

Tiago Carrilho Ribeiro Mendes

**PARCERIAS PARA A PROMOÇÃO LOCAL DO
EMPREGO**

Dissertação para a obtenção do grau de Doutor em Economia

Orientador: Professor Doutor Rogério Roque Amaro

ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

Lisboa, Março de 2004

Aos meus pais

à Felipa

aos meus tios António e Lucie

e à Maria Emília

ÍNDICE GERAL

| | |
|------------------------|-------|
| Índice Geral..... | I |
| Índice Analítico..... | V |
| Índice de Quadros..... | XV |
| Índice de Figuras..... | XXI |
| Índice de Siglas..... | XXIII |
| Resumo..... | XXV |
| Abstract..... | XXVII |
| Agradecimentos..... | XXIX |
| INTRODUÇÃO..... | 1 |

PARTE 1 – CONTEXTO HISTÓRICO E QUADRO TEÓRICO

| | |
|---|----|
| I – O NOVO ENQUADRAMENTO ECONÓMICO NO PÓS SEGUNDA GUERRA..... | 13 |
| I.1. – O novo contexto político-económico..... | 14 |
| I.2. – A base fordista do crescimento económico..... | 19 |
| I.3. – As relações económicas internacionais..... | 24 |
| I.4. – Os principais resultados quantitativos do crescimento..... | 27 |
| I.5. – Conclusão..... | 30 |
| II – O PARADIGMA FUNCIONALISTA DO DESENVOLVIMENTO..... | 33 |
| II.1. – O conceito de desenvolvimento dominante..... | 34 |

| | |
|--|-----|
| II.2. – Principais factores de crescimento económico..... | 39 |
| II.3. – Tradução territorial do crescimento..... | 52 |
| II.4. – Conclusão..... | 67 |
| | |
| III – A CRISE DO FORDISMO A PARTIR DOS ANOS SETENTA..... | 73 |
| III.1. – O contexto político-económico..... | 74 |
| III.2. – A base pós-fordista do crescimento económico..... | 86 |
| III.3 – O processo de globalização..... | 97 |
| III.4 – Emergência da escala local..... | 102 |
| III.5. – Conclusão..... | 105 |
| | |
| IV – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PARADIGMA TERRITORIALISTA..... | 111 |
| IV.1. – Críticas aos conceitos e políticas de cariz economicista e funcionalista..... | 112 |
| IV.2. – Conceito de desenvolvimento..... | 118 |
| IV.3. – Factores de desenvolvimento endógeno-local..... | 128 |
| IV.4. – Abordagem neoterritorialista..... | 139 |
| IV.5. – Conclusão..... | 144 |
| | |
| V – ABORDAGEM DO SISTEMA DE EMPREGO – RUPTURA COM OS MODELOS MICROECONÓMICOS E MACROECONÓMICOS DE BASE..... | 149 |
| V.1. – Modelos microeconómicos e macroeconómicos de base..... | 150 |
| V.2. – Crítica aos modelos microeconómicos e macroeconómicos de base..... | 166 |

| | |
|---|-----|
| V.3. – Abordagem do sistema de emprego..... | 175 |
| V.4. – Conclusão..... | 183 |
| CONCLUSÃO DA PARTE 1..... | 187 |

| |
|---|
| <p>PARTE 2 – POLÍTICAS DE EMPREGO E PARCERIAS PARA A PROMOÇÃO LOCAL DO EMPREGO – CONCEITOS E APLICAÇÃO DA GRELHA ANALÍTICA AO ESTUDO DE PROJECTOS LOCAIS</p> |
|---|

| | |
|---|-----|
| VI – ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO E OPERACIONAL SUBJACENTE ÀS POLÍTICAS REGIONAIS-LOCAIS DE EMPREGO NA UNIÃO EUROPEIA E EM PORTUGAL..... | 193 |
| VI.1. – Estratégias subjacentes às políticas regionais-locais de emprego – o caso da União Europeia..... | 194 |
| VI.2. – Estratégias das políticas regionais-locais de emprego em Portugal..... | 220 |
| VI.3. – Avaliação das políticas regionais-locais de emprego – União Europeia e Portugal..... | 237 |
| VI.4. – Apreciação global da estratégia europeia..... | 252 |
| VI.5. – Conclusão..... | 268 |
| VII – PARCERIA E PROMOÇÃO LOCAL DO EMPREGO - SUPORTE CONCEPTUAL E GRELHA DE ANÁLISE..... | 275 |
| VII.1. – Conceito de parceria..... | 276 |
| VII.2. – Enquadramento conceptual complementar: conceitos de estrutura e estratégia..... | 310 |

| | |
|--|-----|
| VII.3. – Opções fundamentais..... | 317 |
| VII.4. – Apresentação da grelha de análise..... | 327 |
| VII.5. – Conclusão..... | 337 |
| | |
| VIII – PARCERIAS PARA A PROMOÇÃO LOCAL DO EMPREGO E ESTRUTURAS LOCAIS E EXTERNAS – ESTUDO DOS PROJECTOS «À MEDIDA», «FORMART» E «LE CHEILE»..... | 339 |
| VIII.1. – Metodologia..... | 339 |
| VIII.2. – Contextualização dos casos..... | 346 |
| VIII.3. – Construção e maturação da parceria..... | 365 |
| VIII.4. – Eficiência e eficácia da parceria..... | 398 |
| VIII.5. – Parceria e enquadramento local e externo..... | 413 |
| VIII.6. – Conclusão..... | 420 |
| CONCLUSÃO GERAL..... | 425 |
| BIBLIOGRAFIA GERAL..... | 451 |
| ANEXO 1 – QUADROS ESTATÍSTICOS..... | 469 |
| ANEXO 2 – GUIÕES, ENTREVISTAS E ANÁLISE DE CONTEÚDO..... | 519 |

ÍNDICE ANALÍTICO

| | |
|------------------------|-------|
| Índice Geral..... | I |
| Índice Analítico..... | V |
| Índice de Quadros..... | XV |
| Índice de Figuras..... | XXI |
| Índice de Siglas..... | XXIII |
| Resumo..... | XXV |
| Abstract..... | XXVII |
| Agradecimentos..... | XXIX |
| INTRODUÇÃO..... | 1 |

PARTE 1 – CONTEXTO HISTÓRICO E QUADRO TEÓRICO

| | |
|---|----|
| I – O NOVO ENQUADRAMENTO ECONÓMICO NO PÓS SEGUNDA GUERRA..... | 13 |
| I.1. – O novo contexto político-económico..... | 14 |
| I.2. – A base fordista do crescimento económico..... | 19 |
| I.3. – As relações económicas internacionais..... | 24 |
| I.4. – Os principais resultados quantitativos do crescimento..... | 27 |
| I.5. – Conclusão..... | 30 |
| II – O PARADIGMA FUNCIONALISTA DO DESENVOLVIMENTO..... | 33 |
| II.1. – O conceito de desenvolvimento dominante..... | 34 |

| | |
|---|-----|
| II.2. – Principais factores de crescimento económico..... | 39 |
| a) Factores «históricos» | 41 |
| b) Factores «estruturais»..... | 44 |
| c) Factores inerentes ao processo produtivo | 47 |
| II.3. – Tradução territorial do crescimento..... | 52 |
| a) Aposta em determinados sectores com base no pólo de crescimento..... | 56 |
| b) Procura externa à região..... | 59 |
| c) Inovação tecnológica..... | 61 |
| d) Maximização das economias de escala e das economias externas..... | 64 |
| II.4. – Conclusão..... | 67 |
| | |
| III – A CRISE DO FORDISMO A PARTIR DOS ANOS SETENTA..... | 73 |
| III.1. – O contexto político-económico..... | 74 |
| III.2. – A base pós-fordista do crescimento económico..... | 86 |
| III.3 – O processo de globalização..... | 97 |
| III.4 – Emergência da escala local..... | 102 |
| III.5. – Conclusão..... | 105 |
| | |
| IV – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PARADIGMA TERRITORIALISTA..... | 111 |
| IV.1. – Críticas aos conceitos e políticas de cariz economicista e funcionalista..... | 112 |
| IV.2. – Conceito de desenvolvimento..... | 118 |
| a) Desenvolvimento sustentável..... | 119 |
| b) Necessidades básicas..... | 120 |
| c) Desenvolvimento humano..... | 122 |
| d) Desenvolvimento participativo..... | 123 |

| | |
|--|-----|
| e) Desenvolvimento endógeno-local..... | 124 |
| IV.3. – Factores de desenvolvimento endógeno-local..... | 128 |
| a) Procura interna e externa..... | 129 |
| b) Autodeterminação selectiva..... | 131 |
| c) Identidade cultural e relações de solidariedade..... | 132 |
| d) Participação..... | 134 |
| e) Cultura técnica local e diversificação intra e intersectorial..... | 135 |
| f) Ligação capacidades – necessidades..... | 136 |
| g) Parceria..... | 137 |
| IV.4. – Abordagem neoterritorialista..... | 139 |
| a) Reafirmação da perspectiva interdisciplinar..... | 139 |
| b) Dificuldade em teorizar face à heterogeneidade do real..... | 140 |
| c) Relevância e acção de diversos actores..... | 142 |
| d) Papel dos factores exógenos e endógenos no desenvolvimento regional-local.... | 143 |
| IV.5. – Conclusão..... | 144 |
| | |
| V – ABORDAGEM DO SISTEMA DE EMPREGO – RUPTURA COM OS MODELOS MICROECONÓMICOS E MACROECONÓMICOS DE BASE..... | 149 |
| V.1. – Modelos microeconómicos e macroeconómicos de base..... | 150 |
| V.1.1. – Modelos microeconómicos de base..... | 150 |
| a) Oferta de trabalho..... | 150 |
| b) Procura de trabalho..... | 154 |
| c) Equilíbrio no mercado de trabalho..... | 157 |
| d) Teorias do capital humano..... | 157 |
| V.1.2. – Modelos macroeconómicos de base..... | 159 |
| a) Abordagem keynesiana do desemprego..... | 159 |

| | |
|---|-----|
| b) Debate sobre desemprego e inflação..... | 162 |
| c) Teorias do desequilíbrio..... | 165 |
| V.2. – Crítica aos modelos microeconómicos e macroeconómicos de base..... | 166 |
| a) Procura dinâmica de trabalho e oferta de qualificações..... | 167 |
| b) Mercados de trabalho internos..... | 168 |
| c) Segmentação do mercado de trabalho..... | 170 |
| d) Processos de mobilidade..... | 171 |
| e) Teoria da regulação..... | 173 |
| V.3. – Abordagem do sistema de emprego..... | 175 |
| a) Abordagem «macro» do sistema de emprego..... | 176 |
| b) Sistema local de emprego..... | 179 |
| c) Produção de competências e análise das qualificações..... | 181 |
| V.4. – Conclusão..... | 183 |
| CONCLUSÃO DA PARTE 1..... | 187 |

| |
|---|
| <p>PARTE 2 – POLÍTICAS DE EMPREGO E PARCERIAS PARA A PROMOÇÃO LOCAL DO EMPREGO – CONCEITOS E APLICAÇÃO DA GRELHA ANALÍTICA AO ESTUDO DE PROJECTOS LOCAIS</p> |
|---|

| | |
|---|-----|
| VI – ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO E OPERACIONAL SUBJACENTE ÀS POLÍTICAS REGIONAIS-LOCAIS DE EMPREGO NA UNIÃO EUROPEIA E EM PORTUGAL..... | 193 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| VI.1. – Estratégias subjacentes às políticas regionais-locais de emprego – o caso da União Europeia..... | 194 |
| a) Menor relevo das políticas de emprego no período do pós-guerra..... | 194 |
| b) Europessimismo nos anos setenta e início dos anos oitenta..... | 196 |
| c) Antecedentes ao Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego..... | 197 |
| d) Proposta para a estratégia europeia de emprego e coordenação das diversas políticas - Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego e Livro Branco sobre a Política Social..... | 199 |
| e) Reconhecimento do desenvolvimento local como factor decisivo na estratégia europeia para o emprego..... | 202 |
| e1) Comunicação da Comissão - «Estratégia Europeia para o Incentivo às Iniciativas para o Emprego e Desenvolvimento Local»..... | 204 |
| e2) Iniciativa Comunitária «Pactos Territoriais para o Emprego»..... | 206 |
| f) Início da institucionalização da estratégia europeia para o emprego..... | 208 |
| g) Revisão da estratégia europeia para o emprego e prioridade operacional das redes à escala europeia entre Estados-membros..... | 213 |
| h) Prioridade operacional das parcerias à escala local sustentadas por articulação vertical..... | 217 |
| VI.2. – Estratégias das políticas regionais-locais de emprego em Portugal..... | 220 |
| a) Enquadramento nacional dos investimentos regionais-locais no âmbito dos recursos humanos e experiências locais de promoção do emprego – período anterior ao Plano Nacional de Emprego..... | 222 |
| a1) PDR 1989-93..... | 222 |
| a2) Programa ILE..... | 223 |
| a3) IC Pobreza 3..... | 223 |
| a4) IC Leader 1 e 2 | 224 |
| a5) IC Leda..... | 226 |
| a6) Comentário final..... | 227 |
| i) O papel motor da Comissão na concepção, implementação e avaliação da Iniciativa..... | 227 |
| ii) O papel dos órgãos de coordenação nacional na ligação entre a escala europeia e a escala local..... | 228 |

| | |
|---|-----|
| iii) As funções-chave atribuídas à escala local..... | 228 |
| b) Objectivos «territorializados» do Plano Nacional de Emprego e respectivas intervenções regionais para a sua aplicação..... | 229 |
| b1) Planos regionais de emprego..... | 230 |
| b2) Redes regionais para o emprego..... | 231 |
| b3) Pactos territoriais para o emprego..... | 232 |
| b4) Outros programas com efeitos regionais-locais sobre o emprego..... | 233 |
| b5) Comentário final..... | 234 |
| i) O papel dos órgãos de apoio na ligação entre a escala nacional e as escalas regional e local..... | 235 |
| ii) As funções-chave atribuídas às escalas regional e local..... | 236 |
| VI.3. – Avaliação das políticas regionais-locais de emprego – União Europeia e Portugal..... | 237 |
| a) Algumas características do emprego no contexto das intervenções..... | 238 |
| a1) União Europeia..... | 238 |
| a2) Portugal..... | 240 |
| b) Dificuldades existentes na implementação das iniciativas para o emprego e desenvolvimento local..... | 242 |
| b1) União Europeia..... | 242 |
| b2) Portugal..... | 244 |
| c) Limitações e potencialidades na organização das parcerias..... | 247 |
| c1) União Europeia..... | 247 |
| c2) Portugal..... | 250 |
| VI.4. – Apreciação global da estratégia europeia..... | 252 |
| a) Mudança nos paradigmas teóricos..... | 253 |
| b) «Agenda» das principais instituições político-económicas supranacionais..... | 257 |
| c) Estratégia global da construção europeia..... | 262 |
| VI.5. – Conclusão..... | 268 |

| | |
|---|-----|
| VII – PARCERIA E PROMOÇÃO LOCAL DO EMPREGO - SUPORTE CONCEPTUAL E GRELHA DE ANÁLISE..... | 275 |
| VII.1. – Conceito de parceria..... | 276 |
| VII.1.1. - Componentes..... | 277 |
| a) Pressupostos-chave na relação entre actores..... | 279 |
| b) Dinâmica de parceria..... | 281 |
| VII.1.2. - Potencialidades da parceria..... | 284 |
| a) Condições subjacentes a todo o processo..... | 286 |
| a1) Desenvolvimento de uma cultura de parceria..... | 286 |
| a2) Visão sistémica e complexa da realidade..... | 287 |
| a3) Visão territorial das acções..... | 288 |
| b) Funcionamento da parceria para a utilização de recursos..... | 289 |
| b1) Destecnicização do trabalho conjunto..... | 290 |
| b2) Avaliação partilhada..... | 291 |
| c) Resultados inerentes ao funcionamento da parceria..... | 292 |
| c1) Sustentabilidade dos projectos | 293 |
| c2) Possibilidade de articular acções de inserção e inclusão..... | 293 |
| c3) Abordagem da cidadania..... | 295 |
| VII.1.3. - Limitações da parceria..... | 296 |
| a) Condições subjacentes a todo o processo..... | 296 |
| a1) Definição do género..... | 296 |
| a2) Cultura organizacional e segmentação das intervenções..... | 297 |
| a3) Pressão do ambiente exterior à parceria..... | 298 |
| b) Funcionamento da parceria para a utilização de recursos..... | 300 |
| b1) Grau de formalidade/informalidade da parceria..... | 300 |
| b2) Formas de partilha de recursos | 301 |
| VII. 1.4. - Considerações preliminares sobre parceria e desenvolvimento local..... | 302 |
| VII.1.5. - Parcerias para a promoção local do emprego..... | 305 |

| | |
|--|-----|
| a) Apoio à criação de emprego - criação da empresa pelos sócios fundadores..... | 306 |
| b) Apoio à criação de emprego - incentivos às empresas novas e antigas para criarem mais postos de trabalho..... | 307 |
| c) Intervenção activa nos sistemas produtivos..... | 308 |
| d) Adaptação da procura local de emprego | 309 |
| e) Atracção de investimento directo estrangeiro..... | 309 |
| VII.2. – Enquadramento conceptual complementar: conceitos de estrutura e estratégia..... | 310 |
| a) Estrutura..... | 310 |
| b) Estratégia..... | 314 |
| VII.3. – Opções fundamentais..... | 317 |
| VII.4. – Apresentação da grelha de análise..... | 327 |
| VII.5. – Conclusão..... | 337 |
| | |
| VIII – PARCERIAS PARA A PROMOÇÃO LOCAL DO EMPREGO E ESTRUTURAS LOCAIS E EXTERNAS – ESTUDO DOS PROJECTOS «À MEDIDA», «FORMART» E «LE CHEILE»..... | 339 |
| VIII.1. – Metodologia..... | 339 |
| VIII.2. – Contextualização dos casos..... | 346 |
| a) Enquadramento macroeconómico e caracterização geral das zonas de intervenção – demografia e estruturas locais social e económica..... | 346 |
| b) Estruturas locais de emprego..... | 351 |
| c) Apresentação de cada projecto..... | 356 |
| d) Aspectos históricos do trabalho em parceria..... | 358 |
| e) Enquadramento normativo e operacional dos projectos..... | 361 |
| f) Situação inicial dos indivíduos-alvo seleccionados em cada projecto..... | 363 |
| VIII.3. – Construção e maturação da parceria..... | 365 |
| VIII.3.1. – Construção da parceria..... | 365 |

| | |
|--|-----|
| VIII.3.2. – Maturação da parceria..... | 378 |
| VIII.3.2.1. – Envolvimento no processo de parceria..... | 380 |
| a) Instituições-proponentes..... | 380 |
| b) Parceiros mais activos..... | 382 |
| c) Parceiros menos activos..... | 384 |
| VIII.3.2.2. - Dinâmica de parceria..... | 386 |
| a) Reformulação dos projectos..... | 388 |
| b) Impacto nos métodos de trabalho das instituições de origem..... | 392 |
| c) Impacto nas relações interinstitucionais das instituições de origem..... | 393 |
| VIII.3.3. – Tipologia-síntese..... | 395 |
| VIII.4. – Eficiência e eficácia da parceria..... | 398 |
| VIII.4.1. – Metodologia..... | 398 |
| VIII.4.2. – Eficiência e eficácia dos processos..... | 402 |
| VIII.4.3. – Tipologia-síntese..... | 411 |
| VIII.5. – Parceria e enquadramento local e externo..... | 413 |
| a) Relação entre a estrutura local de emprego e o processo de parceria..... | 413 |
| b) Relação entre a estrutura das políticas públicas de emprego e o processo de parceria..... | 418 |
| VIII.6. – Conclusão..... | 420 |
| CONCLUSÃO GERAL..... | 425 |
| BIBLIOGRAFIA GERAL..... | 451 |
| ANEXO 1 – QUADROS ESTATÍSTICOS..... | 469 |
| ANEXO 2 – GUIÕES, ENTREVISTAS E ANÁLISE DE CONTEÚDO..... | 519 |
| Anexo 2.1 – Guiões..... | 521 |
| Grelha de análise..... | 521 |

| | |
|--|-----|
| Guião para a ficha estatística..... | 525 |
| Guião para as entrevistas aos representantes dos parceiros..... | 526 |
| Guião para as entrevistas aos formandos..... | 529 |
| Anexo 2.2 – Transcrição das entrevistas..... | 530 |
| Transcrição das entrevistas aos representantes dos parceiros..... | 530 |
| Transcrição das entrevistas aos formandos..... | 614 |
| Anexo 2.3 - Análise vertical de conteúdo das entrevistas aos representantes dos parceiros..... | 637 |
| Anexo 2.4 - Análise horizontal de conteúdo das entrevistas aos representantes dos parceiros | 685 |

ÍNDICE DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1.1 - Média das taxas de crescimento do PIB per capita, da produtividade, do stock de capital e das exportações nos principais países desenvolvidos, 1820-1973 (valores em percentagem) | 28 |
| Quadro 7.1 – Variáveis e indicadores da Dimensão 1 «Construção e maturação da parceria» (Grelha analítica) | 331 |
| Quadro 7.2 – Variáveis e indicadores da Dimensão 2 «Eficiência e eficácia da parceria» (Grelha analítica) | 333 |
| Quadro 7.3 – Variável e indicadores da Dimensão 3 «Estrutura externa das políticas públicas de emprego» (Grelha analítica) | 334 |
| Quadro 7.4 – Variáveis e indicadores da Dimensão 1 «Construção e maturação da parceria» (Grelha descritiva) | 335 |
| Quadro 7.5 – Variável e indicadores da Dimensão 3 «Estrutura externa das políticas públicas de emprego» (Grelha descritiva) | 335 |
| Quadro 7.6 – Variáveis e indicadores da Dimensão 4 «Estrutura local social, económica e de emprego» (Grelha descritiva) | 336 |
| Quadro 8.1 – Situação inicial dos indivíduos-alvo nos projectos AM, FO e LC (dados em percentagem do total de formandos)..... | 364 |
| Quadro 8.2 – Razões económicas e sociais dos contextos locais..... | 366 |
| Quadro 8.3 – Razões institucionais internas a cada caso e relacionadas com os projectos AM, FO e LC..... | 368 |
| Quadro 8.4 – Razões institucionais externas a cada caso e relacionadas com os projectos AM, FO e LC..... | 370 |
| Quadro 8.5 – Formas de integração dos parceiros nos projectos AM, FO e LC..... | 373 |
| Quadro 8.6. – Formas de participação e articulação nos projectos AM, FO e LC..... | 381 |
| Quadro 8.7 – Dinâmica de parceria e reformulação organizativa nos projectos AM, FO e LC..... | 390 |
| Quadro 8.8 – Dados estatísticos cruzados entre o projecto LC e o projecto IESDLD da Cruz Vermelha (1998 – 2002) | 403 |

| | |
|---|-----|
| Quadro 8.9 - Valores totais dos dados estatísticos dos projectos AM, FO e LC..... | 404 |
| Quadro 8.10 - Indicadores de eficiência e eficácia dos projectos AM, FO e LC..... | 404 |
| Quadro 8.11 – Eficiência e eficácia da parceria dos projectos AM, FO e LC..... | 408 |
| Quadro 8.12 – Estruturas locais de parceria nos projectos AM, FO e LC..... | 422 |

ANEXO 1

Neste anexo os quadros A1 a A5 reportam-se ao capítulo I, o quadro B1 ao capítulo II, os quadros C1 a C5 ao capítulo III, os quadros D1 a D4 ao capítulo VI e os quadros E1 a E41 dizem respeito ao capítulo VIII.

| | |
|--|-----|
| Quadro A.1 - Taxas médias anuais de crescimento do produto interno bruto per capita nos principais países desenvolvidos, 1820-1998 (valores em percentagem)..... | 471 |
| Quadro A.2 - Taxas médias anuais de crescimento da produtividade (produto interno bruto por homem-hora) nos principais países desenvolvidos, 1870-1998 (valores em percentagem)..... | 472 |
| Quadro A.3 - Taxas médias anuais de crescimento do stock de capital bruto não residente por parte dos principais países desenvolvidos, 1890-1987 (valores em percentagem)..... | 473 |
| Quadro A.4 - Taxas médias anuais de crescimento das exportações nos principais países desenvolvidos, 1820-1973 (valores em percentagem)..... | 474 |
| Quadro A.5 - Rácio exportações/PIB a preços correntes nos principais países desenvolvidos e na economia mundial, 1950-1998 (valores em percentagem) | 475 |
| Quadro B.1 - Total da despesa pública em percentagem do PIB a preços correntes nos principais países desenvolvidos, 1913-1999..... | 476 |
| Quadro C.1 – Taxas médias anuais de desemprego standardizadas na UE15, EUA, Japão e OCDE , 1960 – 1993..... | 476 |
| Quadro C.2 – Evolução das taxas médias anuais de inflação nos principais países desenvolvidos, 1973 – 1989 (taxa ponderada do crescimento dos preços do consumo)..... | 477 |

| | |
|---|-----|
| Quadro C.3 - Emprego nos serviços em percentagem da população activa empregada na UE15, EUA, Japão e OCDE, 1960-93 (valores médios anuais)..... | 478 |
| Quadro C.4 - Taxas médias anuais de crescimento da produtividade sectorial do factor trabalho (valor acrescentado bruto por pessoa empregada) nos principais países desenvolvidos, 1913-1987 (valores em percentagem) | 479 |
| Quadro C.5 - Taxas médias anuais de crescimento das exportações nos principais países desenvolvidos, 1973-1998 (valores em percentagem) | 480 |
| Quadro D.1. – Indicadores-chave de emprego na União Europeia, 1993 – 2001..... | 481 |
| Quadro D.2 - Deflator do PIB para Portugal e UE15, 1990 – 2002..... | 482 |
| Quadro D.3 - Custo público médio por cada posto de trabalho criado no âmbito de programas comunitários e nacionais..... | 483 |
| Quadro D.4 – Qualidade de vida nos países de elevado rendimento e nos países de rendimentos mais baixos, 1980 - 2000..... | 484 |
| Quadro E.1 - Número médio de horas dedicadas aos projectos AM, FO, LC e IESDL D..... | 485 |
| Quadro E.2 - Número médio de horas extra-formação dedicadas ao projecto AM..... | 486 |
| Quadro E.3 - Número médio de horas extra-formação dedicadas ao projecto FO..... | 487 |
| Quadro E.4 - Número médio de horas extra-formação dedicadas ao projecto LC..... | 488 |
| Quadro E.5 - Número médio de horas extra-formação dedicadas ao projecto IESDL D..... | 489 |
| Quadro E.6 - Custos dos recursos humanos do projecto AM não financiados pelo Subprograma Integrar..... | 490 |
| Quadro E.7 - Custos dos recursos humanos do projecto FO não financiados pelo Subprograma Integrar..... | 490 |
| Quadro E.8 - Custos dos recursos humanos do projecto LC não financiados pela Iniciativa Comunitária Recite 2..... | 491 |
| Quadro E.9 - Custos totais dos projectos AM, FO e IESDL D (preços correntes)..... | 492 |

| | |
|---|-----|
| Quadro E.10 - Custos totais do projecto LC (preços correntes)..... | 493 |
| Quadro E.11 - Deflador do PIB para Portugal, 1998 – 2002..... | 493 |
| Quadro E.12 - Custos totais dos projectos AM, FO, LC e IESDLD (preços correntes e preços constantes 2002)..... | 494 |
| Quadro E.13 – Indicadores das empresas de inserção de Amares e Vila Nova de Gaia..... | 495 |
| Quadro E.14 – Indicadores de conjuntura em Portugal, 1998 – 2002..... | 496 |
| Quadro E.15 – Taxa de crescimento da população residente e evolução da densidade populacional no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique, 1991 - 2001..... | 497 |
| Quadro E.16 – Distribuição da população residente por grupos etários (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 1991..... | 497 |
| Quadro E.17 – Distribuição da população residente por grupos etários (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 2001..... | 498 |
| Quadro E.18 – Evolução da taxa de cobertura dos equipamentos da Segurança Social (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique, 1998 – 2000..... | 498 |
| Quadro E.19 – Evolução dos indicadores de saúde no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique, 1994 – 2000..... | 499 |
| Quadro E.20 – Distribuição das empresas por escalão de dimensão (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique – 1998..... | 500 |
| Quadro E.21 – Distribuição das empresas por escalão de dimensão (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique – 2000..... | 500 |
| Quadro E.22 – Taxa de iniciativa empresarial no Continente, Cávado, Grande Porto e Baixo Alentejo, 1986 - 1998..... | 501 |
| Quadro E.23– Distribuição da população activa e empregada por sectores de actividade económica no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique -1991..... | 501 |

| | |
|---|-----|
| Quadro E.24 – Distribuição da população activa e empregada por sectores de actividade económica no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 2001..... | 502 |
| Quadro E.25 – Quocientes de localização do emprego nos sectores da CAE rev. 2.1 em Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique – 2000..... | 503 |
| Quadro E.26 – Sectores por níveis de especialização em Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique (CAE rev 2.1) – 2000..... | 505 |
| Quadro E.27 – População empregada por níveis de qualificação (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique 1998 - 2000..... | 506 |
| Quadro E.28 – População empregada por níveis de habilitação escolar (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique 1998 - 2000..... | 507 |
| Quadro E.29 – População empregada por tipo de contrato (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique – 2000..... | 508 |
| Quadro E.30 – População residente segundo a condição perante a actividade económica (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique – 2001..... | 508 |
| Quadro E.31 – População residente segundo a situação na profissão (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique – 2001..... | 509 |
| Quadro E.32 – População residente segundo o principal meio de vida (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique – 2001..... | 509 |
| Quadro E.33 – Evolução da taxa de desemprego (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique, 1991 – 2001..... | 510 |
| Quadro E.34 – Evolução da taxa de desemprego no Continente, Norte e Alentejo (%), 1998 – 2002..... | 510 |
| Quadro E.35 – Desemprego segundo o género e o tempo de inscrição (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 1998 e 2002..... | 511 |

| | |
|--|-----|
| Quadro E.36 – Desemprego segundo o género e o grupo etário (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 1998..... | 512 |
| Quadro E.37 – Desemprego segundo o género e o grupo etário (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 2002..... | 513 |
| Quadro E.38 – Desemprego segundo o tempo de inscrição e o grupo etário (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 1998..... | 514 |
| Quadro E.39 – Desemprego segundo o tempo de inscrição e o grupo etário (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 2002..... | 515 |
| Quadro E.40 – Desemprego segundo o género e a habilitação (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 1998..... | 516 |
| Quadro E.41 – Desemprego segundo o género e a habilitação (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 2002..... | 517 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1.1 – Base fordista do crescimento do pós-guerra..... | 21 |
| Figura 2.1 – Crise do crescimento fordista..... | 89 |
| Figura 5.1 – Efeito-rendimento equívoco..... | 152 |
| Figura 5.2 – Efeito-substituição inequívoco..... | 153 |
| Figura 5.3 – Curva da oferta de trabalho individual..... | 154 |
| Figura 5.4 – Procura de trabalho no curto prazo..... | 155 |
| Figura 5.5 – Procura de trabalho no longo prazo..... | 156 |
| Figura 5.6 – Investimento em capital humano..... | 159 |
| Figura 5.7 – Desemprego involuntário..... | 161 |
| Figura 5.8 – Curva de PHILLIPS a longo prazo segundo FRIEDMAN..... | 164 |
| Figura 7.1 - Questões centrais do modelo de análise..... | 329 |
| Figura 8.1 - Construção da parceria..... | 375 |
| Figura 8.2 - Parcerias e correspondente enquadramento local e externo..... | 414 |

ÍNDICE DE SIGLAS

| | |
|----------|---|
| AM | Projecto «À Medida» |
| ASEAN | Associação dos Países da Ásia do Sudeste |
| CEE | Comunidade Económica Europeia |
| CLA | Comissão Local de Acompanhamento |
| EFTA | Associação Europeia de Comércio Livre |
| EQUAL | Programa para a Exploração de Novas Vias de Combate à Discriminação e à Desigualdade na Área do Emprego |
| ESDIME | Agência para o Desenvolvimento do Alentejo Sudoeste |
| FEDER | Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional |
| FO | Projecto «Formart» |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| GATT | Acordo Geral de Tarifas e Comércio |
| IEDL | Iniciativa para o Emprego e Desenvolvimento Local |
| IEFP | Instituto do Emprego e Formação Profissional |
| IESDL | Projecto «Integração Económica e Social de Desempregados de Longa Duração» |
| ILE | Programa Iniciativas Locais de Emprego |
| INE | Instituto Nacional de Estatística |
| INTEGRAR | Programa para a Integração Económica e Social de Grupos Desfavorecidos |
| IPSS | Instituição Particular de Solidariedade Social |
| LEADER | Programa para a Ligação Entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural |

| | |
|---------|---|
| LEDA | Programa de Desenvolvimento Local do Emprego |
| LC | Projecto «Le Cheile» |
| NAFTA | Acordo de Comércio Livre da América do Norte |
| NUT | Nomenclatura de Unidades Territoriais |
| OCDE | Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (ou OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development) |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| PDR | Plano de Desenvolvimento Regional |
| PME | Pequenas e Médias Empresas |
| PNLCP | Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| POBREZA | Programa de Acção a Médio Prazo para a Integração Económica e Social dos Grupos Menos Favorecidos |
| POEFDS | Programa Operacional para o Emprego, Formação e Desenvolvimento Social |
| RECITE | Programa de Cooperação Interna Inter-regional |
| RIME | Regime de Incentivos às Microempresas |
| RMG | Rendimento Mínimo Garantido |

RESUMO

Nesta investigação discutimos o conceito de parceria, ou seja, o processo através do qual dois ou mais actores se relacionam com predisposição para negociar e agir na base da mudança, e que tem tradução na dinâmica do projecto. Para este estudo temos como base teórica e conceptual os paradigmas funcionalista e territorialista, a abordagem do sistema de emprego e os trabalhos sobre a acção dos actores locais. A base empírica diz respeito ao estudo da estratégia das políticas de emprego, dos respectivos programas públicos e das experiências de promoção local do emprego em Portugal e na Europa.

Uma das principais consequências da crise estrutural do modelo fordista é a tendência para o aumento do desemprego e do emprego precário, que constituem as principais fontes de exclusão social. Neste contexto, a União Europeia estabeleceu as bases da estratégia europeia para o emprego, com o reconhecimento e reforço da escala local com nível crucial de intervenção. Em face dos problemas sociais e de emprego, as respostas locais baseadas na parceria viabilizam a promoção do emprego numa perspectiva de integração social e desenvolvendo formas de trabalho conjunto com envolvimento de instituições «sociais» e agentes empresariais. No entanto, as limitações da parceria traduzem-se, designadamente, na falta de debate dos objectivos dos projectos e na dificuldade em conciliar diferentes culturas organizacionais.

Palavras chave: parceria, promoção local do emprego, políticas de emprego

ABSTRACT

This research discusses the concept of partnership, that is to say, the process by which two or more agents are willing to negotiate and to act in a changing context, which results in project dynamic. The theoretical and conceptual framework bears upon functionalist and territorialist paradigms, employment system approach and studies of local actors actions. Empirical basis concerns the study of employment policy strategies, public programs and experiences of local promotion of employment in Portugal and Europe.

One of the main results of the structural crises of the fordist model is the tendency towards the increasing unemployment and precarious employment, which are the main sources of social exclusion. In this context, European Union established the basis of European employment strategy alongside with the recognition and reinforcement of local scale has crucial level of intervention. In view of social and employment problems local partnership foster employment promotion on a social integration perspective. These experiences joint «social» institutions and private agents for partnership actions. On the other hand, partnership limitations concern namely the lack of strategic discussion and the difficulties to adapt organisational cultural differences.

Key words: partnership, local promotion of employment, employment policies

AGRADECIMENTOS

A realização de um trabalho de Doutoramento implica, como em múltiplas ocasiões da nossa vida, manter desde o início uma predisposição para aprender com os que nos rodeiam. Este projecto só foi possível concluir com o apoio de várias pessoas a quem expresso aqui o meu agradecimento. Os eventuais erros e omissões contidos neste trabalho são, naturalmente, da minha inteira responsabilidade.

Um agradecimento especial ao Professor Doutor Rogério Roque Amaro pela excelente orientação metodológica, teórica e empírica do trabalho e também pela sua disponibilidade para a partilha de ideias e experiências muito enriquecedoras da nossa vivência em sociedade.

Desejo também expressar o meu agradecimento à Professora Doutora Helena Lopes, à Professora Doutora Isabel Guerra, ao Professor Dr. José Manuel Henriques, à Professora Dr^a. Luísa Vaz Pinto e à Professora Doutora Margarida Chagas Lopes, pelas críticas e sugestões que muito beneficiaram a redacção de alguns dos capítulos e pelo apoio prestado à preparação teórica e metodológica desta investigação.

Na execução do trabalho no terreno tive o grato prazer de contar com a colaboração de diversas pessoas e instituições: Dr. Simão Machado da Associação das Empresas do Vinho do Porto, Engenheiro Capa Pereira da Associação Industrial do Minho, Dr^a. Cidália Antunes da Câmara Municipal de Amares, Dr^a. Inácia Leão da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, Dr. Carlos Fragão do Centro de Emprego de Vila Nova de Gaia; Dr^a Isilda Bernardes, Dr^a. Manuela Neves e Dr. Óscar Bernardes da Cruz Vermelha de Vila Nova de Gaia; Dr. Jorge Palma da Escola C+S de Aljustrel; Dr. David Marques e Dr^a. Isabel Benedito da Esdime; Dr. João Graça da Sandeman; Dr^a. Isabel Almeida, Dr^a. Maria Manuel e Paulo Pimentel da Santa Casa da Misericórdia de Amares; Dr^a. Inês Rodrigues da Segurança Social de Beja e Dr^a. Helena Areias do Serviço Social de Amares da Segurança Social. A todos agradeço o acesso às fontes documentais e a disponibilidade para a realização de entrevistas e questionários.

Um agradecimento especial aos meus tios António Carrilho Ribeiro e Lucie Carrilho Ribeiro pelas críticas e sugestões particularmente enriquecedoras para o trabalho e pelo forte incentivo às minhas actividades de investigação.

Uma palavra de amizade para os meus pais, para a minha irmã e para os meus amigos, que me proporcionaram o aconchego pessoal nos bons e nos maus momentos.

A minha companheira e esposa Maria Emília foi a pessoa mais sacrificada e a força que fui encontrando para levar o trabalho até ao fim devo-a em boa parte a ela. Mais do que as palavras ficam os sentimentos que nos uniram durante esta caminhada.

Tiago Carrilho Ribeiro

Março de 2004

INTRODUÇÃO

A crise estrutural do regime fordista de crescimento vem tornar mais evidente a natureza global dos desafios e problemas contemporâneos, nas suas vertentes económica, social e ambiental. A complexidade da realidade actual é acompanhada, em termos institucionais, pela dinamização de formas de trabalho conjunto. A temática da parceria surge com mais impacto no quadro da revisão dos paradigmas científicos e das políticas e formas de intervenção sobre uma realidade em crescente mutação.

A nível académico, a ruptura inerente ao paradigma da complexidade tem como uma das suas principais consequências a necessidade de maior aproximação entre diferentes áreas científicas com o intuito de aprofundar o debate e a produção de conhecimentos adaptados à observação e análise de um objecto que é, por natureza, pluridimensional e complexo. O desafio de «aproximação» não se confina a diferentes áreas da ciência, mas igualmente à relação entre instituições universitárias na sua diversidade de culturas organizacionais e científicas.

Em termos de intervenção, as exigências postas por problemas como o desemprego e a exclusão social implicam o trabalho interdisciplinar dos técnicos que procuram adaptar e compatibilizar diferentes linguagens, metodologias e formas de trabalho adquiridas por cada área profissional-disciplinar e culturas institucionais diversas.

Incorporando uma nova visão do conhecimento e da ciência, o trabalho em parceria surge também como uma das vias enriquecedoras da teoria através da empiria, com o fomento e valorização da ligação da Universidade à «prática social».

No âmbito da crise estrutural do modelo fordista, a maior competitividade internacional e interna aos países associada ao processo de globalização económica, põe problemas e desafios crescentes às empresas que são traduzidos, nomeadamente, nas mudanças inerentes à crise da organização científica do trabalho e nas dificuldades de internalização empresarial dos custos ambientais e sociais. A crescente terciarização da economia contribui para a diminuição média da produtividade global, em particular dada a natureza relativamente menos produtiva da administração pública. Por seu lado, a lógica de funcionamento do Estado-Providência revela-se mais problemática face, sobretudo, ao aumento das

dificuldades de ordem social e ao menor dinamismo do crescimento económico (em comparação com as décadas de cinquenta e sessenta).

Assim, o modelo pós-fordista traz consigo problemas de carácter estrutural que têm tradução nas economias locais: crescente precaridade do emprego, aumento das taxas médias de desemprego e agravamento das situações de pobreza e exclusão social.

Na sequência destes desafios, o papel da escala local na promoção do emprego é traduzido, nomeadamente, em quatro factores:

- Valorização dos factores locais de localização do investimento directo estrangeiro, concretizada, designadamente, no desenvolvimento de competências e da adaptabilidade do factor trabalho, na qualidade das redes de subcontratação com base em pequenas e médias empresas, e na melhoria do contexto organizacional e ambiental das economias locais;
- Valorização de factores de competitividade distintivos, nomeadamente em termos ecológicos e de cultura e identidade locais;
- Dinamização das economias de pequena dimensão e de variedade traduzidas em maior criatividade e flexibilidade das micro, pequenas e médias empresas, designadamente na criação de novos empregos e na adaptação às novas tecnologias;
- Desenvolvimento de formas de trabalho conjunto envolvendo serviços desconcentrados do Estado, associações locais e agentes empresariais, na dinamização da promoção do emprego.

É neste contexto que surge, sobretudo a partir dos anos noventa, a resposta das políticas públicas de emprego no âmbito da União Europeia e dos respectivos Estados-membros.

Em 1993, a União Europeia estabeleceu as bases da estratégia europeia para o emprego na sequência do Livro Branco para o Crescimento, Competitividade e Emprego. Este documento traduziu o consenso dos países europeus no tocante, entre outros aspectos, à aposta na promoção do emprego baseada nos novos sectores terciários da economia social. Em complementaridade com a discussão, no ano seguinte, do Livro Branco sobre a Política Social, foi aprovada pelo Conselho Europeu a proposta para a referida estratégia. A prioridade para a promoção do emprego e a adaptação do sistema de protecção social fizeram parte de uma estratégia económica alargada para dinamizar o crescimento e a produtividade e tornar mais eficiente e eficaz a acção social do Estado.

A partir dos Conselhos de Amesterdão e Luxemburgo, a estratégia foi institucionalmente reforçada com o desenvolvimento de redes à escala europeia entre Estados-membros e a criação dos Planos Nacionais de Emprego e respectivos instrumentos de enquadramento regional em cada país.

Na sequência desta reorientação, foi reconhecida e depois reforçada a escala local como nível crucial de intervenção no âmbito da estratégia europeia de emprego. Para além da Iniciativa Comunitária «Pactos Territoriais para o Emprego» e dos incentivos, a partir de meados da década de noventa, às iniciativas de desenvolvimento local e emprego, destaca-se o reforço da vertente local do Fundo Social Europeu, com base na qual a Comissão pode financiar projectos piloto dirigidos ao teste de novas abordagens susceptíveis de melhorar as acções-chave daquele Fundo Comunitário. Na linha desta orientação tem sido aplicado o instrumento de enquadramento local, o Plano de Acção Local para o Emprego. Neste contexto, a parceria à escala local passou a constituir um dos meios operacionais-chave da estratégia europeia para o emprego.

A partir da década de oitenta e na sequência da adesão de Portugal à Comunidade Europeia, multiplicaram-se no nosso país os programas públicos de iniciativa comunitária ou nacional. Nestes programas, uma das principais recomendações ou mesmo exigências regulamentares tem sido o trabalho em parceria. No quadro de um regime de co-financiamento estatal e/ou comunitário, é feito um apelo às instituições da sociedade civil para participarem em projectos através da disponibilização de recursos e do desenvolvimento de actividades conjuntas. As questões da parceria passaram então a estar na ordem do dia para a generalidade dos agentes institucionais.

É face aos desafios e realidades socioeconómicas locais e tendo como pano de fundo as políticas e programas públicos, que surgem em Portugal experiências locais de promoção do emprego privilegiando a parceria como forma-base de trabalho. Estas experiências constituem ensaios que procuram explorar as potencialidades das políticas activas de emprego, bem como enriquecer a sua complementaridade com as outras políticas sociais. Os projectos mais recentes procuram inovar nomeadamente no que diz respeito à participação dos agentes-chave da oferta de emprego (os agentes empresariais) e às acções conjuntas para aumentar competências e melhorar a ligação ao mercado de emprego, numa perspectiva de integração social de indivíduos-alvo.

Assim, a temática da parceria é relevante em termos sociais e políticos. As parcerias em análise lidam com alguns dos principais problemas das sociedades contemporâneas: o desemprego estrutural e o emprego precário constituem as fontes-base de agravamento da exclusão social. Por seu lado, a reorientação estratégica e operacional das políticas de emprego tem favorecido o apoio a projectos locais que valorizam a mobilização de diversos actores para o trabalho conjunto.

A nossa opção pelo estudo das parcerias para a promoção local do emprego decorreu de algumas «inquietações» e interrogações sobre a realidade específica destas experiências: em que contextos institucionais e socioeconómicos é que as actividades são iniciadas e se desenvolvem? Quais são as formas de trabalho conjunto dos agentes colectivos? Como é que são «geridos» este tipo de projectos e qual a sua base organizativa? Como é desencadeada a afectação dos recursos pelas instituições-parceiras e qual a natureza dos resultados alcançados?

O estudo deste tema é enquadrado pelas contribuições de autores de diversas áreas disciplinares e pertencentes a diferentes perspectivas metodológicas, teóricas e empíricas.

Inicialmente, no quadro teórico do pós-guerra, a expressão territorial do crescimento económico é estudada com base em factores que traduzem o conceito de desenvolvimento dominante (factores como, por exemplo, inovação tecnológica ou investimento em sectores-chave). Nos anos sessenta, a teoria dos pólos contribui para a análise da estruturação funcional do espaço e, por outro lado, introduz elementos teórico-metodológicos propiciadores da «ponte» com as abordagens mais recentes.

Nos anos oitenta, como reacção crítica à perspectiva conceptual e prática do paradigma funcionalista e com base em novos conceitos de desenvolvimento, os autores do paradigma territorialista focam a atenção nos factores endógeno-locais de desenvolvimento defendendo, simultaneamente, a complementaridade com o paradigma funcionalista.

A abordagem do sistema de emprego integra os trabalhos que desenvolvem a ruptura com os modelos macroeconómicos e microeconómicos de base da economia dos recursos humanos. Em particular, a perspectiva local desta abordagem privilegia a análise específica das relações estabelecidas entre a oferta e procura locais de emprego, centrando a atenção nas dinâmicas institucionais da produção de competências.

A perspectiva «conceptual-empírica» centra o estudo nas intervenções locais no âmbito das políticas sociais na Europa e em Portugal. Na sequência dos trabalhos de avaliação de programas europeus de luta contra a pobreza, estes autores sistematizam o conhecimento empírico sobre diversas experiências locais em que intervêm agentes públicos e privados. Esta perspectiva contribui ainda para a discussão conceptual em torno de alguns factores de desenvolvimento endógeno-local (como parceria ou participação).

A temática da parceria é igualmente relevante do ponto de vista científico porque induz o cruzamento de contribuições de diferentes paradigmas ou abordagens. Em particular, defendemos que, para o estudo deste tema, a análise sobre a dinâmica de actores é enriquecida com a complementaridade estabelecida entre a abordagem do sistema de emprego e a perspectiva neoterritorialista, e com a ligação entre os paradigmas funcionalista e territorialista.

No estudo da parceria, a combinação das diversas abordagens é favorecida uma vez que estes autores têm desenvolvido os seus trabalhos tendo presente, entre outras, três opções de fundo.

O estudo dos fenómenos económicos e sociais é situado no contexto espaço-temporal em que «acontecem» as relações entre agentes e o respectivo enquadramento institucional e socioeconómico.

As investigações são desenvolvidas partindo do pressuposto da heterogeneidade do objecto em estudo, ou seja, privilegia-se a construção de modelos de análise com aplicação no estudo de determinadas realidades nacionais, regionais ou locais.

Opta-se ainda por estudar conceitos «operacionais», isto é, conceitos que procuram induzir ou suscitar o debate científico e académico em torno das questões da «prática social» e das dinâmicas concretas de afectação dos recursos disponíveis.

Assim, a nossa opção pela análise das parcerias para a promoção local do emprego decorreu igualmente do enquadramento proporcionado por este quadro-base. Pensamos que o estudo de conceitos ou temas como «sistema de emprego», «competitividade territorial», «sistema produtivo local» ou «parceria», contribuem para questionar e, simultaneamente, fortalecer o papel da Universidade na produção de conhecimento sobre os problemas contemporâneos e respectivas políticas e intervenções.

Os objectivos deste trabalho correspondem a seis eixos fundamentais de análise:

1. Estudar os elementos-chave do conceito de parceria, tendo como «foco» as parcerias para a promoção local do emprego que visam, essencialmente, indivíduos pertencentes a grupos sociais que apresentam baixas competências e dificuldades de integração no mercado de emprego;
2. Analisar as formas de construção e maturação dos processos e a natureza dos resultados alcançados, através da metodologia do estudo de caso com base em três projectos locais;
3. Sistematizar o enquadramento estratégico e operacional das políticas públicas de emprego na União Europeia e em Portugal, e o quadro normativo e regulamentar dos programas que financiam o tipo de projectos em análise;
4. Caracterizar o enquadramento socioeconómico local aos projectos, centrando a atenção nas questões do emprego;
5. Proceder à síntese teórica dos paradigmas funcionalista, territorialista e da economia dos recursos humanos;
6. Situar a contextualização histórica do regime fordista de crescimento económico do pós segunda guerra, e da crise estrutural deste modelo a partir dos anos setenta.

Assim, a análise centra-se nos processos locais de parceria que têm como preocupação-base a promoção do emprego com vista ao aumento de competências e à integração no mercado de emprego de indivíduos-alvo, e é complementada com o estudo dos enquadramentos externos e internos em que se inserem os referidos processos.

A hipótese de trabalho é a seguinte: *face aos problemas de emprego e exclusão social, as respostas locais baseadas na construção e maturação das parcerias viabilizam a promoção do emprego, conforme as condições e funcionamento dos projectos e tendo em conta a existência do quadro normativo e regulamentar dos programas públicos e o contexto económico e social específico a cada local.*

A análise comparativa vai permitir estabelecer uma hierarquia entre projectos, no intuito de tipificar os casos conforme a natureza mais ou menos favorável do trabalho em parceria. Por seu lado, o estudo individualizado de cada caso vai possibilitar a sistematização dos projectos no que diz respeito à homogeneidade ou heterogeneidade nas tipologias dos

processos e dos resultados. As análises comparativa e individualizada dos casos vão ser realizadas com base nas principais dimensões que resultam da grelha analítica.

O estudo da hipótese de trabalho baseia-se na metodologia do estudo de caso. A análise em amplitude permite construir tipologias com base na identificação e análise da heterogeneidade e de elementos comuns aos casos, centrando a atenção na dinâmica de actores (técnicos e indivíduos-alvo). A análise em profundidade visa apreender a «história» e o contexto institucional e socioeconómico de cada caso. A metodologia do estudo de caso permite ainda explorar, para algumas variáveis, a complementaridade entre as vertentes quantitativa e qualitativa da análise.

A primeira parte do trabalho é composta pela síntese teórica e pela contextualização histórica dos modelos fordista e pós-fordista de crescimento económico.

No capítulo I, apresenta-se o contexto político-económico do pós segunda guerra que enquadra o surgimento da economia do desenvolvimento e do Keynesianismo, e que permite analisar os mecanismos económicos fundamentais do modelo fordista de crescimento.

No capítulo II, faz-se referência às opções teórico-metodológicas decorrentes do conceito de desenvolvimento do paradigma funcionalista, e que enquadram as análises sobre os factores de crescimento económico. Em particular, centra-se a atenção nos trabalhos que estudam a tradução territorial do crescimento.

No capítulo III, o novo contexto político-económico a partir dos anos setenta serve de base para explicar os mecanismos pós-fordistas de crescimento económico e o respectivo processo de globalização. A emergência da escala local é vista à luz dos desafios e obstáculos postos pelo novo enquadramento.

No capítulo IV, a clarificação das críticas dirigidas por diversos autores aos conceitos e políticas de cariz economicista e funcionalista, permite-nos identificar as principais abordagens inerentes ao novo conceito de desenvolvimento. A sistematização dos principais factores de desenvolvimento endógeno-local privilegiados pelos autores do paradigma territorialista, serve de base para salientar algumas das principais opções teórico-metodológicas propostas no âmbito deste paradigma.

No capítulo V, a referência aos modelos microeconómicos e macroeconómicos de base da economia dos recursos humanos e às teorias que desenvolvem uma ruptura com estes

modelos, permite enquadrar alguns dos principais elementos metodológicos, teóricos e conceptuais da abordagem do sistema de emprego.

A segunda parte do trabalho compreende o estudo teórico-empírico do conceito de parceria.

No capítulo VI, é clarificado o enquadramento estratégico e operacional das políticas de emprego na União Europeia e em Portugal, e são sistematizadas algumas conclusões da sua avaliação no que diz respeito à criação de emprego e às dinâmicas locais de parceria.

No capítulo VII, o estudo dos elementos-chave do conceito de parceria constitui a base para identificar e justificar as opções fundamentais do trabalho e para apresentar a grelha analítica.

No capítulo VIII, a referida grelha é aplicada à análise de três projectos locais de promoção do emprego, com base na metodologia de estudo de caso.

Por último importa clarificar quais são as principais limitações da investigação. Estas limitações estão associadas, por um lado, à falta de dados estatísticos e, por outro, ao âmbito dos objectivos do trabalho.

Devido à falta de dados estatísticos, não pudemos analisar a acção isolada das instituições públicas no que diz respeito à eficiência e eficácia de actividades semelhantes às que são desenvolvidas nos projectos em estudo. A investigação circunscreveu-se, assim, a uma comparação entre parcerias.

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.

A contabilização dos custos totais do projecto de Vila Nova de Gaia (projecto «Le Cheile») está subavaliada, uma vez que, na altura do inquérito, não estavam disponíveis os dados relativos à contribuição financeira da Câmara na implementação do edifício-sede, ou seja, a estrutura logística que foi fundamental para a execução das actividades do projecto referido.

Um dos elementos que nos permitiu estudar a dinâmica de parceria diz respeito aos impactos dos processos de parceria nos métodos de trabalho e nas relações interinstitucionais das instituições de origem dos representantes. A este propósito, e por estar fora do âmbito do

trabalho, não aprofundámos em que medida é que as próprias culturas organizacionais de cada instituição de origem influenciam a natureza dos referidos impactos.

Não aprofundámos, igualmente, o estudo dos factores que contribuem para explicar as diferentes taxas de integração no mercado de emprego em cada projecto. Esta vertente de análise exigiria uma investigação empírica mais ampla, o que impossibilitaria a conclusão do trabalho nos prazos previstos.

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; também não recolhemos elementos suficientes para perceber em que medida é que as formas de dependência/autonomia dos formandos em relação aos técnicos influenciam as capacidades próprias dos indivíduos-alvo, sobretudo no que concerne à ligação ao mercado de emprego. Assim, a relação entre processos de parceria e respectivos resultados quantitativos foi relativizada à luz destas limitações. No entanto, no que diz respeito à natureza das zonas de intervenção, as diferenças locais puderam, em parte, ser observadas com base na taxa de desemprego feminino e na taxa de iniciativa empresarial.

Como se verá ao longo do trabalho, a relativização das conclusões não põe em causa a verificação da hipótese central de investigação.

PARTE 1 – CONTEXTO HISTÓRICO E QUADRO TEÓRICO

I – O NOVO ENQUADRAMENTO ECONÓMICO NO PÓS SEGUNDA GUERRA

O novo enquadramento económico do pós segunda guerra correspondeu a um crescimento económico sem precedentes na história económica desde o início do século XIX. Os países desenvolvidos apresentaram indicadores de crescimento assinaláveis nas exportações, no stock de capital, na produtividade e no PIB per capita.

A transformação geoestratégica e económica consolidou o poderio económico dos EUA e da URSS e evidenciou o desenvolvimento relâmpago de algumas economias europeias, em detrimento dos países subdesenvolvidos. Neste contexto, o fenómeno económico assumiu uma importância crescente com a emergência da economia do desenvolvimento. Associado às mudanças no papel do Estado surgiu o keynesianismo. A base fordista de crescimento assentou na acção simultânea do Estado, das empresas e das relações económicas internacionais.

Da contextualização histórica deste período salienta-se o novo papel do Estado e o dinamismo económico nas principais economias desenvolvidas, bem como o agravamento dos problemas estruturais dos países subdesenvolvidos. Estas novas circunstâncias do pós-guerra vão-nos permitir enquadrar o surgimento do keynesianismo e a emergência da economia do desenvolvimento e, igualmente, explicar os mecanismos económicos fundamentais que estão subjacentes à dinâmica das economias nacionais e às relações económicas internacionais. Estes mecanismos têm tradução quantitativa no forte crescimento económico registado no pós-guerra.

Assim, neste capítulo pretende-se clarificar em que medida é que o alargamento dos mercados externos (liberalização crescente dos fluxos de bens e capital), o funcionamento eficaz do Estado-Providência e a modernização empresarial fordista, favorecem, em conjunto, o crescimento económico e conseqüente estabilização e acréscimo tendenciais do emprego. Tendo em conta o novo enquadramento económico é possível situar o papel relativamente secundário das políticas activas de emprego e o contexto económico e social relativamente favorável das economias locais.

Este capítulo, não sendo de enquadramento teórico, permite-nos no entanto ilustrar (em conjunto com o capítulo III) a forma como as questões da parceria se colocam ao nível dos paradigmas. Por exemplo, enquanto que no paradigma funcionalista do desenvolvimento sobressai a perspectiva sectorial de relação entre agentes económicos, no paradigma territorialista a ênfase é colocada nas parcerias de cariz territorial.

No ponto I.1 referimos algumas das questões centrais do contexto político-económico deste período. No ponto I.2 estudamos os elementos-chave da base fordista de crescimento económico, focando, no ponto I.3, a ligação deste processo à envolvente externa. No subcapítulo I.4 são sistematizados alguns dos resultados quantitativos do crescimento do pós-guerra para comparação com períodos anteriores desde 1820. Finalmente, a conclusão (I.5) procura sistematizar de que forma é que o regime fordista facilita a estabilização e acréscimo tendencial do emprego.

I.1. – O novo contexto político-económico

Após a segunda guerra mundial surgiram – sem intenções exaustivas da nossa parte - novas questões que influenciaram a refundação da teoria e política económicas:

- a) A consolidação de uma nova potência mundial (EUA) e do principal opositor estratégico (URSS);
- b) A reconstrução europeia marcada pela guerra fria;
- c) Os «milagres» económicos japonês e alemão, que permitem exemplificar o sucesso da política económica e relativizar a dinâmica americana;
- d) A independência das colónias;
- e) A emergência da economia do desenvolvimento e o surgimento do keynesianismo.

Vejamos rapidamente cada uma destas questões.

a) A segunda guerra contribuiu para reforçar o poderio económico e militar dos EUA que, assim, se tornaram a primeira potência mundial. Após 1945, os EUA apresentavam o seu aparelho produtivo intacto o que lhes permitiu dominar a economia mundial e exportar capitais, nomeadamente para a Europa. Um dos factores determinantes para este fortalecimento económico residiu na reorganização do sistema industrial. As empresas transnacionais americanas geraram acréscimos de produtividade por via da inovação

tecnológica, da mão de obra altamente especializada, de uma organização empresarial baseada no conglomerado e na concentração empresarial e, igualmente, através de uma coordenação eficiente entre Estado, universidades e empresas. O avanço tecnológico evidenciou-se em diversos sectores, nomeadamente na electrónica, na aeronáutica e no sector automóvel. De referir, também, o avanço no sector agrícola e na indústria nuclear ligada à corrida ao armamento. O alargamento geoestratégico às zonas de influência na Europa, na América Latina e em muitos países asiáticos, serviram os interesses económicos das empresas transnacionais que passaram a ter um campo de acção mais vasto: a expansão das sucursais procurou tirar partido dos novos mercados, da localização das matérias-primas e da mão-de-obra barata.

Integrados no novo quadro de funcionamento da economia mundial, os acordos monetários de Bretton Woods (1944) visaram formar um sistema monetário internacional com bases sólidas, através do qual os países se comprometiam a manter alguma estabilidade das suas moedas em relação ao ouro e à moeda norte-americana. O sistema financeiro internacional passou, assim, a ser dominado pelo dólar, constituindo-se como moeda de reserva mundial a partir do mesmo ano.

No pós segunda guerra, a URSS também constituiu uma das principais potências mundiais reforçando a sua influência na Europa, através da Conferência de Ialta, e em outros continentes. O quarto e quinto planos quinquenais – no seguimento de anteriores planos implementados entre 1928 e 1940 – deram continuidade à opção industrial, nomeadamente no fabrico de maquinaria pesada e nos sectores siderúrgico e hidroeléctrico. De salientar que o desenvolvimento de territórios do interior da Ásia (provocado pela guerra) permitiu a instalação de numerosos complexos industriais. Grande parte do esforço de inovação tecnológica e de investimento foi canalizado para a produção de armamento (em 1949 a ex-União Soviética já fabricava a bomba atómica). Referência também para o lançamento do primeiro satélite artificial em 1957 e em 1961 para o voo espacial efectuado por Gagarine. A nível externo, a URSS passou a deter a hegemonia sobre um vasto bloco político, alargando a sua influência aos países da Europa de Leste e, poucos anos mais tarde, à China.

b) A reconstrução europeia foi desencadeada, portanto, num clima de guerra fria, no qual EUA e URSS procuraram aumentar a sua hegemonia no mundo.

A «cortina de ferro» isolou a Europa de Leste formando-se o bloco comunista. Os países política e estrategicamente integrados nesta zona de influência ficaram na dependência económica da URSS através de acordos de cooperação bilaterais e da obrigação do pagamento de indemnizações de guerra. A aliança militar entre os países do bloco comunista foi criada com o Pacto de Varsóvia, em 1949, em resultado da criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) composta por doze países da Europa, EUA e Canadá.

Foi com este enquadramento geoestratégico que a hegemonia americana favoreceu o ressurgimento económico de outros países do bloco capitalista. A recuperação do caos económico por parte destes países foi benéfica para os EUA uma vez que evitaram o alastrar das revoluções comunistas e, simultaneamente, garantiram o poder de compra de mercados para onde a produção americana era, em grande parte, exportada. Com as suas economias destruídas, os países europeus da zona de influência norte-americana aceitaram o auxílio proposto pelos EUA através do Plano Marshall. De referir a importância do eixo Paris-Bona na «ponte» entre os EUA e a Europa. Assim, foi criada, em 1948, a Organização Europeia de Cooperação Económica¹, com sede em Paris, cujo objectivo era promover a cooperação entre os países membros e coordenar a distribuição do auxílio americano.

c) No período 1950-73, evidenciando uma excelente capacidade económica, Japão e Alemanha apresentaram um dinamismo económico claramente superior aos EUA. Estes casos constituíram exemplos do sucesso da política económica do pós guerra.

Neste período, o Japão apresentou uma grande capacidade de penetração nos mercados internacionais (a taxa de crescimento das exportações era de 15.4%), um crescimento assinalável do PIB per capita (8.1%), da produtividade (7.7%) e do stock de capital (9.1%) (quadros A.1 a A.4 – Anexo 1) O «milagre» japonês baseou-se essencialmente em três factores:

- ❑ Sistema educativo muito exigente e selectivo que permitia elevar consideravelmente o nível de qualificação da mão-de-obra;
- ❑ Mentalidade japonesa fundada em valores tradicionais de submissão à autoridade e à disciplina da família, da empresa ou da nação;
- ❑ Originalidade do sistema económico, que residia numa elevada concertação entre o Estado, patrões e grandes empresas no tocante à definição de linhas-mestras do

¹ Em 1960 a Organização Europeia de Cooperação Económica transformou-se na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

desenvolvimento tecnológico e empresarial; esta política apoiou-se num tecido denso de pequenas e médias empresas competitivas com baixos custos de produção (a mão-de-obra convivía pacificamente com salários baixos e emprego incerto).

Quanto à Alemanha, para o mesmo período, tivemos igualmente uma evolução particularmente favorável: o crescimento das exportações cifrou-se em 12.4%, a dinâmica do PIB per capita em 5%, 5.9% para a produtividade e 6.6% para o stock de capital (idem). Estes resultados explicam-se nomeadamente de três formas:

- ❑ O plano Dodge desencadeou uma reforma monetária em 1948 com o objectivo de reduzir a moeda em circulação e facilitar o controlo da inflação;
- ❑ A constituição de um sistema económico de concorrência, cujo fundamento consistia em conciliar o progresso social com a iniciativa particular. A aplicação deste princípio baseou-se na descartelização imposta pelas autoridades de ocupação e na ajuda aos compradores externos na base de créditos. Estas políticas permitiram uma elevada taxa de investimento, evitaram a subida excessiva dos preços e fomentaram o aumento geral dos salários reais;
- ❑ No sector agrícola, o governo iniciou em 1951 uma reestruturação baseada na concentração de parcelas. Em 1963, o «plano verde» aplicou medidas como a mecanização e saneamento da terra, ampliação de propriedades, aumento do crédito e melhoramentos nos preços agrícolas.

d) A partir de 1945 a reivindicação da independência política das colónias tornou-se um fenómeno generalizado nos continentes africano e asiático. Cinco factores podem ser associados ao movimento de descolonização:

- ❑ Aparecimento de minorias intelectuais e de burguesias nacionais que tomam consciência dos problemas destes países;
- ❑ Propaganda dos aliados na defesa da liberdade e da democracia;
- ❑ Evidência da fragilidade das potências coloniais no contexto, primeiro, do conflito militar e, depois, da guerra fria;
- ❑ Apoio soviético às lutas de libertação tendo como referência a revolução russa;
- ❑ Atitude de algumas organizações internacionais (ex: Organização das Nações Unidas) e dos EUA a favor da autodeterminação dos países do Terceiro Mundo.²

² No caso dos EUA, a defesa da autodeterminação facilitou a sua penetração geoestratégica e económica nestes países.

No entanto, as décadas seguintes demonstraram que a independência política não foi acompanhada pela independência económica. Neste sentido, o pós segunda guerra inaugurou uma nova fase nas relações Norte-Sul: por um lado, o (sub)desenvolvimento estava no centro das atenções de diversas organizações internacionais e, por outro, foi na segunda metade do século que os problemas estruturais destes países se agravaram substancialmente.

e) Assim, as preocupações com o atraso económico dos países do Terceiro Mundo e a necessidade de medidas urgentes eram consensuais no mundo Ocidental. No contexto da expansão geoestratégica soviética e da dinâmica de descolonização, as elites políticas americanas incentivaram diversas organizações internacionais, e respectivos especialistas, para uma reflexão sobre as políticas a levar a cabo nos países subdesenvolvidos. Assim, salientaram-se economistas como PREBISH, ROSENSTEIN-RODAN, MYRDAL, ao nível das organizações internacionais para o desenvolvimento, e ROSTOW, LEWIS e PERROUX, num âmbito mais académico.

Estes autores marcaram as preocupações da teoria e política económicas nas duas décadas seguintes: considerava-se que o processo dos países em vias de desenvolvimento devia ser analisado à luz da experiência passada dos países desenvolvidos quando estes experimentaram uma forte dinâmica de crescimento do PIB e do investimento.

A tendência para este tipo de reflexão explica-se de duas formas: primeiro, o principal objectivo das políticas económicas dos países ocidentais no pós-guerra era, justamente, o crescimento económico; em segundo lugar, o estudo da dinâmica económica dos países desenvolvidos privilegiou as metodologias analíticas dos economistas, o que lhes deu, em relação a estas matérias, uma clara preponderância por comparação com outros cientistas sociais (ARNDT, 1987:52).

Foi também no pós-guerra que as políticas keynesianas procuraram conciliar as exigências do crescimento económico com a necessidade de maior equilíbrio social, no quadro de um intervencionismo estatal económica e socialmente mais activo. KEYNES defendia que era possível estabilizar um novo equilíbrio económico se o Estado redefinisse o seu papel na gestão macroeconómica e na política social. Uma vez que nem toda a poupança é investida (ao contrário do que os autores neoclássicos defendem) tornava-se necessário fazer face à insuficiência da procura efectiva. O incentivo estatal à expansão do consumo e do investimento através do multiplicador permitia, por via do estímulo da procura, conduzir a

economia a situações mais próximas do pleno emprego. A intervenção que permitia potenciar este mecanismo multiplicador podia ser directa, através do aumento das despesas públicas, ou indirecta, por meio da política de crédito, da política fiscal e da instituição de benefícios sociais. Baseando a sua acção em diversas áreas e aperfeiçoando a gestão macroeconómica, o Estado procurava expandir, simultaneamente, o consumo e a produção harmonizando-os sem grandes sobressaltos e com a inflação controlada.

Aliás, a década de quarenta herdou ainda um nível relativamente baixo do crescimento, fruto de uma recuperação económica muito lenta desde 1932. Foi neste contexto que surgiu o modelo HARROD-DOMAR, desenvolvido no início dos anos quarenta. Tendo como preocupação central o crescimento e apresentando influências da abordagem keynesiana do rendimento, o modelo constituiu uma teoria dinâmica do crescimento, com análise das oscilações conjunturais de recessão ou expansão.

I.2.- A base fordista do crescimento económico

No pós segunda guerra, em parte como consequência da abordagem keynesiana, a intervenção do Estado na economia (ver figura 1.1) desenvolveu-se fundamentalmente através

- do aumento do investimento em obras públicas;
- das políticas sociais de redistribuição do rendimento, com base em impostos progressivos e benefícios sociais.

Dois dos exemplos mais importantes neste âmbito foram o New Deal, entre 1932 e 1938, e o Plano Beveridge, em 1942.

A política de Roosevelt pretendia, a médio prazo, redistribuir o rendimento de modo a favorecer os operários industriais e os agricultores. Tornou-se, assim, imprescindível a intervenção do Estado no financiamento das obras públicas, na limitação da semana de trabalho a quarenta horas e na melhoria do poder de compra dos assalariados através de medidas como o subsídio de desemprego e o salário mínimo.

O Plano Beveridge permitiu organizar o sistema de segurança social britânico (protecção social ao nível do desemprego, abonos de família, velhice, invalidez), a criação do serviço nacional de saúde e, em complemento, preconizou intervenções para diminuir o desemprego.

A expansão da procura agregada aconteceu devido, primeiro, ao aumento do investimento público e privado e, segundo, ao acréscimo da procura de bens de consumo via redistribuição do rendimento e subida dos salários reais (figura 1.1).³ O acréscimo da procura agregada desencadeia-se, segundo KEYNES, com base no efeito multiplicador e na intervenção estatal.

Segundo KEYNES e HARROD⁴, caminha-se para o pleno emprego se o Estado incentivar a procura efectiva com aumento do consumo e do investimento. As despesas de investimento têm um efeito multiplicador da produção e dos rendimentos associados. A procura de bens de equipamento gera a procura de matérias primas e produtos intermédios para a sua produção, que tem como resultado nova procura destes bens, e assim por diante. A procura de bens de equipamento e a resultante produção gera um aumento do rendimento. Este será canalizado em parte para consumo - acréscimo da procura de bens de consumo - e, desta forma, induzindo a procura de bens intermédios e matéria primas necessários para a produção, e assim sucessivamente. Com maior procura agregada as empresas têm mais encomendas e, logo, necessitam de contratar mais mão-de-obra, reduzindo o desemprego.

Paralelamente, a política fiscal deve optar por elevar os direitos de sucessão sobre as classes de maiores rendimentos para reduzir as desigualdades de riqueza e potenciar a maior propensão a consumir das outras classes de rendimento. Embora as orientações de cariz keynesiano confirmem menor eficácia à política monetária⁵, a baixa da taxa de juro, segundo KEYNES, procura suprimir a figura do rentista e, simultaneamente, criar melhores condições para o acréscimo do investimento (ROSANVALLON, 1984:40-41).

³ De salientar que optamos, *entre outras explicações possíveis*, por explicar o aumento do emprego (ou diminuição do desemprego) com a expansão da procura agregada. Esta é estudada na óptica da despesa (investimento privado, investimento público, consumo de bens duradouros e não duradouros) e na óptica do rendimento (transferências públicas, salários reais).

⁴ Como veremos no subcapítulo II.2, KEYNES considera um acréscimo de investimento autónomo para explicar o seu efeito multiplicador no rendimento, através do aumento do consumo; enquanto que, para HARROD, o próprio investimento é também estimulado pelo acréscimo de consumo.

⁵ Era comum na época o valor inicial da taxa de juro ser baixo.

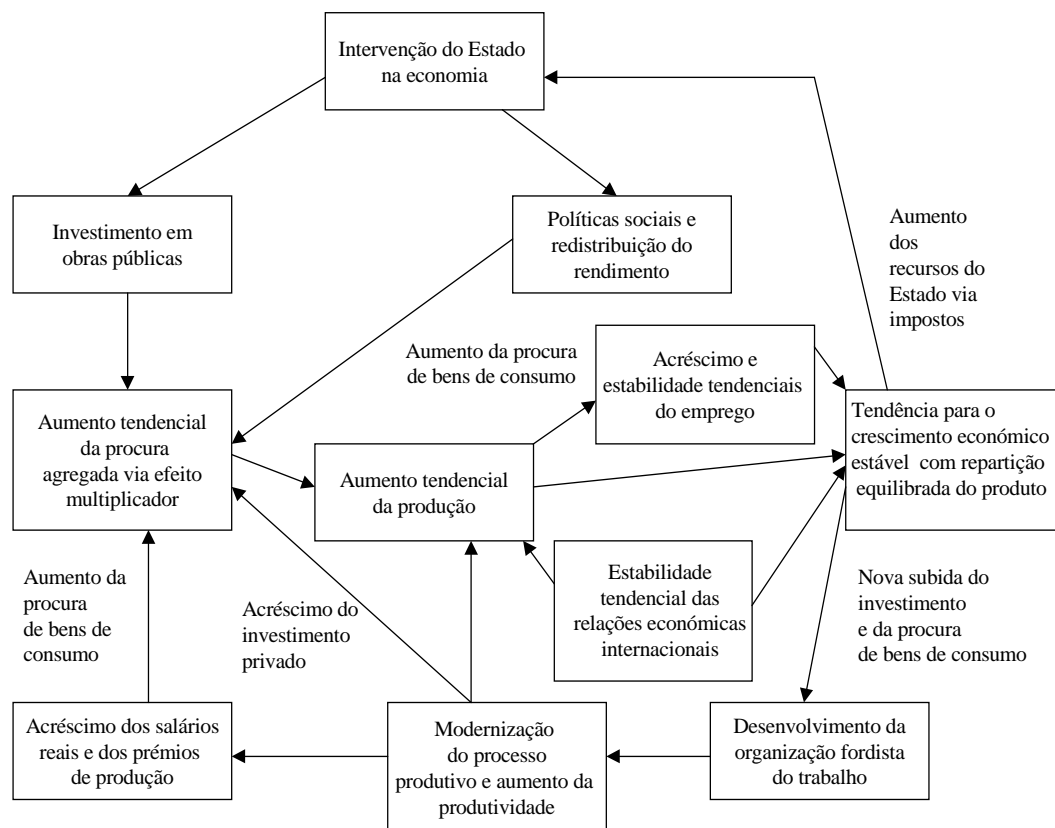


Figura 1.1 – Base fordista do crescimento do pós-guerra

O desenvolvimento da organização fordista do trabalho foi, igualmente, central para explicar o processo de crescimento económico. O industrial americano Henry Ford foi um dos primeiros empresários a aplicar nas suas fábricas as novas formas de organização do trabalho. A organização empresarial fordista baseou-se nos seguintes princípios:

- Aprofundamento da divisão técnica do trabalho numa base científica com forte aposta na componente de investigação. Por exemplo, era fundamental a preocupação com a localização das máquinas, dos postos de trabalho e dos stocks;
- Aplicação do taylorismo. Cada operário desempenhava uma única tarefa, repetindo os mesmos gestos da forma mais simples e rápida possível;

- Trabalho em cadeia. Era possível uma intensificação do trabalho uma vez que o objecto fabricado passava diante do operário sem este ter de deslocar-se. Enquanto que, anteriormente, o operário decidia sobre a escolha das ferramentas, materiais e formas de produzir, neste processo o trabalhador passa a servir a máquina especializada que funciona sem interrupção e limitada a determinadas operações;
- Estandarização. A produção em larga escala e o desenvolvimento da fabricação em série basearam-se na uniformização dos modelos dos produtos fabricados. Era possível elaborar um programa de fabricação a médio e longo prazo e colocar no mercado o mesmo tipo de produto em grandes quantidades. Era o departamento técnico de produção que definia e concebia ao pormenor a produção em série exigindo a padronização das matérias primas e produtos finais, bem como o respeito por normas precisas;
- Aumento dos prémios de produção e dos salários. Este princípio favoreceu a motivação do operário para o trabalho e o poder de compra deste no tocante aos bens de consumo de massa. Em certa medida, este último princípio é uma resultante dos quatro primeiros.

Esta organização produtiva implicou uma integração eficiente dos factores capital e trabalho, o que facilitou o processo de modernização nas empresas. Este processo gerou acréscimos de produtividade que, por sua vez, conduziram a um aumento tendencial da produção. O acréscimo de produtividade teve, também, um efeito indirecto sobre a produção: o aumento dos salários reais e do investimento privado gerou um acréscimo do rendimento através do multiplicador. O acréscimo de produção criou condições propícias ao aumento e estabilidade tendenciais do emprego.

Um dos elementos chave neste circulo consistiu na deslocação dos hábitos de consumo para bens duradouros (habitação, automóvel) contribuindo, de forma assinalável, para o crescimento do procura agregada. O forte crescimento dos mercados resultou de uma oferta quase sempre inferior à procura o que originou margens confortáveis para a empresa. Neste período, a empresa produzia para vender⁶ e centrava, sobretudo, a sua actuação

- no crescimento do investimento e da produtividade, consubstanciado num progresso técnico intenso (química, electrónica), na investigação, aquisição de maquinaria e construção de novas instalações;
- na minimização dos custos, procurando sempre a quantidade económica de produção;

⁶ Outras preocupações vão surgir mais tarde, como, por exemplo, a maior incerteza e concorrência nos mercados.

- nas funções técnicas e industriais, ou seja, nas funções estritamente produtivas.⁷

O círculo «virtuoso» gerou, por conseguinte, uma relativa estabilidade, ou mesmo acréscimo, dos níveis de produção, com as economias a produzir, em média, próximas do pleno emprego dos seus recursos. Em síntese, a intervenção económica e social do Estado e o desenvolvimento da organização fordista da produção, constituíram factores fundamentais para o aumento tendencial da produção e do emprego e, desta forma, para um crescimento económico relativamente estável.

A dinâmica deste círculo estava, por sua vez, dependente de uma repartição equilibrada do rendimento gerado. A repartição do produto estava dependente de uma forte capacidade de negociação e coordenação entre as partes envolvidas. Abdicando de participar na condução do processo produtivo mas exigindo a estabilidade, ou mesmo aumento, do salário real e a protecção em situação de emergência (desemprego, doença), os assalariados aceitavam o processo de modernização e concentravam as suas reivindicações no poder de compra. Os empresários, por seu lado, face aos impostos e participações para a segurança social, renunciavam a uma parte dos lucros mas, em contrapartida, reduziam os conflitos de trabalho e beneficiavam de um bom nível da procura agregada para escoar a produção.

Em conclusão, esta dinâmica de crescimento com base na concertação social gerou três efeitos que completam e revitalizam este círculo:

- O acréscimo dos recursos do Estado via impostos, que conferia estabilidade à condução das políticas económicas e sociais;
- A estabilização de um bom nível de lucros (apesar da repartição referida), o que favoreceu o investimento nas empresas;
- A estabilidade, ou aumento, do salário real, que propiciou a procura de bens de consumo de massa favorecendo a oferta empresarial.

A base fordista do crescimento estava também dependente das transformações operadas nas relações económicas internacionais do pós-guerra, que conferiram uma estabilidade e acréscimo tendenciais do crescimento económico.

⁷ Numa outra fase, a organização da empresa passa a ser estratégica e centrada na função financeira.

I.3. – As relações económicas internacionais

A expansão do comércio internacional no período 1950-73 é ilustrada com a taxa de crescimento das exportações: 8.6%. É notório o contraste com o período 1913-50, que apresentou uma dinâmica externa de 1.0%. O mesmo indicador assinala um crescimento do comércio externo dos EUA em 6.3% no período 1950-73 (2.2% para 1913-50), do Japão em 15.4% (2% no período anterior) e da Alemanha em 12.4% (-2.8% na fase anterior) (quadro A.4 – Anexo 1). Por outro lado, na economia mundial o peso das exportações no PIB passou de 5.5% em 1950, para 10.5% em 1973 (quadro A.5 – Anexo 1). A internacionalização das trocas era efectuada sobretudo entre países desenvolvidos, nomeadamente entre países europeus e entre a Europa e os EUA (BYE e BERNIS, 1977:641).

Assim, após a segunda guerra mundial o comércio internacional conheceu um grande incremento. Nesta altura multiplicaram-se os acordos bilaterais e multilaterais e desenvolveram-se os primeiros esforços que levaram à integração das diversas economias. Consequentemente, ao longo deste período as fronteiras de muitos países abriram-se à livre circulação de mercadorias criando vastos espaços económicos sem barreiras alfandegárias. Dinamizou-se o comércio externo com base na liberalização das trocas e, para satisfazer a procura de mercados cada vez mais amplos, a produção tendeu a aumentar criando, desta forma, condições para um crescimento médio assinalável da riqueza de cada país.

Dos progressos desenvolvidos em torno da integração dos mercados destacamos, a título de exemplo

- a Comunidade Económica Europeia (CEE), onde se deu uma redução das tarifas, a abolição das restrições quantitativas e se adoptou uma tarifa aduaneira comum a ser aplicada sobre as importações oriundas de países não comunitários. Tendo em conta uma média ponderada dos seus membros, a CEE conseguiu reduzir a sua tarifa exterior em 37.3% durante a década de sessenta (idem:876);
- a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), com a supressão, entre 1962 e 1965, dos direitos fiscais e das restrições quantitativas no seu interior.

De salientar que, em média, o comércio intra-europeu liberalizou-se para 84% das transacções de bens em 1955, para 90% em 1959 e 94% em 1961, apesar das diferenças

Actualmente, o predomínio estratégico está na função marketing.

entre países (idem:872). Estes resultados devem também ser associados ao papel regulador da OCDE e do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

Paralelamente, o pós-guerra caracterizou-se pela maior dinâmica na internacionalização dos capitais. Esta foi desencadeada através de quatro mecanismos:

- Criação de empresas filiais e/ou constituição de novas empresas;
- Participação no capital de empresas estrangeiras do mesmo ramo (concentração monopolística) ou de outros ramos (conglomerado);
- Transferência de tecnologia para as filiais/novas empresas ou em associação com a empresa participada;
- Movimentos especulativos e dívidas externas das economias nacionais, embora seja um mecanismo que só se evidenciou de forma efectiva a partir da década de setenta.

Em 1944, a conferência de Bretton Woods estabeleceu a completa convertibilidade das unidades monetárias umas nas outras e o regime de câmbios fixos, que reduziu os riscos cambiais. Este sistema facilitou a livre circulação (ainda que controlada) do capital, a intensificação das trocas de mercadorias e o alargamento dos mercados externos. Este contexto favoreceu o investimento além-fronteiras por parte das empresas de maior dimensão. Na década de cinquenta, entre 60 e 65% do total do investimento privado realizado pelos países desenvolvidos era canalizado para este tipo de países. Na década de sessenta, a percentagem subiu para 75% (BYE e BERNIS,1977:677).

As empresas de grande dimensão não pretendiam limitar a sua acção a um território nacional. Estas unidades procuraram desencadear os investimentos nos países que apresentavam condições mais favoráveis ao investimento, isto é, naqueles onde os salários eram mais baixos, o mercado era mais atractivo, onde existia maior estabilidade social e nos países em que as matérias-primas apresentavam um preço mais reduzido. Por outro lado, muitas destas empresas atingiram uma dimensão considerável, com as suas vendas a constituírem uma percentagem assinalável do PIB dos países onde se instalaram. Este poderio económico exerceu uma forte pressão sobre os governos no sentido de melhorarem as condições de expansão do investimento directo estrangeiro.

Assim, uma outra forma de internacionalização destas empresas baseou-se na produção e podia ser realizada de duas formas. Até aos anos cinquenta e, em parte, devido ao proteccionismo regulamentador dos mercados, a integração do processo produtivo era feita,

essencialmente, à escala de cada economia nacional. A partir desta altura, com a liberalização e alargamento dos mercados, criaram-se condições favoráveis para o começo da decomposição do processo produtivo ao nível internacional.⁸

Na forma de integração nacional, o tipo de organização mais frequente é o da filial não especializada, produzindo, de forma integrada e numa base nacional, toda a gama de produtos através das várias etapas do processo produtivo. O volume de produção destas filiais é limitado à parte do mercado nacional que é por estas abrangido. Na integração de nível internacional, a empresa, se é tecnicamente viável, procura, tendencialmente, decompor o processo produtivo em termos espaciais de forma a desenvolver a especialização das unidades em determinadas etapas ou segmentos produtivos. Esta organização transnacional pode ser de cariz vertical ou horizontal. Por outro lado, procura-se a localização mais favorável de cada unidade tendo em conta as condições de produção e investimento das diversas zonas geográficas. Neste período, a organização da produção e a dimensão do mercado começaram a ser considerados a nível supranacional.

Ilustremos com um exemplo. A empresa Ford, desde os anos trinta, possuía três grandes fábricas na Europa que recebiam os componentes da unidade-sede dos EUA. Com um nível de integração local (nacional) próximo dos 100%, a adaptação dos modelos Ford era feita tendo em conta as características de cada mercado nacional. Os processos de integração económica do pós-guerra induziram um crescimento do mercado europeu. Na década de sessenta, deu-se um crescimento do investimento na Europa visando a integração das operações numa base europeia e, desta forma, a unificação da gama dos modelos Ford vendidos neste continente. Esta estratégia procurou um alargamento dos mercados e um aumento das economias de escala (SAVARY, 1991:92-93)

Uma nova etapa nas relações entre o Norte e o Sul marcou as relações económicas internacionais do período do pós-guerra. Foi nesta fase histórica que se agudizaram os principais problemas dos países subdesenvolvidos: baixo rendimento nacional e per capita, rápido crescimento demográfico, analfabetismo, subnutrição, grandes desigualdades sociais,

⁸ Este processo conheceu maiores avanços nos anos setenta e, sobretudo, a partir da década de oitenta.

excessiva concentração da população activa no sector primário. Por outro lado, assistiu-se ao acentuar dos mecanismos de dependência em relação aos países mais avançados.

Historicamente, a colonização desencorajou os investimentos na indústria e estabeleceu que os países colonizados se tornassem fontes abastecedoras de matérias-primas e mercados para colocação dos produtos manufacturados (e por vezes agrícolas) das metrópoles. Com a independência política, a situação sofreu poucas alterações e, a partir desta altura, a integração dos países subdesenvolvidos no sistema mundial aconteceu através de três mecanismos:

- Deterioração dos termos de troca no quadro da divisão internacional do trabalho. A evolução dos preços de exportação dos países subdesenvolvidos era desfavorável e, assim, assistiu-se a um aumento do défice das balanças comerciais destes países;
- Fixação de empresas de grande dimensão associada, essencialmente, ao baixo preço da mão-de-obra e à proximidade às matérias-primas;
- Programas de auxílio financeiro e técnico por parte dos países industrializados. Esta ajuda implicou, na maioria dos casos, o alinhamento político e geoestratégico com a potência económica em causa e, paralelamente, a abertura do mercado local (nacional) ao exterior.

I.4. – Os principais resultados quantitativos do crescimento

Como resultado conjunto das transformações na integração dos mercados, no movimento internacional de capitais e nas políticas económicas nacionais, as relações económicas internacionais no pós-guerra revelaram uma mudança substancial relativamente a períodos anteriores da história económica. Importa, neste sentido, e de forma sintética, comparar as «performances» económicas - apenas para os países desenvolvidos - da fase em estudo (1950-73), com os períodos anteriores desde 1820.

Quadro 1.1 - Média das taxas de crescimento do PIB per capita, da produtividade, do stock de capital e das exportações nos principais países desenvolvidos (*), 1820 – 1973 (valores em percentagem)(**)

| | 1820-70 | 1870-1913 | 1913-50 | 1950-73 |
|--------------------|---------|-----------|---------|---------|
| PIB per capita | 1.1 | 1.4 | 1.2 | 3.8 |
| Produtividade | - | 1.7 | 1.9 | 4.5 |
| Stock de capital | - | 3.4 (***) | 2.0 | 5.8 |
| Volume exportações | 4.2 | 3.9 | 1.0 | 8.6 |

Fontes: MADDISON, 1991 ; MADDISON, 2001

(*) Os valores apresentados neste quadro seguem a opção metodológica de MADDISON. Para cada indicador este autor opta por calcular a média aritmética das taxas de crescimento das principais economias desenvolvidas.

(**) Os países considerados para a média encontram-se nos quadros do Anexo 1; de notar que para o indicador «stock de capital» o número de países é inferior.

(***) 1890-1913

Apresentamos quatro dos indicadores que são habitualmente escolhidos para caracterizar a evolução do crescimento económico: produto interno bruto per capita, produtividade global, stock de capital e volume de exportações. O indicador base da evolução da riqueza de um país é o produto interno bruto per capita. A variação do rendimento depende, em parte, da dinâmica do investimento (stock de capital) e do grau de abertura ao exterior (volume de exportações). A variação do produto depende também do progresso tecnológico, cuja «medida» mais «aproximada» (MADDISON, 1991: 69) é a produtividade.⁹ A sistematização destes indicadores foi feita com base na informação estatística apresentada nas obras de ANGUS MADDISON (1991 ; 2001).

⁹ É necessário salientar a relatividade deste indicador. Por exemplo, a produtividade depende também da intensidade associada a cada hora de trabalho.

No período de 1950-73 (quadro 1.1) o crescimento das exportações era muito elevado (8.6%), fruto das modificações operadas nas relações económicas internacionais. O crescimento da produtividade (4.5%) estava essencialmente associado às estratégias empresariais de tipo fordista. Como corolário desta dinâmica, destacou-se o crescimento do stock de capital, com 5.8%, e do PIB per capita (3.8%). Esta constitui uma evolução claramente diferenciada relativamente ao período entre as duas guerras. Como vimos, a fase do pós segunda guerra caracterizou-se por diversos processos de negociação para a restauração dos regimes de comércio mais liberalizados, com saliência para a abolição das restrições quantitativas entre os membros da CEE. Os controlos cambiais foram pouco significativos (taxas de câmbio fixas, embora não de forma rígida) e os movimentos de capital foram gradualmente liberalizados. Neste período, o investimento centrou-se nos sectores onde o progresso técnico e as variações de produtividade foram mais acentuadas: electrónica, química, petroquímica, automóvel.

No período 1820-1913 verificou-se um crescimento elevado das exportações (4.2% para o período de 1820-70 e 3.9% em 1870-1913). O crescimento do comércio estimulou a expansão da produtividade (crescimento de 1.7% em 1870-1913) e do stock de capital (3.4% em 1890-1913). Esta dinâmica teve como resultado uma variação positiva do PIB per capita. Após o bloqueio das guerras napoleónicas deu-se a abertura da economia internacional consubstanciada numa redução significativa das tarifas e fruto de uma série de tratados negociados entre os principais países ocidentais. Foi neste período que o Reino Unido (líder da economia mundial até 1890) adoptou uma política de comércio livre e a Alemanha criou uma união aduaneira entre os seus estados. O progresso tecnológico nos meios de transporte ferroviários e marítimos diminuiu o custo de transporte e, assim, possibilitou, igualmente, condições favoráveis ao comércio internacional.

No período 1913-50 assistiu-se a um afrouxamento do crescimento das exportações (1.0%), o que implicou uma variação positiva menor – em relação ao período anterior – do PIB per capita (1.2%) e do stock de capital (2.0%). Este período caracterizou-se por políticas discricionárias, tarifas mais altas, restrições quantitativas, controlos cambiais, movimentos de factores mais rígidos e conflitos entre governos dados os défices públicos e a eclodir das guerras. Houve também uma aceitação generalizada do desemprego em larga escala, dada a preocupação das políticas conjunturais com a inflação e a estabilização cambial.

I.5. – Conclusão

Paralelamente ao forte crescimento dos países desenvolvidos, o período do pós-guerra demonstrou que no Terceiro Mundo a independência económica não acompanhou a independência política, com tradução no agravamento substancial dos problemas estruturais destes países. O consenso no Ocidente sobre a necessidade de medidas urgentes induziu uma reflexão sobre as políticas a desencadear nos países subdesenvolvidos e contribuiu decisivamente para a emergência da economia do desenvolvimento.

No quadro do dinamismo nas principais economias desenvolvidas e do papel do Estado no estímulo do crescimento económico, KEYNES defendia que a redefinição da gestão macroeconómica e da política social permitiria estabilizar as economias. O incentivo público à expansão do investimento e do consumo através do multiplicador possibilitaria, por via do estímulo da procura efectiva, aproximar as economias do pleno emprego dos recursos.

O dinamismo das economias avançadas pode ser explicado pela base fordista do crescimento económico.¹⁰

O resultado conjunto da ligação investimento-procura-produção-emprego consistiu na estabilidade e dinamismo tendenciais do crescimento económico, ou seja, uma alteração acentuada face a períodos anteriores da história económica. O crescimento económico gerou, através da negociação colectiva, uma repartição equilibrada do rendimento que permitiu revitalizar o círculo através do aumento das receitas públicas e da procura de bens de consumo e investimento dirigida às empresas.

A ligação benéfica entre os elementos referidos era favorecida pela acção simultânea dos agentes Estado, empresas e do «exterior».

No quadro de um intervencionismo económica e socialmente mais activo, o Estado conciliou a necessidade de maior equilíbrio social e as exigências do crescimento económico. Para o fazer este agente ampliou o seu raio de acção às diversas áreas da economia e do «social» e, desta forma, procurou expandir, em simultâneo e em harmonia, o consumo e a produção.

¹⁰ A URSS adoptou mecanismos económicos e políticos distintos, embora também tenha apresentado, neste período, um dinamismo económico assinalável.

A organização produtiva fordista facilitou o processo de modernização das empresas através de uma integração eficiente dos factores capital e trabalho, o que permitiu o acréscimo de produtividade. Este acréscimo teve um efeito directo sobre a produção. O efeito indirecto resultou do acréscimo dos salários reais e do investimento privado, que facilitou a dinâmica da procura agregada e, assim, da produção.

Três factores favoreceram o alargamento dos mercados (e também o acentuar dos mecanismos de dependência do Terceiro Mundo): primeiro, a maior integração das economias criou vastos espaços económicos sem barreiras alfandegárias o que promoveu a circulação de mercadorias; segundo, a decomposição internacional do processo produtivo por parte das empresas transnacionais aumentou os fluxos de bens finais, intermédios e de capital; terceiro, a dinâmica multifacetada de internacionalização dos capitais em ligação com o novo regime de câmbios saído de Bretton Woods facilitaram a circulação, com algum controlo, do capital. A simultaneidade destes factores favoreceu a circulação de capitais e mercadorias o que permitiu a expansão dos mercados externos e, conseqüentemente, a dinamização do trinómio procura-produção-emprego a nível internacional.

Em conclusão, a estabilização e acréscimo tendenciais do emprego e a manutenção do desemprego a níveis baixos, foram possíveis dada a articulação virtuosa entre o papel do Estado, a organização empresarial fordista e a expansão dos mercados externos e internos.

Com este enquadramento, as políticas activas de emprego foram relativamente secundarizadas, dirigindo as acções, sobretudo, para a protecção social do emprego. No entanto, no âmbito da estabilização conjuntural, a intervenção do Estado centrou-se na dinamização do investimento e do consumo para conduzir as economias nacionais a níveis próximos do pleno emprego. Simultaneamente, o Estado focou a atenção nas políticas de redistribuição do rendimento disponível, apoiadas na concertação social entre sindicatos e patronato.

A fase fordista do crescimento teve tradução em contextos económicos e sociais relativamente favoráveis nas economias locais, com o desemprego a manifestar-se de forma residual e apresentando um carácter friccional e tecnológico, por conseguinte sem a natureza estrutural inerente à crise surgida a partir dos anos setenta.

No novo enquadramento económico do pós-guerra, o sistema económico global (mercado e instituições) facilitou a regulação económica e social dos Estados nacionais conferindo um papel pouco relevante para a acção local no domínio do emprego. Como veremos no capítulo III, a base fordista de crescimento foi posta em causa a partir da década de setenta. Como se verá mais adiante (capítulo VI), a partir da década de noventa colocou-se o combate ao desemprego como uma das principais prioridades das políticas nacionais e comunitárias.

II – O PARADIGMA FUNCIONALISTA DO DESENVOLVIMENTO

Denominamos este paradigma de «funcionalista» com base em duas razões. Este conjunto de teorias foram influenciadas pelo evolucionismo (COMTE), que postulava a natureza unidireccional, progressista e gradual da mudança social, e pelo funcionalismo (PARSONS), que visava distinguir as características e funções-chave das sociedades «tradicionais» e das sociedades «modernas». Por outro lado, neste paradigma a distinção entre sectores (exemplos: «moderno» e «tradicional»; «intensivo em capital» e «intensivo em trabalho») ou entre níveis espaciais (exemplos: «pólo» e «região periférica»; «centro urbano superior» e «centro urbano inferior») eram baseadas na diferenciação de funções, ou na especialização, de cada sector ou de cada nível espacial.

No pós segunda guerra, as questões económicas estavam na ordem do dia. O extraordinário crescimento económico e as mudanças político-estratégicas ocorridas nos países desenvolvidos, bem como os problemas das zonas subdesenvolvidos, reforçaram o papel dos economistas a nível político e académico.

O conceito de desenvolvimento que daqui emergiu reflectiu a preocupação com a acumulação de riqueza traduzida nomeadamente no investimento em capital. Este processo era considerado progressivo, irreversível e homogeneizante, uma vez que poderia ser adoptado por qualquer nação do mundo.

As opções teórico-metodológicas do paradigma funcionalista consubstanciaram-se no «programa de investigação» que assumiu as principais temáticas privilegiadas, e nos princípios teóricos-base inerentes à natureza do processo de desenvolvimento. Estas opções-chave enquadraram as teorias que se preocuparam em analisar os vários factores de crescimento económico, ou seja, a «temática transversal» à economia do desenvolvimento deste período. As visões predominantemente macroeconómica (keynesiana) e predominantemente microeconómica (neoclássica) não consideravam inicialmente a variável espaço. Esta variável foi integrada por outros autores nos modelos da economia do desenvolvimento regional. A ponte entre o paradigma funcionalista e o paradigma

territorialista foi possibilitada por alguma abertura teórica, demonstrada nomeadamente por PERROUX e BOUDEVILLE.

Neste capítulo, pretende-se igualmente situar o estudo da hipótese central no âmbito das opções paradigmáticas e teóricas propostas pelos autores da perspectiva funcionalista.

Assim, no ponto II.1 fazemos referência ao conceito de desenvolvimento no paradigma funcionalista. Seguidamente, exemplificam-se os principais factores de crescimento (II.2) e é sistematizada a tradução territorial do crescimento (II.3). Vamos basear o estudo em vários factores: poupança, procura, progresso técnico, investimento, economias externas, pólos e respectivos sectores. Na conclusão avançamos algumas críticas a este paradigma procurando, seguidamente, sistematizar os elementos metodológicos e teóricos a integrar na nossa grelha de análise.

II.1. – O conceito de desenvolvimento dominante

Neste ponto optamos por ter como referência central ROSTOW e LEWIS por três razões. Em primeiro lugar, são autores cujos trabalhos tiveram, neste período, grande impacto na comunidade científica e nos meios políticos de vários países desenvolvidos e subdesenvolvidos (HUNT, 1989:63). Em segundo lugar, estes autores sintetizaram os temas essenciais do «programa de investigação» do economia do desenvolvimento nas décadas de cinquenta e sessenta. Por último, os seus trabalhos tiveram subjacentes os principais princípios teóricos de um paradigma que alguns autores denominam «Escola da Modernização» (SO, 1990).

Sintetizamos, primeiro, os principais temas ligados ao conceito de desenvolvimento, para seguidamente referirmos os princípios teóricos daquela abordagem.

Os principais **temas** privilegiados neste período são:

- crescimento económico;
- investimento em capital e trabalho;
- papel do empresário ou investidor;
- inovação;

- produtividade do capital.

Na década de cinquenta e sessenta, a teoria dominante considerava central a ideia de que desenvolvimento (económico) era sinónimo de crescimento económico. Assim, o desenvolvimento constituía uma determinada modificação das estruturas de produção e de consumo que permitia, por um lado, uma elevada taxa de crescimento do rendimento global e, por outro, um aumento médio do produto (ou rendimento) per capita. Segundo ROSTOW, o resultado final fundamental na fase de arranque de qualquer economia é “... *um nítido aumento do produto real per capita.*” (ROSTOW, 1956:167) Era uma concepção essencialmente material do desenvolvimento. Definia-se o produto nacional como o conjunto de todos os bens e serviços produzidos por uma nação (ou região), durante um certo período (normalmente um ano), a partir dos factores terra, trabalho e capital. O PIB era, pois, uma medida do bem estar material. Contudo, já neste período, certos autores – como ROSTOW - anteciparam algumas das preocupações que estiveram no âmago da viragem teórica do final dos anos sessenta: considerava-se que o desenvolvimento não é apenas económico, também comporta aspectos como o aumento do nível de vida, repartição mais equilibrada da riqueza gerada ou mesmo modificação das estruturas sociais (idem:179). No entanto, foram as questões eminentemente económicas que prevaleceram.

O segundo tema diz respeito ao investimento em capital e mão-de-obra. Defendia-se que o crescimento económico dependia essencialmente do investimento atingido durante determinado período de tempo e para um determinado país ou conjunto de países (ROSTOW, 1956:166-167 e 170). Assim, podem-se destacar dois dos aspectos que, durante o período do pós segunda guerra, estiveram, ao nível académico e político, ligados à noção de desenvolvimento: investimento em recursos humanos e formação de capital. No entanto, considera-se que, neste período, o investimento em capital é o tema central do corpo da teoria económica do desenvolvimento, defendendo a maior parte dos autores que o crescimento económico de uma nação depende fundamentalmente da taxa de crescimento do factor capital (ARNDT, 1987:57). É o próprio LEWIS que define o problema fundamental da economia do desenvolvimento: “*o problema central da teoria do desenvolvimento económico é a compreensão do processo pelo qual uma comunidade que anteriormente não poupava nem investia mais do que 4 ou 5% do seu rendimento nacional, ou ainda menos, se transforma numa economia em que a poupança voluntária se situa por volta de 12 ou 15%*”

*do rendimento nacional, ou mais. Este é o problema central porque a questão principal do desenvolvimento económico é a rápida acumulação de capital” (LEWIS, 1954:422).*¹¹

Como podemos inferir desta citação, o papel do investimento é ainda privilegiado para analisar a evolução das sociedades em geral. Segundo ROSTOW, o que caracteriza uma nova fase de desenvolvimento económico de um país é essencialmente o volume de investimento gerado com base numa lógica de poupança – sobretudo em determinados sectores mais produtivos -, o que, por sua vez, permite «sustentar» o rendimento, base para novos investimentos em períodos seguintes, e assim sucessivamente:

“O arranque é definido como o período durante o qual a taxa de investimento cresce de tal modo que aumenta o produto real per capita, proporcionando este aumento inicial transformações radicais nas técnicas de produção e na disposição dos fluxos de rendimento que mantêm a nova escala do investimento, perpetuando, assim, a tendência crescente do produto per capita. (ROSTOW, 1956:159-160)

... o crescimento rápido de um ou mais sectores manufactureiros é uma força poderosa e essencial de transformação económica. ... O crescimento nestes sectores, com novas funções de produção, de elevada produtividade, tende, por si mesmo, a aumentar o produto per capita ... [que é aplicado] em investimentos altamente produtivos” (idem:192).

Por outro lado, a modificação das estruturas produtivas, subjacente ao conceito de desenvolvimento económico, significa uma redução de sector primário e uma expansão dos restantes sectores. Acentua-se a importância do processo de industrialização, ou seja, postula-se que o investimento se deve fazer sobretudo no sector industrial da economia. Uma das condições do arranque de uma economia é a elevada taxa de investimento de alguns sectores (idem:170) que induz “... *um processo de industrialização mais geral*” (idem:183).

O terceiro aspecto prende-se com o papel dos empresários, ou seja, “... *um grupo de homens que pensam em termos de investimento produtivo de capital.*” (LEWIS, 1954:425) Se o rendimento de cada país estiver concentrado sobretudo na classe empresarial a poupança aumenta, uma vez que se considera este grupo social como tendo uma elevada propensão à poupança (idem:423), outra das condições prévias ao «take-off» (ROSTOW, 1956:183). Dos lucros obtidos o empresário utiliza, em termos relativos, menos recursos no consumo de bens e serviços do que outros grupos sociais. Esta elevada propensão à poupança alia-se a uma

¹¹ Neste ponto II.1, as citações da edição brasileira são adaptadas tendo em conta em conta palavras

grande propensão ao investimento e a correr riscos (idem:183). Assim, o crescimento económico com base no capital físico é dinamizado pela classe capitalista.¹² O papel do investidor liga-se à capacidade de se obter maior rentabilidade do capital investido: “*uma vez tendo surgido o sector capitalista é só uma questão de tempo para que este atinja uma dimensão considerável. ... Mas se, por alguma razão ou outra, as oportunidades de utilização produtiva do capital aumentarem com rapidez, o excedente também aumentará rapidamente e, com ele, a classe capitalista*” (LEWIS, 1954:426).

O quarto tema diz respeito à inovação. O desenvolvimento económico implicava, igualmente, uma utilização «óptima» ou «racional» dos recursos materiais e humanos disponíveis. O aumento das capacidades de cada indivíduo para produzir de forma «racional» dependia dos progressos tecnológicos e organizativos ocorridos no processo produtivo e de uma melhor combinação dos factores produtivos utilizados. As capacidades inovadoras constituíram outro eixo central para explicar a evolução dos sistemas económicos; enquanto ROSTOW faz apelo a uma noção mais ampla de inovação a propósito do «take-off», LEWIS, num âmbito mais restrito, salienta a importância do mercado e do empresário:¹³

“As mudanças de método iniciais exigem que algum grupo da sociedade queira e tenha autoridade para instaurar e difundir as novas técnicas de produção. ... [O arranque] exige, portanto, uma sociedade disposta a corresponder activamente às novas possibilidades das empresas produtivas; sendo também provável que exija transformações políticas, sociais e institucionais ... [que irão permitir] a aceitação e absorção normal das inovações” (ROSTOW, 1956:160).

“Quanto aos capitalistas privados ... [o seu] surgimento está, provavelmente, ligado à existência de novas oportunidades, principalmente as que ampliem o mercado, associadas a alguma técnica nova que aumente bastante a produtividade do trabalho” (LEWIS, 1956:426).

como «renda», «demanda», «descolagem» ou «corrente».

¹² Embora LEWIS – como ROSTOW – também faça referência ao Estado, “... lembrando que «capitalista» não significa aqui capitalista privado, mas que pode ser igualmente aplicado ao Estado capitalista. ... O Estado capitalista pode acumular capital de forma mais rápida que o capitalista privado, visto que se pode valer não só dos lucros do sector capitalista, mas também daquilo que consiga ou extraia do sector de subsistência através de impostos.” (LEWIS, 1954:425)

¹³ Na mesma linha adoptada por SCHUMPETER na sua obra *Teoria do Desenvolvimento Económico*.

O quinto tema diz respeito à produtividade do capital. Subjacente a este aspecto estava uma determinada «racionalidade económica» que possibilitava às empresas (empresários) escolher e combinar da melhor forma os recursos associados ao capital. A produtividade do capital pode ser analisada com base no rácio produto/capital ou no seu inverso, o coeficiente capital-produto. Considerando um baixo nível deste coeficiente, pressupõe-se uma elevada produtividade capitalística que, por seu lado, deve ser explicada, ou clarificada, pelo economista. Neste sentido, citemos, a título de exemplo, o raciocínio de ROSTOW: “*por um lado, há uma grande necessidade de capital básico em transportes, energia, educação, etc. Devido, principalmente, ao longo prazo necessário para que estes investimentos revertam em lucros, a relação (a curto prazo) capital-produto é alta. Por outro lado, há muitos aspectos inexplorados de técnicas conhecidas e de recursos naturais disponíveis; isso faz com que a relação capital-produto seja baixa.*” (ROSTOW, 1956:167)

Os **princípios teóricos** subjacentes a esta abordagem moderna do desenvolvimento eram, segundo ALVIN SO (SO, 1990:33-34), os seguintes:

- O desenvolvimento era considerado um processo faseado ao longo do tempo. Captado no seu sentido mais amplo, o desenvolvimento implicava a transformação de uma economia tradicional com actividades essencialmente agrícolas e artesanais numa economia industrializada com níveis elevados de rendimento per capita, produtividade e salários reais. O processo de desenvolvimento assumia um carácter marcadamente determinista e mecânico, quer nos autores cujas teorias são mais abstractas, quer por parte daqueles que fazem apelo ao contexto histórico de um país ou conjunto de países;¹⁴
- O desenvolvimento pressupunha uma natureza «homogeneizante» uma vez que se postulava – de forma optimista – uma convergência económica entre países com dinâmicas marcadamente diferentes. O processo de industrialização dos países em vias

¹⁴ De salientar, a este respeito, a autocrítica metodológica de ROSTOW: “*qualquer que seja a importância e virtude em considerar o arranque em termos agregados – que abrangem o produto nacional, a proporção do produto investido e a relação marginal capital-produto – isso dá-nos apenas uma vaga ideia do que ocorre na realidade, assim como dos processos causais ... Talvez o mais importante que se possa dizer quanto ao comportamento destas variáveis nos casos históricos de arranque é que adoptaram muitas formas diferentes. Não existe esquema único. A taxa e produtividade do investimento podem aumentar e podem também difundir as consequências desse aumento por muitas vias diferentes – técnicas e económicas – sob a égide de vários ambientes distintos, políticos sociais e culturais, impulsionados por uma grande variedade de motivações humanas.*” (ROSTOW, 1956:179)

de desenvolvimento teve como modelo as sociedades americana e europeia o que tornou estas teorias de aplicação quase universal aos diversos países do mundo;

- O processo de desenvolvimento era admitido como irreversível uma vez desencadeado. Aqui o raciocínio era também fortemente determinista. A evolução – consubstanciada em mudanças decisivas, embora demoradas, nas principais instituições económicas e sociais – implicava que os indivíduos iam adequando as suas estratégias à modernização económica;
- O desenvolvimento era considerado progressivo e não se desenrolava com mudanças drásticas ou revolucionárias. Esta perspectiva constituía um contraponto ao paradigma marxista do desenvolvimento, que assumia uma visão revolucionária da história.

Seguidamente, vamos exemplificar alguns dos principais factores que, segundo diversos autores do paradigma funcionalista, favorecem o crescimento económico.

II.2. – Principais factores de crescimento económico

Porque é que num determinado espaço económico – seja ele a economia mundial, um continente, país ou região – acontecem transformações económicas que têm como consequência principal a variação do produto? Quais os factores associados a essas transformações e qual o seu contexto histórico? São estas as questões centrais propostas por MADDISON (MADDISON, 1991) na sua análise de longo prazo sobre a economia capitalista. Para explicar o crescimento económico – que, a partir de 1820, era claramente mais dinâmico em relação a épocas anteriores – este autor estuda diversos factores (idem:52 a 82).¹⁵

Relativamente a cada um dos factores, vamos exemplificar algumas questões teóricas propostas por alguns dos autores mais importantes no estudo destas temáticas. Para este

¹⁵ MADDISON integra-se no grupo de autores, como KUZNETZ e DEMINSON, que desenvolvem uma contextualização do crescimento económico de longo prazo com o intuito de identificarem factores de crescimento.

ponto e o próximo, optamos ainda por escolher apenas autores a partir da década de trinta¹⁶, no sentido de não alargar demasiado o âmbito do nosso trabalho.

Escolhemos autores que estudam conceitos e teorias de crescimento económico e que são integráveis em diferentes paradigmas: SOLOW e MEADE no paradigma neoclássico; HARROD, DOMAR, KALDOR e KEYNES¹⁷ no paradigma keynesiano.

ROSTOW e LEWIS centram a atenção na análise das estratégias de desenvolvimento que visam o crescimento económico. Estas perspectivas são, em certa medida, convergentes com a abordagem keynesiana relativa ao papel do Estado na intervenção económica.

Neste subcapítulo faremos uma pequena referência a SCHUMPETER e PERROUX¹⁸, autores que, relativamente a estas problemáticas, são muito citados e considerados «não alinhados» ou ecléticos.

Os factores escolhidos por MADDISON são os seguintes:

- a) Factores «históricos» - recursos naturais, demografia, oferta de mão-de-obra, comércio internacional (em ligação ao colonialismo) e o papel do Estado;
- b) Factores «estruturais» - poupança, procura agregada e ligação entre sectores;
- c) Factores inerentes ao processo produtivo – progresso técnico e investimento em capital e trabalho.

MADDISON desenvolve uma análise histórica («ultimate causality») e uma análise quantitativa («proximate causality») para estudar as grandes tendências do crescimento de longo prazo da economia capitalista. Neste estudo, o autor integra a análise quantitativa do crescimento nas diversas fases da história económica e social desde 1820, procurando ligar ambos os níveis de causalidade. O estudo estatístico não está desligado dos factores «históricos» e, em certa medida, subordina-se a estes (MADDISON, 1991:10-11). Os factores «estruturais» e os factores inerentes ao processo produtivo, determinantes no crescimento de cada nação ou conjunto de países, são, ao longo do obra de MADDISON, frequentemente enquadrados, ou explicados, com base nas transformações ocorridas na

¹⁶ Embora uma das principais obras de SCHUMPETER date de 1911, o mesmo autor retoma a temática da inovação nos anos quarenta, no seu livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*.

¹⁷ Os trabalhos de KEYNES integram-se nos modelos de equilíbrio macroeconómico de curto prazo.

¹⁸ Autor que retomamos no ponto II.3 para uma análise mais demorada.

economia internacional e nas políticas económicas estatais, embora a este respeito as referências aos factores relativos à demografia e aos recursos naturais sejam também de assinalar. Desta forma optamos por apresentar primeiro os factores «históricos» no intuito de enquadrar as referências aos restantes factores.

a) Factores «históricos»

Segundo MADDISON, os *recursos naturais* constituem um factor de crescimento económico, embora a sua relevância surja relativizada conforme o período histórico considerado (idem:57 a 60):

- Os recursos naturais por indivíduo reduziram-se substancialmente desde 1820. Este indicador era, em termos relativos, mais favorável nos EUA, Canadá e Austrália, e constituiu um importante factor de crescimento económico, sobretudo durante o século XIX. Actualmente as diferenças de rendimento real entre países apresentam uma fraca relação com as respectivas capacidades de recursos naturais por indivíduo;
- O stock de terra agrícola cultivada cresceu no século XIX e na primeira metade do século XX, embora a partir desta fase o acréscimo de produtividade dependa sobretudo do progresso técnico inerente aos investimentos na agricultura;
- A prospecção de novos recursos naturais ao longo da história económica dos dois últimos séculos esteve associada ao progresso técnico e a aumentos de preços que puseram em causa a dinâmica de consumo;
- Historicamente a existência de recursos naturais influenciaram, em parte, a liderança económica mundial, embora actualmente este factor tenha diminuído a sua relevância para a explicação da dinâmica económica do país-líder mundial e dos seus mais directos concorrentes.

Em termos *demográficos*, o maior crescimento populacional a partir de 1820 (por comparação com o século XVIII) e as respectivas mudanças na estrutura demográfica, tiveram como um dos seus principais efeitos o crescimento da *população activa* desde meados do século XIX até ao fim do século XX. Foi igualmente a partir da segunda metade do século passado que a redução do número de horas trabalhadas por pessoa favoreceu a «qualidade» do factor trabalho (idem:60 a 63)

O *comércio internacional, associado ao colonialismo*, são fundamentais para MADDISON analisar as mudanças na liderança económica, nomeadamente nos casos da Holanda e do Reino Unido. Desde o fim do século XVI até ao início do século XIX, inerente ao seu poder monopolístico, a Holanda teve uma forte presença nos mercados internacionais através de diversos ramos da agricultura (produtos alimentares, tabaco), indústria (têxtil, destilarias, cerâmicas) e serviços (banca, seguros, armazenagem e transporte marítimo) (MADDISON, 1991:31 e 33). Por seu lado, o Reino Unido cimentou a sua posição líder entre 1820 e 1890 dominando o comércio internacional e aumentando os monopólios comerciais na América Latina, Índia e América do Norte. O comércio importador e reexportador do algodão asiático e o domínio internacional na exportação de têxteis, constituíram condições essenciais para o sucesso das inovações tecnológicas ocorridas no Reino Unido a partir de 1760 (idem:36).

Para MADDISON, as mudanças ocorridas na economia internacional a partir de 1820 são uma das bases fundamentais para analisar cada fase da história económica desde então. Entre 1820 e 1913, as práticas de comércio livre do Reino Unido e da Alemanha e o fim das guerras napoleónicas, explicam, segundo o autor, em grande parte, o crescimento das exportações. No período entre as duas guerras, assistiu-se a um recrudescimento do proteccionismo, enquanto que, entre 1950 e 1973, se deu uma expansão sem precedentes do comércio internacional, em parte devido aos progressos ocorridos no âmbito do GATT e da CEE.

Para MADDISON, outro dos factores centrais de crescimento económico é o *papel do Estado*. A liderança económica da Holanda deveu-se essencialmente à sua política mercantilista. O bloqueio efectuado ao porto de Antuérpia entre 1585 e 1795 facilitou a expansão da indústria têxtil e, sobretudo, a armazenagem e o transporte marítimo – o comércio de entreposto chegou a cerca de três quartos do total das transacções internacionais efectuadas pela Holanda (idem:34). Segundo MADDISON, o Reino Unido, apoiado no poderio imperial, baseou o seu crescimento na abertura da economia à concorrência internacional. Foram beneficiados os ramos mais fortes da agricultura, indústria (têxtil) e serviços (comerciais, transporte marítimo, banca) (idem:39).

O papel do Estado foi também um factor essencial no fim das restrições feudais e na institucionalização de condições mais favoráveis para os negócios internacionais: *“a non-discretionary legal system protected property rights. ... State fiscal levies became more predictable and less arbitrary. The growth of trustworthy financial institutions and*

instruments gave access to credit and insurance which made it easier to assess risk and organize business rationally on a large scale over a wide area.” (MADDISON, 1991:55-56)

Por outro lado, em contraste com períodos anteriores, a partir de 1880 expandiu-se a despesa pública em termos de serviços de saúde e educação; durante o século XX aumentaram os abonos de família, subsídios de desemprego e, sobretudo, as pensões. De salientar que a percentagem dos gastos públicos no total do PIB era, em termos médios, de 11.7% em 1913, cifrando-se em 37% no início dos anos setenta (quadro B.1 – Anexo 1). Embora com grandes diferenças entre países, era importante o papel empregador do Estado no sector terciário. A intervenção estatal apresentou mais impacto na redistribuição do rendimento, nomeadamente promovendo o poder de compra das classes trabalhadoras e a «segurança económica» (idem:78) Em conclusão, *“over the long run there seems little doubt that state action has strengthened the forces making for economic growth and stability. It has also made capitalist property relations and the operation of market forces more legitimate”* (idem:80).

A ligação aos factores históricos são um dos elementos diferenciadores das teorias de ROSTOW e SCHUMPETER.¹⁹

ROSTOW procura desenvolver a sua teoria com uma perspectiva temporal e histórica precisa reportando-se, nomeadamente, à história económica de parte da idade moderna e da idade contemporânea. Na segunda etapa (pré-condições para o crescimento), por exemplo, o empresário estava ligado sobretudo ao sector comercial, enquanto que o progresso dos transportes ligou-se historicamente ao abastecimento de matérias primas à Europa oriundas das colónias. Na terceira etapa de crescimento (arranque ou «take-off»), ROSTOW situa a perspectiva de subida continuada do investimento e do rendimento per capita numa mudança profunda a nível político e institucional (papel do Estado), económico (tecnológico) e social (papel crescente do empresário). Estas mudanças, aliadas à abertura dos países à economia mundial desde o início do século XIX, possibilitaram a exploração de maior número de oportunidades de investimento.

Para SCHUMPETER, a evolução da dinâmica capitalista associa-se a uma acentuada modificação do regime de propriedade privada e da «liberdade» de contrato, com referência

¹⁹ Para KEYNES este factor é igualmente importante, sobretudo no que diz respeito ao papel do Estado; o essencial sobre esta questão já foi referido no subcapítulo I.1.

ao papel do Estado, nomeadamente nas regulamentações inerentes ao direito comercial e à legislação laboral (MURTEIRA, 1990:106).

b) Factores «estruturais»

A *poupança* refere-se à parte do rendimento nacional que não é utilizada para consumo e que está disponível para investimento.

Para KEYNES, no quadro do equilíbrio macroeconómico de curto prazo, o aumento excessivo da poupança é prejudicial se a conjuntura económica for de recessão. Um nível demasiado elevado da poupança tem como efeito uma diminuição excessiva do nível de consumo baixando, assim, o rendimento e acentuando, desta forma, a curva descendente do ciclo económico.

No modelo HARROD-DOMAR, a taxa de crescimento do produto depende da propensão média a poupar. Apesar de, neste modelo, a propensão média a poupar ser constante e exógena, as variações do crescimento económico dependem do nível inicial daquela. À semelhança de KEYNES, a poupança tem um papel relativamente passivo pois depende de uma dinâmica económica anterior em termos de variação do rendimento que, por sua vez, depende de variações no investimento inicial. No entanto, esta propensão permite distinguir a fatia do produto que é investida (ou, simplesmente, poupada em parte) da que é consumida.

Em KALDOR procura-se endogeneizar a poupança no modelo de curto prazo. Considera-se que a propensão média a poupar dos detentores de capital é superior à propensão média a poupar dos trabalhadores. Por isso, a poupança depende da repartição do rendimento nacional entre estes dois grupos. Considera-se que um aumento da taxa de investimento eleva a parte dos lucros no rendimento nacional o que permite subir a taxa de poupança (S/Y , com S – poupança e Y - rendimento), uma vez que a propensão média a poupar dos detentores de capital é superior. A subida da taxa de poupança cria condições favoráveis a um novo aumento da taxa de investimento, e assim sucessivamente.

Nas outras abordagens, a poupança é um factor vital na explicação do desenvolvimento. Para ROSTOW e LEWIS, a formação de capital depende da taxa de poupança da economia em causa. Consideram, igualmente, que os empresários (ou capitalistas) têm maior propensão média à poupança. O empresário é um elemento fundamental no crescimento económico na

medida em que tem mais apetência para arriscar produtivamente as suas poupanças, em comparação com os trabalhadores ou os proprietários de terras. Para os autores neoclássicos, tudo o que é poupado é considerado investimento. A decisão de investir resulta, simples e automaticamente, da decisão de poupar, pressupondo a existência de economias desenvolvidas com mercados financeiros bem integrados.

A *procura agregada* constitui um dos elementos fundamentais para dinamizar os modelos keynesianos, de LEWIS e de ROSTOW.

Como vimos no ponto II.1, para KEYNES é o aumento da procura efectiva que permite elevar o rendimento e o emprego. Esta procura é pública e privada, consiste em bens de consumo duradouro e não duradouro, e em bens industriais (infraestruturas, máquinas).

No modelo HARROD-DOMAR, as variações na taxa de crescimento do produto ao longo de certo período dependem da diferença estabelecida, no fim do período anterior, entre a procura planeada ou prevista pelos empresários e a procura real ou que efectivamente ocorre. É este elemento dinâmico do modelo, inerente à natureza cíclica da economia, que explica a reformulação das decisões de investimento em termos de capacidade produtiva instalada. Neste modelo, o investimento autónomo gera efeitos no rendimento via acréscimos no consumo (efeito multiplicador) e, no período seguinte, o próprio investimento é estimulado através dos efeitos gerados pelos aumentos no consumo (efeito acelerador). Por outro lado, o nível da procura e, mais concretamente, o nível de consumo, permite estabelecer o limite mínimo de crescimento que ocorre na economia: nas economias desenvolvidas o consumo não desce a taxas muito baixas, dado que as famílias pretendem manter um nível de vida mínimo.

Em ROSTOW são determinantes as variações positivas na procura dirigida aos «sectores-líderes» da economia para um crescimento «sustentado», enquanto que no modelo de LEWIS a hipótese inicial, que no final tem como resultado um acréscimo do rendimento, estabelece uma subida da procura de bens industriais.

A teoria neoclássica incide exclusivamente a sua análise no lado da oferta, centrando os seus esforços teóricos sobre os inputs (capital, trabalho e progresso técnico) da função de produção. Para estes autores, a procura solvente é exógena aos modelos.

A *ligação entre sectores* explicita que o crescimento económico de uma nação também depende dos efeitos de arrastamento induzidos de uns sectores para outros.

No modelo de ROSTOW, os «sectores-líderes» têm as seguintes características:

- Crescimento rápido face a uma procura crescente;
- Elevadas elasticidades-preço da oferta e da procura;
- As elasticidades-rendimento da procura nestes sectores são superiores às variações médias ocorridas nos restantes sectores da economia (HERRICK e KINDLEBERGER, 1983:68).

Os «sectores-líderes» estimulam a oferta, a procura e a difusão da inovação nos «sectores complementares» (engenharia, carvão) e de «crescimento derivado» (serviços) (ROSTOW, 1956:186). O efeito-conjunto deste processo beneficia a economia global em termos de taxa de crescimento do produto, processo que é ilustrado com os exemplos históricos do Reino Unido, EUA, Alemanha, Rússia, Suécia e Japão (idem:188-190).

Para LEWIS, o sector tradicional (agricultura, artesanato) funciona como reservatório de mão-de-obra para o sector moderno (indústria) uma vez que o primeiro se caracteriza pela oferta ilimitada de trabalho e por salários ao nível da subsistência. Assim, dá-se a libertação da mão-de-obra a custos baixos para o sector moderno dado que os salários oferecidos por este sector estão apenas ligeiramente acima do salário de subsistência – o suficiente para influenciar a decisão do trabalhador para integrar o sector moderno. Com este processo e face à variação inicial da procura industrial, há condições favoráveis para o aumento dos lucros neste sector que, sendo reinvestidos, possibilitam o acréscimo do investimento e, desta forma, do produto do sector moderno e, novamente, da procura de bens industriais. Este processo de «arrastamento» é possível enquanto a oferta ilimitada de trabalho «tradicional» mantém os custos de produção «modernos» a níveis baixos.

Segundo PERROUX, o crescimento económico assenta na criação de um impulso numa determinada actividade com grande procura – indústria motriz – que, posteriormente, provoca efeitos de arrastamento noutras actividades complementares à primeira. Desta forma, o crescimento baseia-se em determinados agentes, sobretudo empresários e investidores, e em certos sectores económicos, nomeadamente industriais, que beneficiam de uma procura crescente e constituem dinâmicas tecnológicas e organizativas assinaláveis. Como veremos no ponto II.3, estes sectores «motrizes» dominam as actividades

concentradas em determinado «ponto» do território e arrastam outras actividades localizadas em áreas periféricas, ou mesmo em outras regiões.

c) Factores inerentes ao processo produtivo

O *progresso técnico* corresponde à capacidade de inovação tecnológica de uma economia – o chamado factor «residual» ou «intangível» de crescimento. Embora existam diferenças entre os autores, o conceito de progresso técnico prende-se com uma certa forma de conjugar, ou combinar, a mudança tecnológica com a mudança organizativa (factores produtivos) nas empresas e também na sociedade como um todo – sendo este último aspecto apenas salientado por ROSTOW e SCHUMPETER.

Para a teoria neoclássica, o progresso técnico pode não ser acompanhado pelo investimento ao longo do tempo. Em termos empíricos, a ausência de investimento pode acontecer, por exemplo, se as mesmas máquinas são instaladas numa fábrica diferente com um «lay-out» (organização fabril) diverso. Assim, nestes modelos a mudança tecnológica não está necessariamente correlacionada com o nível de intensidade capitalística. Na função neoclássica de progresso técnico separa-se analiticamente o acréscimo de investimento em capital – associado ao movimento ao longo da curva – da mudança técnica – deslocação da função: “... *this function is shifting in time, so that if we observe points in the (q,k) plane, their movements are compounded out of movements along the curve and shifts of the curve.*” (SOLOW, 1957:313) ²⁰

Para SOLOW e MEADE, a taxa de crescimento do produto é função da taxa de crescimento do progresso técnico, tendo assim uma relação directa com o crescimento económico.

²⁰ Em estudos realizados para os EUA entre 1909 e 1949, SOLOW conclui que a contribuição dos factores capital e trabalho no crescimento do rendimento foi reduzida, sendo o restante explicado pelo factor residual, identificado com inovação tecnológica. Segundo SALAVISA, SOLOW tem dificuldades em integrar estes resultados no seu modelo teórico: “[SOLOW] reconhece, obviamente, que muita da inovação deverá estar incorporada em novos equipamentos e instalações, mesmo que sem formação líquida de capital, e apenas pela substituição dos equipamentos antiquados pelos modelos mais recentes, de tal modo que o rácio capital/trabalho não necessite de mudar sistematicamente (como, aliás, os seus dados indicam). Mas SOLOW tem consciência da dificuldade de proceder a este tipo de abordagem.” (SALAVISA, 2001:72); assim, SALAVISA considera que, em termos estritamente teóricos, o modelo de SOLOW pertence ao conjunto de investigações da «growth accountacy», ou seja, formalmente a mudança tecnológica aparece “... *como não incorporada, quase constante no tempo e não correlacionada com a intensidade de capital*” (idem:81).

Postula-se uma tendência mais ou menos constante para o progresso técnico ao longo do tempo, ou seja, o progresso técnico é função da variável T (tempo). Se o aumento do progresso técnico se reflecte, por exemplo, num acréscimo superior da produtividade marginal do trabalho em relação à produtividade marginal do capital, então as empresas optam por uma utilização mais intensiva do factor mais eficiente: o trabalho. Na situação contrária o progresso técnico é intensivo em capital.²¹

Segundo SALAVISA, KALDOR demarca-se da teoria neoclássica pelo menos em dois aspectos:

“1 - O modelo [de KALDOR] abstém-se de distinguir entre mudanças de técnica (movimentos ao longo da função de produção) e mudanças de tecnologia (movimentos da função de produção), provocadas pela introdução de conhecimento novo. Isto porque o uso de mais capital por trabalhador acarreta inevitavelmente a introdução de técnicas superiores ... Por outro lado, a maioria das inovações técnicas capazes de aumentarem a produtividade do trabalho exigem o uso de mais capital por trabalhador. ... A mudança tecnológica encontra-se assim estritamente emparelhada com a acumulação de capital.

2 – A anterior posição abre caminho para o autor estabelecer uma relação única entre o crescimento do capital e o crescimento da produtividade, a qual tem subjacente a referida ligação indissociável entre acumulação de capital e mudança técnica ou tecnológica. Trata-se da «função de progresso técnico» Como é evidente, abre também o caminho ao abandono da função de produção neoclássica, como quadro de modelização macroeconómica.” (SALAVISA, 1999:129)

Assim, para KALDOR, o progresso técnico está incorporado no novo capital físico criado e, portanto, não pode ser separado analiticamente deste. Uma vez que há sempre rigidez tecnológica no parque de máquinas existente, então o progresso técnico implica necessariamente um aumento de investimento em novos bens de equipamento; o aumento da taxa de crescimento da produtividade por trabalhador – outra medida possível do

²¹ Referência para a teoria neoclássica do crescimento endógeno desenvolvida a partir dos anos oitenta: “o crescimento passa a ser concebido como endógeno, em virtude da existência de um input de rendimentos não decrescentes, o conhecimento, o qual ocupa o centro do processo. O investimento em conhecimento gera uma externalidade positiva. O conhecimento pode ter uma produtividade marginal crescente e pode aumentar sem limites. ... À medida que o stock de capital aumenta, o investimento e a taxa de remuneração do capital podem aumentar em vez de diminuir.” (SALAVISA, 2001:86) Para além do investimento global e do capital humano são considerados mais dois factores de crescimento: a inovação tecnológica (despesas em investigação e desenvolvimento) e obras e infraestruturas públicas (serviços de informação, redes de telecomunicações) (idem:87).

crescimento económico – com novos equipamentos depende do aumento da taxa de crescimento do investimento em capital por trabalhador. Ao contrário dos neoclássicos, KALDOR defende que a substituição dos factores produtivos é sempre gradual e não instantânea.

Segundo ROSTOW, a fase de arranque caracteriza-se por um acréscimo inicial do investimento e, como consequência, do rendimento per capita. Esta dinâmica é propícia à disponibilidade da inovação tecnológica e à sua absorção pelos processos produtivos. A inovação está inerente à capacidade de adaptação da sociedade à mudança e integra-se nos «primary growth sectors», isto é, sectores com maiores probabilidades de gerarem progresso tecnológico associado a recursos lucrativos, novos ou inexplorados. A absorção da inovação influencia os lucros esperados, o que resulta em «nova escala» do investimento e do rendimento per capita. Assim, o progresso técnico é um dos factores-chave para explicar a continuidade do investimento e a «sustentabilidade» do produto per capita. ROSTOW procura ainda explicar melhor – em relação a HARROD e DOMAR – as variações do coeficiente capital/produto (K/Y), ou seja, a quantidade de capital necessária para produzir uma unidade de produto: as variações deste rácio são associadas à mudança tecnológica e à eficiência do factor capital.

Para SCHUMPETER, o crescimento económico é resultado da dinâmica empresarial que introduz sucessivas inovações na actividade económica. Esta dinâmica assenta na destruição criadora: as empresas com tecnologia obsoleta são substituídas por unidades inovadoras num ambiente de transformação constante com base na concorrência. O processo de inovação é mantido com os lucros que permitem financiar a investigação tecnológica e «segurar» os riscos inerentes ao investimento inovador. O conceito de inovação é amplo, pode significar diversas situações como, por exemplo, a adopção de novos processos produtivos, a reorganização industrial ou o lançamento de novos produtos. Por outro lado, a análise da inovação conduz SCHUMPETER ao estudo das diversas fases de evolução do capitalismo, nas suas vertentes económica e social (nomeadamente a relação entre grupos sociais e entre estes e o Estado) (MURTEIRA, 1990:105-106).

Finalmente, concentremos a nossa atenção no factor de crescimento mais importante no âmbito do paradigma funcionalista: o *investimento*. Este pode ser realizado através da formação de capital ou do acréscimo na utilização do factor trabalho.²²

Para KEYNES, como vimos no ponto I.1, o acréscimo do investimento, sobretudo estatal, é benéfico pois permite aumentar o rendimento e o emprego e funcionar como contratendência à fase recessiva do ciclo económico. Numa perspectiva de curto prazo, o multiplicador keynesiano parte da variação autónoma do investimento, como hipótese inicial. Este aumento é explicado²³ pelo acréscimo da propensão marginal a investir que acontece se a eficiência marginal do capital (medida pela taxa de rentabilidade interna do investimento) é superior à taxa de juro dos mercados financeiros. O aumento do investimento autónomo gera acréscimo de rendimento via propensão média a consumir, ou seja, através do aumento do consumo. Este gera novo acréscimo do produto e assim sucessivamente. A repartição mais equilibrada do rendimento a favor das classes médias e baixas permite expandir o consumo, dada a maior propensão média a consumir por parte destes grupos.

Para HARROD o mecanismo é diferente. Como vimos, a longo prazo o efeito acelerador do investimento gera variações positivas no rendimento que, por sua vez, possibilitam o acréscimo do consumo e da poupança e, conseqüentemente, novo aumento do investimento, repetindo-se o processo. O investimento já não é autónomo mas sim dependente de uma dinâmica anterior com efeitos cumulativos. Por outro lado, o modelo HARROD-DOMAR postula que a taxa de crescimento do produto depende do coeficiente capital/produto. Este coeficiente funciona como um dos elementos de reacção dos empresários no caso de diferença entre a procura real e a procura planeada: é possível aumentar a taxa de crescimento do produto se diminuir o coeficiente capital/produto, isto é, se for possível gerar a mesma quantidade de produto com uma quantidade inferior de capital. Neste modelo ainda é estabelecido um limite máximo para a taxa de crescimento do produto, dependente da variação populacional e do grau de intensidade na utilização da mão-de-obra: se esta é escassa a taxa de crescimento não poderá elevar-se por muito mais tempo.

Segundo os autores neoclássicos, o crescimento económico depende da variação do trabalho e do factor capital e ainda do nível a que se situam as produtividades marginais destes dois

²² Nas abordagens deste período a atenção é focada, sobretudo, no investimento em capital, em detrimento da análise da utilização do factor trabalho.

²³ Fora do modelo que explica o multiplicador.

factores. Estas relações derivam da função de produção neoclássica em que o rendimento depende de K e L (e também do factor T, como vimos). Um caso particular desta função (função de Cobb-Douglas) permite relacionar as variações do rendimento face a determinadas variações em K e L. Assim, teremos rendimentos constantes à escala se o aumento percentual em cada um dos factores gera um acréscimo percentual igual no rendimento, economias de escala se este acréscimo é superior e deseconomias de escala na situação contrária. Nestes autores é explícita a preocupação em «medir» a eficiência do investimento realizado.

Outro dos aspectos centrais nestes autores consiste na arbitragem entre investir em capital ou em trabalho. O empresário neoclássico reage instantaneamente aos «sinais» que o mercado lhe transmite em termos dos preços e produtividades marginais associadas a cada factor. Assim, se, por exemplo, a produtividade marginal do trabalho for superior à produtividade marginal do capital, ou se o preço do capital (taxa de juro) for superior ao preço do factor trabalho (salário), então a rentabilidade do trabalho é superior à do capital, logo, os empresários preferem investir em mão-de-obra. Na situação contrária é preferível investir em capital.²⁴

Como vimos, para LEWIS o crescimento económico depende do aumento do investimento no sector moderno (ou seja, da aposta na industrialização) que, por sua vez, depende do aumento dos lucros reinvestidos. No entanto, o investimento pode apresentar diversas formas e, neste sentido, uma das extensões do modelo de LEWIS²⁵ procura diferenciar três situações:

- O investimento trabalho intensivo, que resulta em aumento do emprego;
- O investimento capital intensivo, com um aumento menor na utilização de trabalho;
- O investimento em tecnologias poupadoras de trabalho, com diminuição do emprego na economia, anulando o efeito da mão-de-obra ilimitada no sector tradicional sobre o nível de lucros do sector moderno (HERRICK e KINDLEBERGER, 1983:65).

²⁴ Uma das hipóteses centrais dos paradigmas neoclássico e keynesiano é a homogeneidade dos factores produtivos. A utilização de qualquer unidade de capital ou trabalho faz-se independentemente, por exemplo, do sector ou região a que estes pertencem, o que possibilita uma enorme variedade de combinações técnicas destes factores.

²⁵ O modelo de LEWIS-RANIS-FEI.

Passamos agora a considerar a forma como alguns destes factores de crescimento são estudados em termos territoriais.

II.3. – Tradução territorial do crescimento

Vamos organizar este ponto com base na proposta de ROQUE AMARO (AMARO, 1991:180-181). Este autor propõe um esquema analítico de diferenciação dos paradigmas funcionalista e territorialista considerando seis áreas de estudo e, dentro destas, os aspectos específicos a ter em conta. De entre estes, escolhemos os seguintes factores: aposta em determinados sectores com base no pólo de crescimento, procura externa à região, inovação tecnológica e maximização das economias de escala e externas.

A escolha destes factores baseia-se nas seguintes opções:

- O estudo é desenvolvido na linha temática do subcapítulo anterior, ou seja, os factores são inerentes à ligação entre sectores, à procura, ao progresso técnico e ao investimento em capital e trabalho;
- A sistematização do tipo de factores estudados pela abordagem territorial do crescimento permite fazer o contraponto com a natureza endógeno-local dos factores privilegiada pelos autores do paradigma territorialista (capítulo IV);
- O estudo destes factores permite ilustrar a forma como PERROUX e BOUDEVILLE «sustentam» teoricamente a «ponte» entre o paradigma funcionalista e o paradigma territorialista;
- O conceito de «economias externas» serve de base para um paralelo com a noção de «economias de parceria» que, por sua vez, permite aprofundar o estudo das componentes do conceito de parceria (capítulo VII).

No entanto, antes de analisarmos os factores de crescimento territorial vamos referir, primeiro, a noção de espaço no paradigma funcionalista e, em segundo lugar, a justificação para basearmos a síntese, sobretudo, nas contribuições de PERROUX e BOUDEVILLE.

No paradigma funcionalista, a noção de espaço liga-se à implantação de actividades económicas pela acção do homem, ou seja, é, essencialmente, um espaço de localizações. O uso e transformação do espaço decorre da sua consideração como objecto suporte de actividades. Quando os produtores e consumidores escolhem uma localização para as suas

actividades, modificam o espaço e tornam-no um espaço-objecto. Assim, o espaço é um bem económico considerado como factor produtivo ou objecto de investimento e consumo (LOPES, 1995:274).

Pensa-se, igualmente, o espaço como o produto cartesiano de dois conjuntos disjuntos – o dos lugares geográficos e o das actividades. Nesta acepção, o espaço económico possui três elementos: espaço dos lugares (geográfico), espaço de actividades e as relações que entre estes são estabelecidas (idem:25).

Assim, o espaço não é neutro em termos da localização de actividades económicas. As diferentes opções de localização decorrem da diferenciação do espaço com base em factores naturais (exemplo: fonte de matérias-primas), acessibilidades (factor custo de transporte) ou factor trabalho. Existem diferentes capacidades que o espaço possui na combinação dos diversos factores com vista a gerar bens e serviços com utilidade económica. No espaço das localizações a distância é considerada a variável mais significativa. Esta é valorizada como factor de atrito para a mobilidade de serviços, bens e pessoas.²⁶

Os agentes económicos necessitam de espaço para alcançarem os seus objectivos e desenvolverem as suas actividades. O preço que têm de pagar pela sua posse/uso surge-lhes como bem de consumo final (famílias) ou input de produção (administração privada ou pública – neste último caso quando regulam o seu uso ou disponibilizam bens públicos).

Assim, o espaço é um objecto que cada agente utiliza com uma determinada racionalidade, desde que este se disponha a pagar o preço de mercado. Uma vez que o espaço não possui a propriedade da divisibilidade perfeita e é diferenciado (ex: diferentes acessibilidades), o seu uso gera externalidades que se concretizam numa diminuição do bem-estar geral da população se aquelas não forem convenientemente reguladas. Uma externalidade negativa corresponde, por exemplo, à construção de uma fábrica que prejudica outros agentes através da poluição da água ou do ar.

As externalidades espaciais designam-se por economias ou deseconomias de aglomeração quando os consumidores de espaço se encontram suficientemente próximos uns dos outros. Existem economias de aglomeração quando o uso do espaço por um produtor (consumidor)

²⁶ Hoje em dia a importância deste factor deve ser relativizada: a capacidade para estabelecer relações entre actividades é, cada vez mais, independente da distância. Logo o espaço económico é, desta

implica que outros encontrem vantagens em dele se aproximarem; por exemplo, a localização de uma empresa junto de outras preexistentes para aproveitamento de mão-de-obra especializada ou de infraestruturas (saneamento, transportes, comunicações). As deseconomias são normalmente geradas a partir de uma determinada dimensão dos aglomerados; por exemplo, as deseconomias concretizam-se na menor qualidade dos espaços verdes ou no aumento do congestionamento rodoviário.

Optamos por basear esta síntese em PERROUX e BOUDEVILLE e fazemos uma pequena referência às teorias da base económica de exportação e causalidade cumulativa. Consideramos pouco pertinentes para a nossa análise as teorias neoclássicas do crescimento regional e difusão da inovação. Vejamos as razões que justificam este tipo de síntese.

A não opção pela teoria neoclássica justifica-se uma vez que o âmbito do trabalho não se situa na análise da convergência ou divergência entre regiões mas sim nos mecanismos inerentes ao crescimento de cada região ou local. Por outro lado, consideramos, como AYDALOT, que a teoria neoclássica da convergência avança muito pouco em relação às contribuições de SOLOW e MEADE em termos de teoria do crescimento, pois o instrumental teórico é, na essência, o mesmo (AYDALOT, 1985:115). De salientar ainda que a teoria neoclássica da difusão de inovação padece de várias fraquezas teóricas que dificultam uma «ponte crítica» para abordagens mais recentes do paradigma territorialista (idem:116).

Como veremos, igualmente neste subcapítulo, as teorias da causalidade cumulativa e da base salientam factores importantes para explicar o crescimento económico de cada região. No entanto, podem-se apontar algumas críticas a estas abordagens. Estas críticas decorrem, em nossa opinião, da dificuldade destas teorias em integrar a complexidade espacial nos respectivos modelos.

Na teoria da causalidade cumulativa as economias externas são variáveis não explicadas pelo modelo. Por exemplo, no modelo não são integradas as relações de complementaridade existentes a nível regional entre diversos sectores de actividade, ou seja, estão ausentes os efeitos de arrastamento. No limite, podemos pensar que as relações de complementaridade

forma, sobretudo um espaço de relações, um dos elementos fundamentais do paradigma territorialista (ver capítulo IV).

estão implícitas ao efeito de VERDOORN, que estabelece uma relação entre o acréscimo de produtividade e o aumento de produção regional. A inovação tecnológica é outro dos aspectos «escondidos»: a variação da produtividade decorre apenas do aumento da produção regional e não de uma, ou várias, variáveis específicas que «representem» o desenvolvimento tecnológico do mesmo espaço regional. Por exemplo, não é salientado o papel do empresário regional na combinação e selecção inovadoras de informação económica, ou as empresas que estão em melhores condições económico-financeiras para aumentar o investimento em investigação. Por outro lado, esta teoria explica o acréscimo da procura externa com base exclusiva no mecanismo de preços, ou seja, a diferença existente, num dado período, entre os preço médio exterior e a média dos preços internos de bens e serviços susceptíveis de transacção pela região. Embora seja um mecanismo fundamental de explicação do crescimento económico regional, torna-se simplista se não for integrado numa visão mais ampla e exigente das dinâmicas substanciais inerentes às regiões.

A teoria da base faz depender o crescimento de uma região apenas da base económica de exportação e da propensão para procurar bens e serviços produzidos na região. Dois tipos de críticas podem ser referidas.

Para as teorias do comércio internacional, as regiões especializam-se em bens com custos de produção mais baixos, ou seja, exploram vantagens comparativas. Segundo a teoria de HECKSCHER-OHLIN, se uma região é mais abundante no factor trabalho tem vantagens comparativas na produção e exportação de bens trabalho-intensivos pois a respectiva remuneração tende para um nível mais baixo. As importações são provavelmente direccionadas para produtos cujo coeficiente em capital é mais elevado. Testes efectuados a esta teoria situam a explicação da especialização regional não no comércio inter-regional, mas nos factores locativos de produção como, por exemplo, a disponibilidade de determinados recursos naturais (LOPES, 1995: 104-105).

A propósito de uma crítica à teoria da base económica de exportação – propensão média ao consumo interno constante – AYDALOT salienta a necessidade da teoria do desenvolvimento regional incorporar o dinamismo e organização internas a uma região ou local (AYDALOT, 1985:125). Na mesma linha, este autor critica a excessiva simplificação da hipótese fundamental da teoria, a variação da procura externa: a teoria do desenvolvimento regional deve também atender a aspectos como as economias externas, as dotações naturais ou o tipo de especialização local (idem). Assim, consideramos, como

AYDALOT, uma outra virtude desta teoria: a crítica suscitada pela abordagem da base contribuiu para uma reacção teórica de integração da diversidade e especificidade do local, consubstanciada no paradigma territorialista.

Por um lado, a teoria dos pólos contribui para o estudo da estruturação funcional do espaço. Em PERROUX, constatamos a preocupação em distinguir as características do pólo de crescimento e da região periférica, e em identificar as respectivas relações que se estabelecem entre estes diferentes espaços. Para BOUDEVILLE, as funções de um centro urbano superior (ligadas, por exemplo, à existência de indústrias motrizes) dão origem a uma dinâmica de crescimento e inovação que se estende para os centros de menor dimensão.

Por outro lado, o carácter eclético da teoria dos pólos permite abrir «brechas» paradigmáticas propiciadoras da «ponte» entre as perspectivas funcionalista e territorialista. Os fenómenos económicos são estudados em termos das relações espaço-temporais que se estabelecem entre agentes, ou seja, são referidas a um espaço económico «concreto». Defende-se ainda que a dinâmica de uma região depende, entre outros factores, da associação de interesses que eventualmente possa ser estabelecida entre agentes económicos específicos, por exemplo, para criação de itinerários de propagação da inovação.

No paradigma funcionalista, a expressão territorial do crescimento económico reflecte-se essencialmente em quatro aspectos:

- a) Aposta em determinados sectores com base no pólo de crescimento;
- b) Procura externa à região;
- c) Inovação tecnológica;
- d) Maximização das economias de escala e das economias externas.

No âmbito da abordagem do desenvolvimento regional, o pólo constitui uma referência fundamental para teorizar os conceitos de procura, inovação e economias de escala e externas. Começemos, então, por sintetizar as questões essenciais ligadas à noção de pólo.

a) PERROUX postula que o crescimento não se manifesta com a mesma intensidade e forma em todos os pontos do território: *“la croissance n’apparaît pas partout à la fois; elle se manifeste en des points ou pôles de croissance avec des intensités variables; elle se répand par divers canaux et avec des effets terminaux variables pour l’ensemble de l’économie.”*

(PERROUX,1964:143) Há impulsos de várias intensidades, «pontos» privilegiados e diferentes efeitos terminais. Originam-se centros de crescimento se forem criadas actividades económicas modernas, circunscritas a um determinado ponto do território e se estas actividades se expandirem. Este centro passa a ser um **pólo** se cria relações de influência com uma área periférica e se os fenómenos de crescimento originados são mais fortes e mais visíveis do que na restante economia. A economia é articulada através de uma rede de fluxos monetários e físicos, de preços, de cálculo económico e de capacidade de antecipação.

O ponto de partida fundamental deste autor centra-se na mudança de estruturas, visível através do nascimento e desaparecimento de indústrias, nas diferentes taxas de crescimento para diferentes indústrias ou nas proporções variáveis das diversas unidades no fluxo do produto industrial de uma nação (idem).

PERROUX não distingue pólo de crescimento e pólo de desenvolvimento²⁷. Para este autor, o pólo é um conjunto complexo composto por uma(várias) empresa(s) ou indústria(s)²⁸ motriz(es)²⁹ e pelos efeitos de arrastamento exercidos por esta(s) a outras empresas ou indústrias. A unidade motriz pertence a um meio determinado, só tem uma capacidade motora num espaço económico e social concreto (idem:168). Os efeitos e a diferenciação industriais gerados acontecem num «lugar» ou «local», o que torna o estudo mais complexo: “... *les unités motrices ... ne peuvent pas être considérées comme telles en dehors des conditions du temps, du lieu et du réseau qui caractérisent le milieu de la propagation de leurs effets.*” (idem:239)

As regiões circundantes têm relações de fluxos mais intensas com o pólo do que com as regiões vizinhas. As áreas circundantes são espaços económicos heterogéneos em que as diferentes partes são complementares e desencadeiam, igualmente, interacções fortes dentro da sua área. Por seu lado, o pólo toma determinadas decisões em relação, por exemplo, à intensidade dos fluxos, preços, tipos de produtos ou formas de produção. Estas decisões têm efeitos sobre ele próprio ou exercem influência sobre as actividades da região circundante.

Ao contrário de PERROUX, BOUDEVILLE distingue pólo de desenvolvimento e pólo de crescimento:

²⁷ No mesmo texto, para temáticas semelhantes, é utilizada uma ou outra expressão; por exemplo nas páginas 176 e 238 (PERROUX, 1964).

²⁸ O autor refere-se também a sectores de actividade quando utiliza a expressão «indústria».

²⁹ Ver definição mais adiante.

“Un pôle de développement est une agglomération d’entreprises motrices et dynamiques où, à chaque moment, l’investissement a des effets entraînants importants sur l’économie régionale.

Un pôle de croissance est une agglomération passive où les rythmes d’essor de la population et du revenu sont élevés parce que les effets d’entraînement venus du pôle de développement y sont fortement ressentis; par contre, l’impact des investissements du pôle de croissance sur l’économie régionale est faible.” (BOUDEVILLE, 1972:143)

A proposta de BOUDEVILLE é uma extensão importante do conceito de pólo. A actividade motriz é a base fundamental do complexo de actividades geograficamente aglomeradas. O pólo de desenvolvimento é, normalmente, um centro urbano de determinada região integrando empresas modernas pertencentes a indústrias motrizes. Assim, este pólo constitui a origem do crescimento que se estende pela hierarquia urbana: os centros de menor importância (polos de crescimento) procuram captar e adoptar as características essenciais dos pólos de desenvolvimento para poderem, eles próprios, difundir o crescimento. Considera-se que o motor do crescimento económico regional pode ser dinamizado de forma eficaz através do processo de urbanização, partindo-se do princípio de que existe uma forte ligação entre desenvolvimento regional e urbanização (LAJUGIE et al, 1985:157 ; BOUDEVILLE, 1972:12).

Em termos empíricos, os pólos são centros de grande actividade económica e são representados por unidades de elevada dimensão relativa: minas, estaleiros, siderurgia, metalurgia, energia (petróleo, carvão, electricidade). Os pólos são ainda representados por um importante conjunto de actividades na economia da região e da nação que podem mesmo, na sua totalidade, concentrar-se de forma integrada – complexo petroquímico, mineiro-siderúrgico, metalo-mecânico ou barragem hidroeléctrica.

Exemplifiquemos outras das diversas características que um pólo pode apresentar:

- Os pólos podem ser sedes de controlo e centralização das transacções bancárias, liderando a concessão de crédito. As transacções monetárias per capita são mais intensas. Por estas razões um pólo é, normalmente, um centro financeiro;
- A área do pólo é uma zona urbana importante e, assim, é nesta zona que se localizam, na maioria dos casos, as sedes de administrações públicas; por norma, os serviços terciários, como saúde e educação, localizam-se progressivamente no pólo;

- O pólo pode constituir-se num nó de tráfego (ex: porto) ou localizar-se junto de recursos naturais abundantes;
- Um pólo envolve um grande dimensionamento a diversos níveis: transacções comerciais (no interior e com o exterior), recursos financeiros, capital acumulado (forte intensidade capitalística) e em termos de recursos humanos.

Um pólo pressupõe a implantação de novas e/ou modernas actividades baseadas em **empresas ou indústrias «motrizes»**. Pode-se considerar apenas uma grande empresa, um grupo de empresas não institucionalizadas (indústria) ou um grupo de empresas institucionalizadas (acordos, alianças públicas, privadas ou semi-públicas). Este tipo de unidades apresenta as seguintes características:

- Tem uma dimensão relativa elevada, consubstanciada, nomeadamente, num elevado coeficiente de capital físico por unidade produzida e numa elevada necessidade de capital financeiro;
- Gera impulsos significativos para a sua envolvente através das relações interindustriais ou por meio de bens complementares (PERROUX, 1964:175); o desenvolvimento industrial dá-se com base num grande número de bens que, para serem produzidos, necessitam de outros bens complementares a estes;
- Evidencia uma grande capacidade de inovação e produz a um nível tecnologicamente avançado;
- Integra um sector de rápido crescimento e mercados que apresentam uma elevada elasticidade-procura do rendimento; a sua taxa de crescimento do produto é superior à taxa de crescimento do produto industrial e do PIB nacionais.

Concluindo, o crescimento económico dos pólos baseia-se em determinado conjunto de empresas e indústrias motoras que gera forças para si próprio e para áreas circundantes.

b) A **procura externa a uma região** constitui, segundo PERROUX, um dos factores que permite «territorializar» o crescimento e explicar a dinâmica de um pólo. No entanto, atentemos previamente nos principais resultados das teorias da base e causalidade cumulativa.

Em primeiro lugar, consideremos a contribuição da teoria da base económica de exportação. Partindo da hipótese inicial que postula um crescimento da procura externa de bens e serviços dirigida à região, dá-se um aumento das exportações, ou seja, uma expansão das

actividades destinadas à exportação (denominadas «básicas»). Este acréscimo possibilita o aumento do rendimento disponível da região propiciador do multiplicador da base, ou seja, o acréscimo de rendimento regional é tanto mais elevado quanto maior for a propensão a afectar o rendimento disponível à procura de bens e serviços produzidos internamente à região (actividades «não básicas»). Pelo contrário, se esta propensão for baixa, o impacto sobre o rendimento regional é menor na medida em que, por exemplo, se tende a desviar a procura para os bens e serviços importados do exterior. Avançando no raciocínio, se cresce o rendimento da região, há condições para aumentar o produto das actividades destinadas a satisfazer o consumo interno que, por sua vez, têm novo efeito sobre o rendimento, e assim sucessivamente.

Com base neste modelo, a teoria conclui que pode haver progressos no rendimento das regiões se estas apresentarem as seguintes características:

- Pequena dimensão;
- Economia muito especializada;
- Elevada integração em unidades territoriais externas (elevado grau de abertura ao exterior).

Em segundo lugar, a teoria da causalidade cumulativa contribui para esclarecer melhor os processos subjacentes ao aumento da procura externa a uma região. A variação das exportações regionais «básicas» depende da diferença entre os preços médios internos e a média dos preços externos dos bens e serviços passíveis de serem transaccionados pela região. Se esta diferença for negativa há condições para o aumento das exportações. Por seu lado, a diminuição dos preços médios internos depende do acréscimo da produtividade dos sectores para exportação. Esta teoria socorre-se ainda do chamado «efeito de VERDOORN» que, como vimos, estabelece uma relação entre o acréscimo de produtividade e o aumento do volume de produção regional. Esta relação tem implícito(a)

- um impulso inicial através do aumento das exportações para suscitar um acréscimo do volume de produção;
- a acção das economias de escala, das economias externas e da inovação tecnológica;
- uma elevada elasticidade da produção «básica» face à procura que lhe dirige o exterior.

PERROUX considera que os sectores motores de um pólo de crescimento podem, em determinados períodos, beneficiar de uma procura externa à região onde se situam. Este factor pode ser decisivo na fase inicial do pólo mas também nas fases subsequentes, mesmo

que seja significativa a procura das áreas periféricas dirigidas às empresas da zona do pólo. O papel da indústria motriz é analisado, primeiro, numa região fechada – logo com referência apenas à procura interna -, segundo, em duas regiões – das quais uma é motriz – e, por último, entre uma região e o espaço nacional em que esta se insere. Assim, a procura pode ser também interna à região, como refere BOUDEVILLE a propósito da «desfiguração» da teoria de PERROUX por parte de alguns autores seguidores: *“tout d’abord une région ne doit pas toujours compter sur l’expansion du marché extérieur pour lui fournir une impulsion. En effet, dans un ensemble de régions, chacune ne peut se reposer sur le dynamisme de la voisine. Dans un univers clos, le développement doit naître quelque part, d’une industrie innovatrice dans une région motrice.”* (BOUDEVILLE, 1972:143)

c) Um pólo baseia a sua acção na **inovação tecnológica** associada às indústrias motrizes.

A inovação é a aplicação à esfera de produção daquilo que foi concebido de forma original e que se pode concretizar num novo produto, máquina ou forma organizativa. A «inovação eficaz», ou o «poder de criação económica», segundo expressões de PERROUX (idem:446), associa-se à novidade, a produtos e processos novos que contribuem para aumentar o rendimento e a produtividade globais de um país; a produção e produtividade de algumas firmas permitem, a estas e outras empresas, melhorar a qualidade, diminuir custos produtivos e baixar preços de venda. Os efeitos de arrastamento de uma indústria motriz nova estão associados à inovação e reflectem-se também na alteração qualitativa e/ou quantitativa dos factores: os capitais tornam-se mais produtivos e a mão-de-obra passa a ser de qualidade superior.

Por outro lado, associa-se a capacidade de inovar eficazmente a uma determinada aptidão para a combinação e selecção de informação, sendo que esta deve ser cada vez mais rica. No interior de uma empresa a gestão da inovação depende da escolha entre inúmeros procedimentos técnicos e do tipo de organização humana a estes adaptada. Igualmente fundamental é uma antecipação sobre as transformações futuras do ambiente exterior à empresa (idem:446-447).

Segundo PERROUX, a propagação da inovação depende das relações estabelecidas entre agentes económicos. Se, por hipótese, acontece um aumento autónomo da procura global, as empresas mais dinâmicas elevam a sua produção dirigida a essa mesma procura e estão em condições de diminuir custos e preços de venda. Consequentemente, dá-se um acréscimo

do consumo dirigido a essas empresas que, beneficiando de lucros anormais, elevam a quantidade relativa dos factores de produção mais eficazes e investem na investigação de forma mais intensa (nos mesmos produtos e/ou processos) e mais ampla (em produtos/processos diferentes). Os limites de expansão das empresas inovadoras devem-se a vários factores:

- Capacidade económica dos rivais;
- Nascimento de novas indústrias;
- Saturação da procura específica a estas empresas;
- Nível de poder de monopólio³⁰ que eleva, ou não, as barreiras à entrada de novas empresas;
- Nível de poder oligopolístico considerando, por exemplo, o grau de cooperação entre os diferentes grupos económicos e financeiros no tocante à circulação de informação económica relevante entre estes (PERROUX, 1964:455).

A propagação espacial da inovação integra esta dinâmica concorrencial enquanto processo heterogéneo no espaço e no tempo. A ideia central é sintetizada por PERROUX e BOUDEVILLE:

“Les innovations efficaces ... ne se font pas partout en même temps et ne sont pas uniformément réparties. D’autre part, l’accroissement des profits réels et des salaires réels ne s’accomplit pas ou même temps ni ou même taux dans toutes zones de l’économie. A um moment donné de l’observation et au cours d’une période, on repère ... des points de progrès économiques³¹ et, à partir d’eux, des propagations de l’innovation et de ses fruits.” (PERROUX, 1964:451-452)

“Le développement régional ne dépend pas seulement du mouvement des hommes et des capitaux, mais aussi de la transmission des nouvelles connaissances techniques, qu’il s’agisse de transformation matérielle ou d’organisation humaine. ... Les messages ne sont pas uniformément engendrés dans l’espace, et le nombre des receveurs potentiels est plus grand dans une région que dans une autre.” (BOUDEVILLE, 1972:9)

Assim, o fenómeno da propagação da inovação implica estudar a especificidade espacial de pontos ou pólos privilegiados que originam e desenvolvem o poder de criação económica. A

³⁰ Considerando um grupo económico que integra as empresas inovadoras.

³¹ Segundo este autor o progresso económico “... est la propagation aux moindres coûts humains, à la vitesse la plus grande en première approximation ... , de la nouveauté, au sein d’un réseau d’activités économiques dont le sens, la signification devient accessibles à tous.” (PERROUX, 1964:268)

transformação de um sistema técnico-produtivo territorial baseia-se na inovação em várias vertentes, ou seja, um processo específico integrando diversos elementos (financeiros, humanos, tecnológicos), favorável a uma dinâmica de mudança e passível de ser absorvido pelo sistema económico (região, país ou economia internacional). Em PERROUX, os pólos de desenvolvimento, ou crescimento, geram inovação através dos efeitos motores das unidades motrizes para áreas vizinhas ou para regiões próximas ou mesmo distantes. BOUDEVILLE opta por distinguir as situações: o pólo de desenvolvimento origina a inovação enquanto que o pólo de crescimento é o receptor da mesma. As indústrias localizadas no pólo de crescimento adoptam o novo produto que, assim dinamizado, substitui os inputs e modifica os processos produtivos de outras indústrias. Salientam-se ainda algumas condições que influenciam a propagação espacial da inovação (BOUDEVILLE, 1972:9-10 e 177):

- Nível de conhecimentos técnicos;
- Nível de recursos afectos à investigação & desenvolvimento;
- Nível e dimensão das grandes empresas;
- Sistema de comunicação regional;
- Dimensão dos mercados;
- Número de instituições científicas estatais;
- Limite indicativo ao número e dimensão de empresas do mesmo sector, para uma determinada região.

Assim, para que um pólo possa gerar efeitos de arrastamento torna-se necessário criar itinerários de propagação dos mesmos. Neste sentido, considera-se fundamental a organização do «meio» de propagação (PERROUX, 1964:238), em que o Estado e os agentes privados têm um papel fundamental no fomento de redes de propagação da informação económica, na extensão e correcção de infraestruturas e no desenvolvimento de «centros regionais de produtividade» e «centros regionais de expansão» - nas expressões de PERROUX (idem).

Na difusão da inovação estes autores pressupõem ainda outras condições, que se podem considerar implícitas aos seus trabalhos. Pressupõe-se que a emissão de procedimentos e/ou produtos novos se inicia com a investigação fundamental. Obtem-se determinado conhecimento tecnológico na investigação aplicada que, quando desenvolvido, permite construir um protótipo na fábrica-piloto. A sua transformação comercial de forma lucrativa

impõe uma forte capacidade de investimento. Para certos sectores, parte destas etapas podem ser dinamizadas fora do pólo, por exemplo, através de outras sucursais mais próximas da empresa-mãe. No entanto, os efeitos difusores da inovação têm de manter-se – independentemente de esta situação ocorrer – pois é condição essencial para podermos continuar a considerar um polo no sentido de PERROUX e BOUDEVILLE.

d) Outro dos objectivos centrais de um pólo é a **maximização das economias de escala e das economias externas**, com maior incidência nestas últimas por parte dos autores.

As economias de escala pressupõem a existência de rendimentos crescentes da produção à medida que sucessivas quantidades de factores produtivos são investidos. A eficiência (diminuição do custo unitário de produção) acompanha o aumento do volume de produção e da dimensão das empresas, concretizada no desenvolvimento das «economias internas» a essas mesmas empresas. As economias de escala estão normalmente associadas a um investimento de grande dimensão e capital intensivo.

A longo prazo e numa situação em que a empresa, ou indústria, motriz antecipa um aumento da procura, surgem lucros anormais. Esta firma adquire maior capacidade de poupança e investimento, gerando melhores condições para desenvolver investigação e diminuir os seus custos produtivos. Neste processo, procura-se, com frequência, atingir a dimensão óptima da empresa elevando o investimento interno, controlando firmas complementares à sua própria actividade ou ainda criando filiais (PERROUX, 1964:181).

As economias externas constituem efeitos (externalidades) positivo(a)s proporcionado(a)s pela implantação de actividades ou de equipamentos, através de um número reduzido de sectores e/ou por meio de uma concentração urbana. Estes efeitos implicam diferentes mecanismos de crescimento: preços, fluxos monetários e físicos. Estes mecanismos acontecem através de diversos modos e itinerários de transmissão e dependem da proximidade espacial entre agentes económicos.

Assim, segundo PERROUX, as economias externas surgem quando o conjunto de indústrias motrizes provoca uma série de reacções no ambiente económico – por convenção a região - àquele subjacente. Os efeitos dão-se entre as próprias empresas que formam o conjunto referido, para além de que suscitam actividades complementares. Os mecanismos de transmissão reflectem-se nas vendas de outputs, compras de inputs e nas transformações técnicas associadas às unidades motoras.

Uma definição semelhante encontramos em BOUDEVILLE. Segundo este autor, verifica-se a existência deste tipo de economias quando um complexo de actividades aglomeradas beneficia de duas formas de complementaridade, estreitamente ligadas à proximidade geográfica; por um lado, as complementaridades técnicas, a montante e a jusante num mesmo sector de actividade ou em sectores diferentes; por outro, o tipo de produtos transaccionados no mercado (BOUDEVILLE, 1972:154).

Os efeitos das aglomerações territoriais são igualmente salientados por PERROUX (PERROUX, 1964:169). Uma empresa (indústria) motriz, inserida num meio urbano-industrial, gera

- consumos diversificados e progressivos e necessidades colectivas de grande crescimento e em cadeia;
- mudanças nos planos de produtores e consumidores no sentido do acréscimo de produção e de diminuição de custos através de vias de transporte;
- aumento da procura – e portanto alargamento do mercado – dirigida às actividades das áreas periféricas. As decisões dos centros nevrálgicos do pólo podem estimular a criação ou desenvolvimento de actividades complementares dirigindo o seu aprovisionamento e/ou vendas a montante e a jusante. As actividades circundantes podem satisfazer as necessidades em inputs das actividades do pólo e beneficiam dos outputs deste. Favorece-se também o aumento das actividades com ligações técnicas estreitas às empresas motrizes e também dos serviços, nomeadamente o comércio. Parte-se do princípio de que, para a região em causa, se dá um aumento do produto global, da massa de salários, do rendimento disponível e do emprego.

Podemos exemplificar os mecanismos inerentes à acção de uma firma de grande dimensão, seguindo de perto o raciocínio de PERROUX e considerando a hipótese inicial de um acréscimo esperado da procura dirigida à empresa.

Um aumento da procura gera um acréscimo da produção da firma motriz que, por sua vez, eleva as suas compras de produtos intermédios, matérias-primas e produtos acabados às outras firmas. A empresa motriz e as unidades complementares podem empregar mais mão-de-obra e elevar a massa de salários, dependendo do grau de intensidade capitalística das

mesmas.³² Nestas condições o consumo global é favorecido e, como consequência, o resultado final é o de uma elevação do investimento na mesma região.

Estes mecanismos podem ser mais complexos se se considerar um conjunto de firmas num determinado ponto da mesma região, ou mesmo vários conjuntos de empresas motrizes localizados em diversos pontos em contexto regional idêntico (idem:181).

No seguimento da teoria dos pólos, a literatura crítica³³ procurou sistematizar alguns aspectos essencialmente empíricos inerentes às políticas aplicadas por vários países – entre os quais países em vias de desenvolvimento –, inspiradas na mesma teoria. O que se verifica na prática, ao contrário de PERROUX e BOUDEVILLE, são sobretudo deseconomias externas, pelo menos no que diz respeito aos espaços periféricos:

- Atracção de empresas, trabalho (através de salários mais elevados) e de capitais (na expectativa de efectuarem investimentos mais rentáveis) das áreas vizinhas;
- Redução dos efeitos de arrastamento a alguns serviços por ausência, nas zonas periféricas, de actividades complementares e de mercado para os produtos acabados e equipamentos;
- Menor capacidade competitiva das empresas das áreas periféricas em relação às unidades beneficiadas pelas economias de aglomeração dentro do pólo (exemplos: diversificação de actividades, alargamento do mercado). Os ganhos relativos do pólo são elevados dado que as relações de troca estabelecidas são desfavoráveis às actividades circundantes com níveis de produção mais baixos. Estas podem, no limite, desaparecer, se os desequilíbrios se mantiverem;
- Efeito selectivo na «deslocação» dos factores produtivos, por exemplo, na exigência de PME muito evoluídas tecnologicamente e com mão-de-obra altamente qualificada e/ou de empresas de grande dimensão e intensidade capitalística. A exigência de capital e trabalho muito qualificado pode depauperar as áreas periféricas – já de si «fracas» a este nível – e impossibilitar a implementação aí de actividades mais produtivas e modernas.

³² Em situação de pleno emprego dos recursos, a empresa motriz retira factores de produção a outras firmas oferecendo as respectivas remunerações a um preço mais elevado.

³³ Trabalhos de autores como LASUEN, FRIEDMANN, WEAVER, HIGGINS, HERMASEN, SALLEZ, PAELINCK, PENOUIL, KUKLINSKI, PETRELLA e RICHARDSON.

Em síntese, os pólos podem ter efeitos terminais de diferente sentido e intensidade sobre as actividades e economias circundantes. A força dos efeitos pode ser «medida» pela extensão territorial das influências exercidas ou pela intensidade das relações criadas e mantidas com as áreas periféricas. A propagação dos efeitos depende das «correias de transmissão» que asseguram as condições favoráveis ao êxito do pólo (AYDALOT, 1985:133). É necessária uma determinada «adequação» entre os produtos e as técnicas da indústria motora e as actividades a impulsionar (idem).

II.4. – Conclusão

No paradigma funcionalista podemos constatar uma grande heterogeneidade de contribuições teóricas que resulta de diferentes abordagens da ciência económica.

O crescimento económico constituiu o eixo fundamental do «programa de investigação» da economia do desenvolvimento, tendo por base princípios teóricos que apontavam o desenvolvimento como um processo faseado e progressivo ao longo do tempo, de carácter irreversível e, também, «homogeneizante». Estas opções-base enquadraram a construção de teorias que, com perspectivas metodológicas diversas, concentraram a atenção essencialmente em quatro tipos de factores: investimento em capital e trabalho, ligação entre sectores, procura e progresso técnico.

Tendo em vista os objectivos do nosso trabalho, as contribuições teóricas do paradigma funcionalista suscitam-nos algumas críticas, apesar de constatarmos alguma abertura teórica, nomeadamente por parte de PERROUX. Assim, as críticas assentam em seis pontos:

1. Nas teorias funcionalistas que integram as questões espaciais, a análise é centrada, fundamentalmente, no estudo do mercado de bens, serviços e capital. Segundo as teorias da base económica de exportação e causalidade cumulativa, o crescimento regional decorre de um impulso exterior com base na procura externa dirigida aos bens e serviços produzidos na região. Os efeitos de arrastamento das indústrias motrizes a outras empresas decorrem da troca de bens intermédios e finais que influenciam a intensidade capitalística e, a título secundário, a massa salarial e a produtividade do factor trabalho. Em PERROUX, encontramos referências parcelares à variação do emprego face,

essencialmente, aos efeitos de arrastamento associados às indústrias motrizes. Ou seja, a problemática do mercado de emprego não é integrada de forma central nas abordagens espaciais da economia do crescimento regional;

2. O conceito de emprego não se reveste de um carácter complexo e multidimensional. Na teoria neoclássica³⁴, o crescimento económico associado ao factor trabalho baseia-se nos sinais transmitidos ao empresário pelo mercado em termos de produtividade marginal e preço relativo do mesmo factor. É a comparação simplista com o factor capital em termos do seu preço e produtividade marginal que determina o seu «uso».
3. A dimensão local de análise está ausente de qualquer das abordagens. A separação entre o «regional» e o «local» resume-se a uma diferença de dimensão ou de grau. Os mecanismos analisados são de natureza essencialmente macro e microeconómica com forte ênfase na racionalidade da localização empresarial ou no investimento em determinados sectores. A especificidade local do crescimento é, ainda, um fenómeno por estudar;
4. Os impulsos externos à região ligam-se predominantemente à dinâmica concorrencial do mercado de bens e serviços, ainda que um dos pressupostos-base seja a acção das políticas públicas regionais, nomeadamente por parte da teoria dos pólos;
5. A generalidade das teorias funcionalistas não considera a componente social do crescimento económico de uma região. No entanto, a especificidade regional espaço-temporal invocada por PERROUX comporta a abertura para o estudo dos factores identitários e de solidariedade fundamentais na promoção, mesmo ao nível da região, da dinâmica do «económico»;
6. O elementos analíticos do conceito de desenvolvimento e dos factores de crescimento privilegiam o estudo económico com excessiva abstracção relativamente ao carácter substancial dos fenómenos espaciais. E por esta razão não encontramos qualquer tentativa por parte destes autores de definição dos conceitos de parceria, desenvolvimento local ou promoção local do emprego. De destacar, no entanto, que PERROUX revela abertura teórica para a análise das questões da parceria (como se verá mais adiante).

³⁴ Matéria que vamos aprofundar no capítulo V.

No entanto, a riqueza conceptual e teórica do paradigma funcionalista reflecte-se em dois aspectos: são estudados múltiplos factores para explicar o crescimento económico e são diversas as relações estabelecidas entre estes factores para analisar a dinâmica económica. O investimento no factor trabalho liga-se ao investimento em capital, e o investimento nos factores produtivos não é independente da oferta e procura de bens e serviços.

Assim, no nosso trabalho, a problemática da promoção local do emprego surge associada aos mecanismos de mercado de bens, serviços e capital. Esta opção metodológica é por nós concretizada de três formas:

- Segundo uma das contribuições centrais do paradigma funcionalista, o crescimento de uma região depende, sobretudo, de um impulso externo inerente aos mecanismos de mercado. Embora tenhamos em conta esta vertente para o nosso trabalho, interessa-nos aprofundar o estudo do impulso externo correspondente ao enquadramento normativo e operacional das políticas públicas de emprego;
- A caracterização do contexto dos projectos em estudo (capítulo VIII) interliga a estrutura local de emprego e a estrutura económica local;
- O estudo da eficácia das parcerias de promoção local do emprego implica analisar, entre outros aspectos, a ligação ao mercado de bens, serviços e capitais nos ramos de negócio privilegiados no âmbito dos projectos.³⁵

É justamente tendo em conta a natureza dos mecanismos de mercado, que PERROUX chama a atenção para dois aspectos essenciais ao nosso trabalho.

O primeiro aspecto situa-se ao nível das opções metodológicas. *O estudo dos fenómenos económicos é considerado no âmbito das relações espaço-temporais entre agentes.* Segundo PERROUX, a indústria motriz opera num meio determinado e só evidencia uma capacidade motora num espaço económico «concreto». A complexidade do estudo é maior dado que os efeitos e a diferenciação industrial gerados acontecem num «lugar». A «rede» que constitui o meio de propagação dos efeitos é específica a determinada indústria ou indústrias motrizes. A repartição espacial não uniforme das «inovações eficazes» depende da natureza e localização de determinado ponto do espaço, ou pólo.

³⁵ Como veremos no capítulo VIII, o nosso estudo tem, nesta vertente, como objectivo apenas a formulação de pistas de investigação, dada a falta de informação sobre a maioria das pequenas iniciativas empresariais criadas no âmbito dos projectos.

O segundo aspecto evidencia abertura teórica para o estudo da parceria. *O desenvolvimento regional depende, entre outros factores, do poder estratégico dos agentes económicos e da associação de interesses que, entre estes, poderão surgir e consolidar-se.* Segundo o mesmo autor, o indivíduo e a organização têm uma especificidade regional. A evolução de um projecto empresarial possibilita a antecipação estratégica da inovação se existir compatibilização com outros projectos empresariais próximos. Os planos de acção das grandes empresas (preços de venda, compras de bens intermédios) podem gerar cooperação ou conflito e exigem a arbitragem do Estado. Por outro lado, o desenvolvimento de «centros regionais de produtividade» ou de «centros regionais de expansão» assume um papel essencial na consolidação de redes de propagação de infraestruturas económicas ou na correcção ou extensão das mesmas. A melhor afectação destes recursos favorece o desenvolvimento de itinerários de propagação da inovação essenciais à geração dos efeitos de arrastamento pelas indústrias motrizes.

A especificidade espaço-temporal dos fenómenos económicos e a temática da associação de interesses constituem as principais «pontes» efectuadas com o paradigma territorialista. A análise do papel motor de certas empresas, aparentemente simples, não constitui uma mera transposição para a escala regional dos mecanismos tipicamente macro e microeconómicos, uma vez que PERROUX constrói uma abordagem que, entre outras virtudes, abre a possibilidade de integrar numa teoria do desenvolvimento regional a acção de um pólo em contexto urbano-industrial, os projectos empresariais de indivíduos e grupos e a definição complexa de inovação e sua difusão no espaço. Esta abertura teórica é facilitada por algum grau necessário de abstracção e de generalização que, no entanto, privilegia o estudo teórico específico da realidade regional, procurando abarcar a complexidade substancial inerente ao fenómeno espacial.

Em conclusão, o estudo da hipótese central situa-se no quadro de opções metodológicas e teóricas propostas pelos autores do paradigma funcionalista.

Em termos metodológicos, a questão do emprego é por nós considerada no âmbito das relações entre agentes, estabelecidas em contextos espaço-temporais específicos. No estudo teórico da promoção local do emprego, considera-se que as dinâmicas locais inerentes à

parceria entre agentes acontecem face à existência de impulsos externos e à natureza dos mecanismos dos mercado de emprego e de bens, serviços e capitais.

Seguidamente vamos centrar a atenção no modelo pós-fordista de crescimento económico.

III – A CRISE DO FORDISMO A PARTIR DOS ANOS SETENTA

As últimas décadas do século XX caracterizaram-se por um conjunto complexo de transformações estruturais, relativamente ao período do pós segunda guerra. Embora o nosso trabalho privilegie a dimensão económica, é necessário ter em conta que a crise do fordismo implica múltiplas relações a estudar e é de carácter multidimensional: política, institucional, ambiental, económica, social e empresarial.

Por outro lado, esta época apresenta diferenças de uma década para outra.

A década de setenta foi, essencialmente, de crise económica. Com o fim do sistema monetário internacional herdado do pós-guerra e o eclodir do primeiro choque petrolífero, o Ocidente confrontou-se com o problema inédito da estagflação, o seja, o aumento simultâneo do desemprego e da inflação. Por outro lado, esta época consagrou definitivamente o ambiente como questão central a nível mundial: no ano de 1972 realizou-se a conferência das Nações Unidas sobre população e ambiente e foi publicada a obra de MEADOWS «Os Limites do Crescimento» (trabalho realizado no âmbito do Clube de Roma).

A década de oitenta foi marcada pela ascensão ao poder dos partidos de «centro-direita». Consequentemente, observou-se o regresso do liberalismo no âmbito das políticas económicas: institucionalizou-se o papel regulador do Estado com menor intervenção na economia e dando primazia ao livre funcionamento dos mercados. A outro nível, o aumento do endividamento dos países subdesenvolvidos agravou consideravelmente os seus problemas estruturais de integração na economia internacional.

A década de noventa assistiu ao desmoronamento do «comunismo» e à evolução diferenciada das diversas nações nascidas do fim do «bloco de Leste». Os desafios político-económicos associados aos problemas surgidos desde a década de setenta deram origem, nesta década, a intervenções mais globalizadas. Esta dinâmica teve expressão prática na organização de cimeiras internacionais que buscam a aprovação e regulamentação de acordos de âmbito mundial (ambiente, política, geoestratégia, comércio internacional, regimes monetário-cambiais, etc.). O regresso das políticas keynesianas esteve associado à subida ao poder dos partidos de «centro-esquerda» e ao agravamento dos problemas sociais durante a década de oitenta. A linha programática das políticas económico-sociais dividiu-se

em duas tendências: a linha mais liberal foi apoiada por Blair e Clinton, enquanto que a tendência social-democrata foi liderada sobretudo por Jospin.

Do contexto político-económico deste período, destacam-se o acréscimo da competitividade internacional e interna aos países e o aumento dos problemas sociais e ambientais que, por sua vez, constituem dois dos elementos-base para explicar a base pós-fordista de crescimento e o processo de globalização económica que lhe está subjacente. A emergência da escala local surge face aos obstáculos e desafios postos por este novo enquadramento.

Neste capítulo pretende-se também clarificar a natureza dos impulsos externos e internos às economias locais, no quadro dos quais surgem as dinâmicas locais de promoção do emprego.

Apresentamos no ponto III.1 o contexto político-económico da época e seguidamente a análise da crise económica do fordismo nas vertentes conjuntural e estrutural (ponto III.2). Salientam-se ainda os elementos fundamentais da globalização económica (ponto III.3) e da emergência da escala local (ponto III.4). Na conclusão (II.5), vamos sistematizar as transformações económicas referidas para explicar os desafios das economias locais.

III.1. – O contexto político-económico

À semelhança do ponto I.1, optamos por analisar – sem intenções de exaustividade – algumas das questões centrais que, em termos político-económicos, marcaram o período em estudo. Assim, neste ponto, vamos referir as seguintes temáticas:

- a) Continuidade dos EUA como primeira potência económica mundial - embora com mais dificuldades – e o declínio da URSS;
- b) Emergência de uma nova potência, a China, e manutenção do Japão como uma das principais economias do mundo;
- c) Desenvolvimento económico dos países do Sudeste Asiático;
- d) Fim da guerra fria e do comunismo de Leste;
- e) Transformações recentes no sistema monetário internacional, na Organização Mundial do Comércio (OMC) e na União Europeia;
- f) Interrogações e desafios ecológicos;
- g) Agravamento do subdesenvolvimento e dos «excessos» do mundo desenvolvido;
- h) Surgimento de regiões-problema nos países desenvolvidos;

- i) Debate entre monetaristas e neokeynesianos na sequência da crise económica dos anos setenta.

Analisemos cada uma destas questões de forma sucinta.

a) Neste período evidenciou-se a continuidade dos EUA como primeira potência económica mundial, embora apresentando dificuldades. Os indicadores económicos são díspares: entre 1973 e 1998, os EUA apresentaram uma taxa de crescimento do PIB per capita de 2%, com a média dos principais países desenvolvidos a situar-se em 1.8%, e um crescimento das exportações de 6% (média da economia mundial: 5.1%); no entanto, entre 1973 e 1987, este país teve um acréscimo do stock de capital de 3.3%, com a média dos países desenvolvidos a fixar-se em 4.2%, e uma taxa de crescimento da produtividade de 1.5% (média: 2.1%) (quadros A.1 a A.4 – Anexo 1).

Por um lado, os EUA continuam a ser o país mais competitivo em diversos sectores, nomeadamente nas tecnologias de ponta. Face ao enfraquecimento da URSS, os EUA reforçaram a sua hegemonia política e militar desde os fins dos anos oitenta com evidentes vantagens na «imposição» de interesses económicos. Neste período, saliente-se ainda a criação de uma zona de comércio livre com o Canadá e México – neste último caso já na década de noventa - dando origem à NAFTA (Acordo de Comércio Livre da América do Norte), zona onde os EUA são claramente dominantes. Finalmente, pelo facto de serem grandes produtores de petróleo bruto, os EUA foram menos atingidos pelos choques petrolíferos.

No entanto, é de referir que este país tem perdido peso relativo face ao crescimento e dinâmica económicas de algumas economias europeias e asiáticas. MADDISON salienta ainda outros aspectos da economia americana: *“its minerals no longer have their pristine richness, and innovations in bulk transportation technology have given European countries and Japan access to even richer natural resources than those in the USA. The size of the US internal market is no longer such a unique asset, given the remarkable reduction of international trade barriers”* (MADDISON, 1991:44).

A URSS entrou claramente em declínio: entre 1973 e 1992 a taxa de crescimento do PIB per capita diminuiu em 1.4% enquanto que no período de 1950-73 cresceu 3.4%; o ritmo de

crescimento da produtividade do trabalho foi negativo entre 1973 e 1992³⁶ (-0.8%), para uma dinâmica de 3.4% no período do pós-guerra (MADDISON, 1995:81 e 83).

A década de setenta ainda foi relativamente favorável pois a URSS beneficiou com os aumentos do preço do petróleo, face à sua situação privilegiada como produtor e exportador. As reformas económicas iniciadas por Gorbatchev em meados da década de oitenta, concretizaram-se numa maior abertura externa (apoios do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), constituição de empresas mistas com capitais estrangeiros, realização de transacções directamente pelas unidades económicas); benefício de pequenas explorações privadas com o arrendamento a longo prazo da terra; surgimento legal de pequenas empresas privadas; e descentralização de processos de decisão, com pagamento de subsídios de desemprego e exigência de rentabilidade às unidades produtivas. No entanto, estas transformações resultaram apenas numa relativa mudança do sistema de direcção central e na manutenção dos problemas estruturais desta economia.

Após o desaparecimento da URSS, a Rússia continuou com graves problemas: a distância geográfica tem prejudicado este país em termos de investimento directo estrangeiro e exportações, ao contrário dos países mais próximos da Europa Ocidental como a Polónia, Eslováquia, Estónia, Hungria, República Checa e Eslovénia. Por outro lado, o valor das exportações russas de petróleo e gás caiu nos anos noventa; a partir de 1989, a Rússia deixou de poder vender as suas tecnologias obsoletas aos países comunistas da Europa de Leste, pois estes utilizam tecnologia superior vinda do Ocidente em diversas áreas como computadores, transportes e comunicações. Por último, a maior parte da população activa russa pertencia, em 1989, a um sector industrial em declínio, o que agravou a crise económica e social.

b) No período 1973-98, a China apresentou um dos crescimentos mais elevados do mundo em termos de PIB per capita (5.4%), claramente acima da média do mesmo indicador para os principais países desenvolvidos (MADDISON, 2001:216). Por outro lado, em 1998, o total do PIB chinês em percentagem do total mundial cifrou-se em 11.5%, sendo apenas suplantado pelo PIB dos EUA (idem:214 e 329).

Desde meados dos anos setenta que a política chinesa tem combinado medidas centralizadoras e descentralizadas. Em primeiro lugar, criou zonas económicas especiais

³⁶ Em 1991 a URSS foi extinta.

marcadamente capitalistas, com constituição de empresas mistas de capitais públicos e estrangeiros. Segundo, nas restantes zonas do território as empresas industriais e serviços urbanos foram objecto de planificação centralizada e o arrendamento de terras a explorações privadas foi feito a longo prazo, em esquema de mercado mas com a obrigatoriedade de entregar parte das colheitas ao Estado a um preço pré-estabelecido. Em terceiro lugar, em termos de desenvolvimento da política «mista», a determinação central de preços aplicou-se apenas ao sector de bens de produção sendo «liberalizado» o sector de bens de consumo. Por último, o governo de Deng abriu a China ao comércio e investimento externos permitindo assim a importação de tecnologia.

No entanto, o grande dinamismo da China teve, durante os anos oitenta, graves consequências em termos de desequilíbrios macroeconómicos inflacionistas e de distribuição do rendimento. Actualmente o sistema bancário apresenta dificuldades face ao elevado volume de crédito mal-parado (sobretudo endividamento doméstico) e de capital investido pelas autoridades chinesas no ineficiente sector empresarial do Estado. Os problemas de desemprego e insolvência familiar podem, no futuro, agravar-se.

Mas apesar destes problemas, a China passou a ser uma das grandes potências mundiais podendo mesmo vir a ultrapassar os EUA durante este século, contribuindo para esta tendência o crescimento económico sustentado, uma população total superior aos EUA, uma indústria já competitiva em alguns sectores de ponta e tradicionais, uma mão-de-obra disciplinada e um sistema capitalista de mercado relativamente eficaz mesmo quando combinado com políticas centralizadoras de controlo económico.

O Japão manteve um dinamismo igualmente assinalável: entre 1973 e 1998 a taxa de crescimento do PIB per capita foi de 2.3% (com a média dos principais países desenvolvidos a situar-se em 1.8%), o acréscimo de produtividade atingiu 2.7% (média: 2.1%) e o aumento das exportações cifrou-se em 5.3% (média da economia mundial: 5.1%); entre 1973 e 1987 a taxa de crescimento do stock de capital foi de 7.6% (média dos países desenvolvidos: 4.2%) (quadros A.1 a A.4 – Anexo 1).

Apesar de ter sido um dos países desenvolvidos mais afectados pela crise do petróleo, face à total dependência externa neste produto, o Japão continuou a revelar-se uma economia relativamente dinâmica. Podemos apontar alguns factores que a explicam, para além dos que foram avançados no ponto I.1: boa utilização de um proteccionismo elevado, libertação de

recursos para o investimento face ao nível baixo das despesas militares, relativa estabilidade política e social e uma boa capacidade de abordar eficientemente as inovações deste período. No entanto, durante a década de noventa e actualmente, tem sido difícil para as autoridades económicas japonesas gerirem os desequilíbrios macroeconómicos e financeiros. São de referir ainda as perspectivas de aumento do desemprego que acompanham a reestruturação das empresas japonesas.

c) As «economias taylorianas»³⁷ do Sudeste Asiático apresentaram um desenvolvimento económico assinalável desde meados da década de sessenta. Alguns factores explicativos são avançados por OMINAMI (OMINAMI, 1986:138 a 141):

- Utilização eficaz da estratégia de substituição de exportações. A orientação para os mercados externos é feita com base em salários baixos, no aproveitamento das economias de escala para aumentar a produtividade e na aposta em produtos industriais com produção interna dos inputs necessários – através, nomeadamente, de uma grande selectividade no desenvolvimento de fileiras (exemplo: fileira têxtil na Coreia do Sul);
- Livre gestão da mão-de-obra. Esta gestão caracteriza-se por uma adaptação permanente da empresa ao ritmo de vendas através de uma rotação elevada do factor trabalho; por uma gestão dos níveis salariais em ligação com a produção por meio de um sistema de prémios; e por um mercado de emprego muito flexível que evita um aumento excessivo da intensidade capitalística;
- Forte investimento face à forte propensão para a poupança interna com controlo do consumo privado. Em geral, neste tipo de economias e por comparação com outros países do Terceiro Mundo, o consumo de bens duradouros é mais regulamentado e relativamente menos massificado, o que favorece as taxas de poupança;
- Flexibilidade do tecido industrial com grande capacidade de adaptação às mudanças na procura internacional por parte das PME em articulação com as grandes empresas estatais. As PME apresentam uma grande capacidade de reconversão com baixos custos

³⁷ A propósito deste conceito OMINAMI refere o seguinte: “*la dénomination la plus en vogue – nouveaux pays industriels (NPI) – est extrêmement équivoque. En effet, on range dans la même catégorie des pays ayant des configurations structurelles très hétéroclites (par exemple l’Espagne, le Portugal ou la Yougoslavie avec Singapour ou Hong Kong). D’une façon également hâtive, l’expression «nouveaux» pays industriels fait par ailleurs penser à des pays à industrialisation presque spontanée, sans passé, sans histoire. Nous ne retiendrons donc pas l’expression NPI, car elle est plus journalistique que conceptuelle. Afin de souligner le trait qui nous semble le plus caractéristique, nous parlerons d’économies tayloriennes par nous référer à un ensemble bien déterminé de pays, à savoir: Corée du Sud, Hong Kong, Taiwan et Singapour auxquels on peut ajouter, sous certaines réserves, la Thaïlande, la Malaisie et les Philippines.*” (OMINAMI,1986:135)

financeiros e na base da modificação rápida de «pequenos detalhes» no processo produtivo;

- O avanço industrial é acompanhado de um efeito integrador da modernização agrícola (por exemplo, em Taiwan foi possível criar emprego industrial no campo permitindo o pluriemprego e evitando o abandono dos espaços rurais);
- Combinação da selectividade e do aprofundamento da intervenção estatal com base em acções como criação directa de emprego, protecção tarifária, incentivo às exportações e planeamento global da produção nacional.

d) Durante os anos setenta e metade da década de oitenta, a guerra fria ainda estava no auge. Na década de setenta, não obstante o sucesso relativo dos acordos de Camp David entre Egipto e Israel, os EUA perderam terreno no Irão, Nicarágua e Sudeste Asiático (Vietnam e Cambodja). Pelo contrário, a URSS reforçou a sua presença em África e invadiu o Afeganistão. Já nos anos oitenta, Reagan recuperou terreno na América Latina (Honduras, Salvador, Nicarágua e Granada). Paralelamente, a partir de 1983, os EUA encetaram um novo desenvolvimento do programa militar, não sendo acompanhados pela URSS. A subida ao poder de Gorbatchev, em 1985, iniciou uma estabilização das relações com o Ocidente que, com os EUA, conduziram a uma política de desarmamento efectiva. Em 1988, foi anunciada a redução unilateral das forças armadas soviéticas e a retirada de um número considerável de efectivos bélicos da Europa Ocidental. A Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa, em 1989 em Viena, concluiu um ciclo de negociações que tinha começado em Helsínquia no ano de 1975 e marcou o fim da guerra fria.

Em 9 de Novembro de 1989 caiu o Muro de Berlim abrindo caminho para a queda das ditaduras comunistas, quer por processos mais pacíficos (Hungria, Checoslováquia) ou mais violentos (Polónia, Roménia). A própria URSS foi atingida pelas transformações políticas e acelerou o abandono do comunismo, processo já encetado a partir de 1985. Em Agosto de 1991, a URSS extinguiu-se quando Ieltsin enfrentou os golpistas ex-comunistas e se impôs a Gorbatchev. Estes factos históricos resultam numa nova (des)ordem internacional: o renascimento de fundamentalismos religiosos e os movimentos nacionalistas incorporam as ambições de certos Estados para redefinirem a correlação de forças em benefício dos seus interesses. A partir de Maastricht e perante os desafios nomeadamente relacionados com as regiões da ex-Jugoslávia, as tomadas de posição na União Europeia em termos de política de defesa têm revelado algumas hesitações. Durante a década de noventa, os EUA

apresentaram-se divididos entre uma reacção de defesa isolacionista e a vontade de intervir a nível internacional. Esta última opção foi fortalecida com a subida ao poder de George W. Bush.

Assim, a partir da década de setenta, a incerteza económica acompanha, e é acompanhada, pela instabilidade política e geoestratégica.³⁸

e) Analisemos rapidamente as transformações operadas no sistema monetário internacional, no GATT e na União Europeia.

O novo sistema monetário internacional foi estabelecido a partir de 1973 e caracteriza-se

- pela existência de câmbios flutuantes alicerçados numa forte intervenção dos bancos centrais e em restrições mais ou menos generalizadas à livre circulação das moedas;
- pelo apoio aos países em dificuldades conjunturais na balança de pagamentos por parte do FMI através da emissão de direitos de saque especiais;
- por tentativas, de sucesso variável, para o estabelecimento de espaços regionais formais ou informais de câmbios fixos, com base em moedas-chave - como o dólar americano, iene japonês, marco alemão e, mais recentemente, o euro - como unidades de reserva, de conta e pagamento a nível internacional; o processo de estabilização das taxas de câmbio implica uma estreita cooperação entre os principais bancos centrais dos respectivos espaços;
- pelo aumento – em relação ao sistema anterior – dos custos de transacção e da incerteza nos negócios internacionais e também pelo ressurgimento da taxa de câmbio como instrumento da política económica, embora espaços regionais avançados como a zona euro procurem, a nível interno, alterar estas características.

A substituição gradual do protecçãoismo pelo comércio livre tem sido o objectivo principal do GATT e, hoje em dia, da OMC. O «Tóquio Round», entre 1973 e 1979, teve um alcance limitado em termos de liberalização. Mas, pelo contrário, no «Uruguay Round» (1986-94) salientou-se a transformação do GATT na OMC, com poderes mais amplos para honrar o compromisso estabelecido por todos os membros para evoluírem no sentido do livre câmbio na generalidade dos bens e serviços transaccionáveis. Primeiro o GATT e, agora, a OMC, tornam-se organizações de âmbito mundial face à evolução das economias de direcção

³⁸ Neste trabalho não aprofundamos este último aspecto que, no entanto, é fundamental para perceber o grau de instabilidade económica e financeira da época actual.

central – destaque para a integração recente da China nesta organização. Por outro lado, refira-se ainda a multiplicação de zonas de comércio livre, com destaque para a NAFTA, a ASEAN (Associação dos Países da Ásia do Sudeste), o MERCOSUL (Mercado Comum da América do Sul) e os avanços significativos na integração europeia nos anos noventa.

Na União Europeia³⁹ destacam-se dois acontecimentos importantes: primeiro, a criação do Mercado Único Europeu (1993), que decretou a plena liberdade de circulação de capitais, pessoas, bens e serviços; segundo, a assinatura do tratado de Maastricht em 1992, que instituiu como princípios fundamentais a criação de uma União Europeia, o desenvolvimento de uma política externa e de segurança comuns e a União Económica e Monetária. No âmbito da União Monetária criou-se o Instituto Monetário Europeu para estabelecer e controlar a adopção dos critérios de convergência nominal (défice público, dívida pública, inflação, taxas de juro e taxas de câmbio).

Em Junho de 1997, o Conselho Europeu de Amsterdão aprovou a revisão do tratado de Maastricht e definiu a versão final do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Com este acordo os Estados-membros comprometeram-se a respeitar os compromissos de convergência no âmbito da criação da moeda única, com particular destaque para a disciplina orçamental. O tratado de Amsterdão visou essencialmente o objectivo da estabilidade dos preços e a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento económico. Em 1999, instituíram-se o Banco Central Europeu e a moeda única - que gradualmente substituiu as moedas nacionais.⁴⁰

f) O desafio ecológico tornou-se uma das questões politico-económicas mais marcantes nas últimas décadas. A actividade do ser humano na Terra põe em risco o ambiente e a pressão demográfica torna o planeta exíguo, pondo graves problemas às gerações vindouras. Os problemas são conhecidos: desflorestação acelerada, desertificação crescente, perda de biodiversidade, buraco do ozono, rarefação de elementos vitais como o ar e água puras, excessos da industrialização e da vida urbana, aquecimento global da atmosfera a provocar secas, ciclones, inundações, etc.⁴¹

³⁹ Que entretanto foi objecto de sucessivos alargamentos: Grécia (1980), Portugal e Espanha (1986), Áustria, Finlândia e Suécia (1995).

⁴⁰ No capítulo VI far-se-á uma referência mais pormenorizada às políticas europeias com atenção centrada nas questões do emprego.

⁴¹ Começa igualmente a ser cada vez mais evidente a influência que estes fenómenos exercem sobre os equilíbrios macroeconómicos de curto, médio e longo prazo - questão que neste trabalho também não aprofundamos.

Os exemplos quantitativos são alarmantes: nos países subdesenvolvidos o abastecimento de água per capita é, hoje em dia, de um terço em relação a 1970; nos últimos cinquenta anos, sessenta e cinco milhões de hectares transformaram-se em deserto na África Subsariana; na Europa avultam perdas económicas na ordem dos trinta e cinco mil milhões de dólares/ano por efeito da deterioração das florestas, tendo como causa principal a poluição do ar - cerca de 60% das florestas comerciais europeias sofrem os efeitos das emissões sulfúreas que se estendem através das fronteiras nacionais (PNUD, 1996:26). Um outro problema não menos dramático prende-se com a diversidade biológica: *“foi estimado que, às taxas de perda actuais, mais de 15% das espécies mundiais poderão desaparecer nos próximos 25 anos.”* (idem:27) Na questão ecológica avulta ainda uma desigualdade fundamental entre o Norte e o Sul: com cerca de um quinto da população mundial, os países desenvolvidos são os principais poluidores da atmosfera e consomem a maior parte dos recursos energéticos não renováveis.

Por outro lado, outro problema é igualmente preocupante: o nuclear. Após a crise petrolífera dos anos setenta tornou-se claro que era necessário aumentar a produção de energia nuclear, que já representa actualmente um quinto do total da electricidade produzida. Na memória colectiva ficam os acidentes de Three Mile Island (1979), Tchernobyl (1986), Tonsk (1993) e na ordem do dia está a falta de locais para armazenar os resíduos radioactivos.

Realizada em 1972 em Estocolmo, a Conferência da Nações Unidas sobre população e ambiente, marcou o início das «conversações ecológicas» entre as diversas nações do mundo. Este encontro não obteve resultados práticos visíveis e imediatos. Mais tarde, em 1992, a Conferência do Rio de Janeiro correspondeu à primeira negociação global sobre a riqueza ecológica do mundo: a preservação da biosfera e a organização das condições e meios para o desenvolvimento sustentável devem permitir conciliar os graves problemas socioeconómicos do Terceiro Mundo com o elevado nível de vida dos países desenvolvidos. No entanto, o número e alcance dos acordos assinados foi, igualmente, insignificante – por exemplo, os EUA recusaram assinar a convenção sobre biodiversidade.

A convenção assinada em Dezembro de 1997 em Kyoto previu a redução das emissões de dióxido de carbono em 5.2% entre 2008 e 2012, com base em valores de 1990 (THOMAS, 1999:48). O carácter ambicioso deste objectivo encontrou dois tipos de problema: primeiro, a convenção não limitou as emissões dos países subdesenvolvidos, que poderão atingir 45% do total mundial em 2010; por outro lado, a convenção implicou forte resistência interna nos

EUA, cujas emissões de dióxido de carbono podem crescer 30% entre 1990 e 2010 (idem:49).

As cimeiras que se seguiram revelaram, igualmente, dificuldades na obtenção de consensos. Por exemplo, na Cimeira de Haia (2000), a União Europeia e os EUA (este país é o principal emissor de dióxido de carbono) não atingiram consensos relativamente à inclusão nas premissas negociais, por proposta dos EUA, dos «sorvedores de carbono» (florestas) para atenuar o volume real das reduções de dióxido de carbono exigidas; os países em vias de desenvolvimento mostraram-se indisponíveis para a negociação face à falta de compromisso por parte dos países desenvolvidos em relação às ajudas tecnológicas e financeiras para combater as alterações climáticas; na Cimeira de Joanesburgo (2002), as medidas voluntárias para proteger florestas, corais e pântanos encontraram resistência por parte dos EUA e do G8; paralelamente o estabelecimento de prazos para a utilização de energias não renováveis demonstrou forte oposição de dois dos maiores produtores de petróleo (EUA e Austrália).

g) A partir dos anos oitenta acentuaram-se os problemas de subdesenvolvimento referidos no ponto I.1 a propósito das formas de integração das economias periféricas no contexto internacional. A partir deste período, a dimensão dos problemas agravou-se dado o aumento do endividamento destas economias, onde o lançamento de grandes projectos industriais e infraestruturas foi favorecido pelos excedentes comerciais do Ocidente e pela reciclagem dos petrodólares. Como consequência, o endividamento e respectivo serviço da dívida dispararam para níveis incontroláveis. A partir da moratória mexicana de 1982, para evitar uma bancarrota negociou-se o reescalonamento da dívida através de medidas como o controlo monetário rígido, redução de défices públicos e congelamento de salários. Os mecanismos desfavoráveis de integração internacional e o acréscimo do endividamento dos países subdesenvolvidos contribuem, em parte, para aumentar a percentagem dos indivíduos que vivem abaixo do limiar da pobreza.

Nestes processos destacam-se dois grupos de países: a maior parte dos países da Ásia, África e América Latina, com problemas crónicos de desenvolvimento (falta de investimento, fraco nível tecnológico, dependência externa de bens e capitais); por outro lado, as economias do Sudeste Asiático, como vimos, com êxitos significativos nas estratégias orientadas para a exportação e na consolidação do processo de modernização económica – Coreia do Sul, Formosa, Singapura, Hong-Kong e vários países de desenvolvimento mediano (a generalidade dos países da ASEAN).

Façamos uma referência particular a África. A maioria dos países deste continente integram os «países menos desenvolvidos», segundo a expressão de OMINAMI.⁴² A especialização destes países situa-se nos sectores mais estagnados e menos centrais da procura internacional – caso das matérias primas não estratégicas ou dos produtos agrícolas. Esta divisão internacional do trabalho é um factor exógeno que lhes é imposto pelos países mais poderosos. O sector exportador funciona como enclave, ou seja, são reduzidos os efeitos de arrastamento sobre as economias, dada a fraca articulação com os aparelhos produtivos nacionais. Assim, a procura de bens alimentares e de investimento é feita prioritariamente através do exterior. A indústria doméstica é pouco dinâmica e revela-se sobretudo nos bens de consumo final direccionados às classes de rendimento mais elevado (OMINAMI,1986:122).

Segundo OMINAMI, outros dois problemas merecem ainda destaque: em primeiro lugar, neste tipo de economias o nível de investimento depende fundamentalmente das receitas de exportação; segundo, a produção alimentar per capita tende a diminuir face aos bloqueios do sector agrícola e ao crescimento demográfico (idem:124). A recessão internacional dos anos oitenta veio agravar os desequilíbrios referidos, apesar dos efeitos amortecedores da economia informal. Com uma agricultura e um sector industrial fracos, os países africanos ficam muito dependentes da conjuntura internacional: em condições mais desfavoráveis – contracção da procura - dá-se uma deterioração dos termos de troca das exportações de produtos primários; por outro lado, em proveito dos países desenvolvidos, tem diminuído a percentagem de África no total mundial das exportações primárias (agrícolas e minerais) (idem:124 e 126).

De destacar ainda as políticas de estabilização do FMI (conhecidas como o «Consenso de Washington») que tiveram graves consequências em África, nomeadamente em termos da redução das despesas públicas em áreas vitais da política social (saúde, educação, emprego), desestruturação do sistema bancário, aumento do desemprego e crise social generalizada.

h) Os desequilíbrios regionais nos países desenvolvidos surgiram no âmbito da crise económica a partir dos anos setenta, que está associada, como veremos nos pontos III.2 e III.3, a um regime pós-fordista de crescimento e à consolidação do processo de globalização

⁴² Na análise desenvolvida por este autor, a maioria dos exemplos avançados para este grupo de países pertence ao continente africano – com a excepção do Bangladesh – pelo que as características analisadas por OMINAMI se aplicam sobretudo a África.

económica. Desde o início da década de setenta as disparidades entre regiões aumentaram, tendo-se atenuado apenas no final da década de noventa. A acentuação dos desequilíbrios devido à crise, concretiza-se na limitação à mobilidade de capitais para as regiões mais desfavorecidas. O aumento da concorrência internacional coloca problemas de inovação e reconversão nessas regiões dotadas de frágeis factores estruturais internos.

Após as reformas dos fundos estruturais no fim dos anos oitenta, a União Europeia tipificou as regiões-problema tendo em conta os seguintes critérios:

- As regiões menos desenvolvidas com dificuldades de adaptação económica apresentam o PIB per capita inferior a 75% da média comunitária;
- As zonas em declínio industrial de reconversão económica difícil apresentam declínio no emprego industrial e uma percentagem do emprego industrial e uma taxa de desemprego superiores à média. Já no início dos anos oitenta eram particularmente problemáticas as bacias siderúrgicas (na Bélgica, Itália e Reino Unido) e as regiões afectadas por dificuldades estruturais da indústria da construção naval (algumas zonas do Reino Unido);
- As zonas rurais com fraca diversificação económica são caracterizadas por uma tendência significativa para o despovoamento, um nível baixo de rendimento agrícola e uma elevada percentagem do emprego agrícola no emprego regional;
- As zonas inter-fronteiriças apresentam problemas estruturais decorrentes, sobretudo, da concretização do Acto Único Europeu em 1993.

i) Nos anos setenta, tornaram-se evidentes as dificuldades das políticas económicas típicas do pós-guerra face ao contexto – que estudamos nos pontos III.2 e III.3 - de maior instabilidade na economia internacional e nos países desenvolvidos, com dificuldades de crescimento económico, instabilidade da inflação e subida tendencial das taxas de inflação e do desemprego. Com este enquadramento foram abertos dois debates fundamentais.

O primeiro nível de debate centra-se no papel do Estado versus funcionamento do mercado. Por um lado, defende-se uma continuidade do Estado-Providência, ainda que adaptada à crise estrutural, através de maior eficiência na afectação de recursos públicos no sentido de consolidar e tornar mais eficaz a intervenção do Estado aos níveis económico, social e ambiental. Por outro lado, é defendida a redução da intervenção do Estado na economia, com fortalecimento das formas de regulação baseadas nos mecanismos de mercado privilegiando, nomeadamente, a iniciativa e o investimento privados.

Numa outra vertente, o debate situa-se nas políticas monetaristas versus políticas neokeynesianas. Acentuando a importância da política monetária em tempo de crise, autores como MILTON FRIEDMAN preconizam a prioridade no controlo da massa monetária em circulação e da inflação, e a descida dos défices orçamentais públicos. Pelo contrário, a reacção neokeynesiana vai no sentido de privilegiar as políticas orçamentais e fiscais expansionistas e reabilitar as políticas de pleno emprego. A propósito da redução dos défices ao longo dos anos oitenta e da persistência do desemprego, autores como DORNBUSCH *“have pointed out that the budget deficits were not as big as they looked because of the inflation element in debt repayment and the fact that they would have been smaller on a full employment basis.”* (MADDISON, 1991:184-185)

Analizamos, seguidamente, os aspectos conjunturais e estruturais da crise do fordismo.

III.2. – A base pós-fordista do crescimento económico

No período em análise, saliente-se a maior complexidade dos mecanismos em causa, por comparação com a dinâmica económica do pós-guerra. A crise do fordismo pode ter uma explicação de base conjuntural ou de carácter estrutural. Começamos por resumir o primeiro tipo de factores.

A crise económica deste período apresenta três causas-manifestações próximas, ou seja, com origem no início dos anos setenta:

- Aumento geral do preço das matérias-primas e dos produtos agrícolas, sendo este último aumento explicado em parte pelas más colheitas na Europa e na União Soviética;
- Primeiro choque petrolífero, com duplicação, entre finais de 1973 e finais de 1974, do preço de referência do petróleo bruto. Esta subida repentina dos preços do crude deveu-se, primeiro, ao boicote, por parte da Organização dos Países Exportadores de Petróleo, da venda deste produto aos países que tinham apoiado Israel na guerra com os países árabes vizinhos e, segundo, ao objectivo de crescimento das receitas de exportação dos países daquele cartel face à desvalorização do dólar (moeda em que o preço do crude é expresso) (MADDISON, 1991:180);

- Segundo choque petrolífero em 1979, com duplicação do preço e novos aumentos nos anos seguintes – pelo menos até meados dos anos oitenta – devido fundamentalmente à instabilidade provocada pela guerra Irão-Iraque.

Com origem na década de sessenta, as principais causas para esta crise são as seguintes:

- Problemas no sistema monetário de Bretton Woods. No fim da década de sessenta, um excesso de dólares no exterior, gerado pelos saldos negativos na balança de pagamentos dos EUA, pôs em risco a livre convertibilidade do dólar em ouro face à possibilidade de os restantes bancos centrais pedirem a sua conversão. Uma solução intermédia para salvaguardar os interesses americanos foi adoptada em 1968 com a criação dos direitos de saque especiais pelo FMI. No entanto, o défice da balança de pagamentos americana manteve-se a níveis elevados (em parte devido à guerra no Vietname) e tornou-se inevitável o decretar da inconvertibilidade do dólar pelas autoridades americanas em 1971. Em 1973, como vimos, o sistema monetário internacional herdado do pós-guerra chegou ao fim;
- Aplicação de políticas inflacionistas para fazer face a recessões e depressões, políticas que, na década de sessenta, eram mais frequentes do que a adopção de medidas deflacionistas para arrefecer os períodos de expansão económica;
- Pressão sobre os salários acima dos acréscimos dos ganhos de produtividade devido, primeiro, à tendência, nos anos sessenta, para o pleno emprego e, segundo, à degradação dos consensos sociais (em parte ligados ao eclodir de greves operárias). Este desequilíbrio salários-produtividade quebrou um dos elementos fundamentais que dinamizaram o círculo «virtuoso» do pós segunda guerra.

No entanto, as características desta crise não têm apenas uma explicação de carácter conjuntural. Entre as diversas explicações «estruturais», destacamos quatro temáticas:

- a) Crise do Estado-Providência;
- b) Externalização dos custos sociais e ambientais pelas empresas;
- c) Terciarização da economia;
- d) Crise da organização científica do trabalho.

Analisemos a parte de cima da figura 2.1. A crise financeira e produtiva do Estado-Providência gera uma retracção na intervenção económica e social estatal que, por sua vez, contribui para uma evolução tendencialmente mais instável do investimento e procura globais. Esta instabilidade é, igualmente, explicada pela diminuição da produtividade global

associada à terciarização da economia e pelas dificuldades na internalização dos custos sociais e ecológicos pelas empresas a partir dos anos setenta. A externalização destes custos é, por seu lado, uma das causas importantes para a crise financeira do Estado. A retracção económica do período pós-fordista explica, em parte, o aumento do desemprego e do emprego precário. Paralelamente o abrandamento do crescimento económico dificulta a internalização pelas empresas dos referidos custos. Assim, a lógica de funcionamento do Estado-Providência torna-se mais problemática face ao aumento dos problemas sociais e ambientais e ao menor dinamismo do crescimento económico.

De referir que, na mesma figura, o abrandamento tendencial do crescimento económico é, simultaneamente, causa e consequência da evolução tendencialmente mais instável do investimento e procura globais. Ou seja, as variações dos elementos fundamentais da despesa global – investimento e consumo – influenciam a dinâmica do PIB. Por sua vez, o nível de riqueza gerada pelas economias tem efeitos sobre o consumo (por exemplo, através de variações no rendimento disponível) e o investimento (por exemplo, por via da variação das encomendas às empresas).

Analisemos então, de forma sucinta, cada uma das temáticas «estruturais».

a) Em 1981, ROSANVALON resumia a crise financeira do Estado desta forma: “*o Estado-providência está doente com a crise que atravessa. O diagnóstico é simples: as despesas sociais continuam a aumentar aos ritmos anteriores, aceleram-se, por vezes (particularmente em matéria de subsídio de desemprego), enquanto as receitas (impostos e quotizações sociais), que são por natureza indexadas pelo nível da actividade económica, se reduzem.*” (ROSANVALON, 1984:7) O abrandamento da actividade económica e a diminuição da percentagem da população activa empregada contribuem para diminuir as receitas do Estado que, por sua vez, contribui para a situação de endividamento público cumulativo. Esta situação é ainda explicada pela subida das despesas sociais do Estado, cujas causas principais são a crise económica e social (desemprego, pobreza) e o envelhecimento da população.

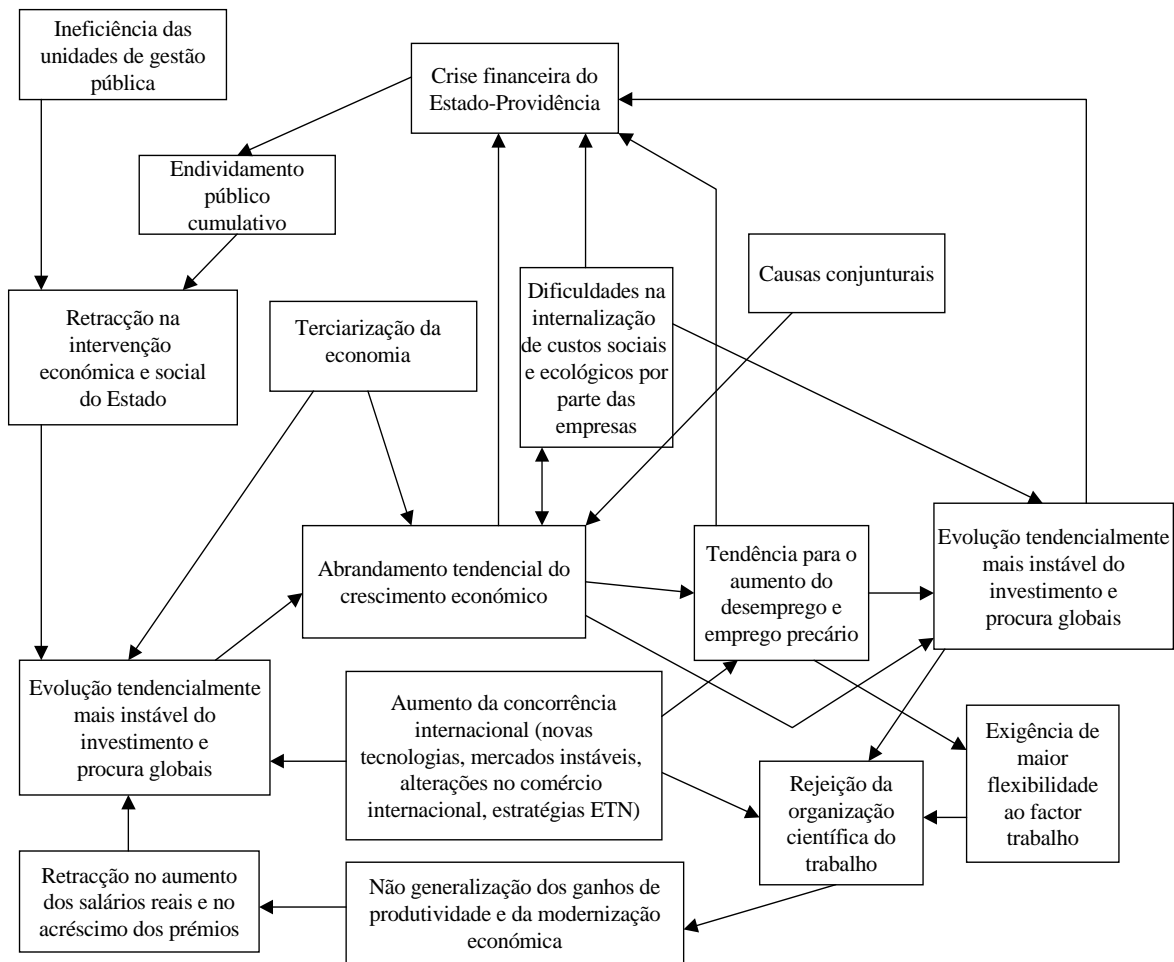


Figura 2.1 – Crise do crescimento fordista

A ineficiência das unidades de gestão públicas e o endividamento referido, originam uma retracção na intervenção económica e social estatal que se traduz, sobretudo, numa retracção do investimento público e numa menor eficácia na redistribuição do rendimento. A situação crítica das finanças públicas explica-se, também, por um alargamento das funções do Estado que, gerando aumento nos défices orçamentais, contribui para a subida da inflação e pressão sobre os rendimentos dos contribuintes (MURTEIRA, 1990:51).

As críticas neoliberais ao Estado-Providência associam-se à situação usualmente deficitária e ineficiente da empresa pública. Se o Estado demonstra ser mau empresário não pode ambicionar ter o controlo e assegurar o planeamento da actividade económica privada: a principal força motriz do progresso técnico e desenvolvimento económico constitui o funcionamento livre da concorrência e dos mercados e, desta forma, os obstáculos criados pelo Estado são geradores de ineficiência e desperdícios (idem).

Defende-se, ainda, que as formas agressivas de competitividade económica associadas à «revolução» tecnológica, ao reforço supranacional das empresas e ao recrudescimento dos valores individualistas explicam, em conjunto, a natureza do principal objectivo político-económico de todos os países: *“no entendimento da maioria dos líderes nacionais de todo o mundo, especialmente dos países mais desenvolvidos, a manutenção do Estado-Providência tinha sido acompanhada da perda de competitividade económica. Actualmente, a opinião pública está convencida de que uma maior competitividade das economias nacionais é praticamente incompatível com a preservação do Welfare State.”* (GRUPO DE LISBOA, 1994:68)

b) A «idade de ouro» do pós-guerra até meados dos anos sessenta caracterizou-se pela maior estabilidade da procura e do investimento e por um crescimento económico sustentado, o que permitiu a não massificação do desemprego. Por outro lado, os problemas ambientais, embora já apresentassem contornos de alguma preocupação, não constituiu uma questão essencial para o poder político e para a opinião pública internacional. A empresa fordista beneficiou, assim, de um contexto particularmente favorável e, desta forma, internalizou e/ou externalizou mais facilmente os referidos custos.

No entanto, como vimos no ponto III.1, nos anos setenta tornam-se mais evidentes os custos sociais e ecológicos do crescimento económico. Em contexto mais instável do crescimento e de maior agressividade na concorrência empresarial, a empresa fordista sente mais

dificuldades em internalizar os custos sociais e ambientais. A procura constante de ganhos de produtividade, num período em que esta se retrai, gera, por um lado, menores recursos para investimento em tecnologias não poluentes e, por outro, maior instabilidade no emprego. Esta externalização de custos vai exercer pressão sobre as finanças estatais, contribuindo para as dificuldades económicas do Estado-Providência.

c) A terciarização da economia pode ser associada a três factores:

- Aumento do poder de compra⁴³ que favorece a diversificação do cabaz, dada a tendência «psicológica» para as famílias associarem o consumo de bens imateriais ao aumento do seu bem estar;
- Maior complexidade do Estado-Providência com aumento do seu peso nos orçamentos nacionais: as «necessidades intensivas em serviços» crescem em termos absolutos e relativos e são muito diversificadas (saúde e educação, sistemas de protecção ambiental, infraestruturas de transporte e comunicação) (MURTEIRA, 1990:42);
- Maior complexidade da concorrência empresarial com aumento do investimento em áreas como a I&D, marketing ou contabilidade. O armazenamento, transmissão e gestão da informação implica, também, o domínio das tecnologias de informação – actividade fundamental nas empresas. O investimento nos serviços por parte das empresas transnacionais permite-lhes organizar um sistema tecnológico-produtivo muito complexo, com base nas múltiplas implantações espaciais/nacionais.

Assim, a parte dos serviços no emprego global tem crescido desde o pós-guerra, com particular acuidade desde os anos setenta. Por exemplo, na União Europeia, no período 1960-73 o valor cifrava-se em 43.1%, enquanto que entre 1974 e 1979 já atingia 50.2%. Nos períodos 1980-89 e 1990-93, os valores subiram, respectivamente, para 57.2% e 60.4% (quadro C.3 – Anexo 1). Por outro lado, a dinâmica da produtividade industrial tem sido sempre superior à da produtividade dos serviços. O acréscimo da produtividade industrial foi de 5.2% e 2.5% respectivamente nos períodos 1950-73 e 1973-87, enquanto que o aumento da produtividade terciária se cifrava em 2.5% e 1.1%, para os mesmos períodos (quadro C.4 – Anexo 1).

⁴³ Sobretudo a partir da década de oitenta, período em que a inflação média diminuiu em relação à década de setenta (quadro C.2 – Anexo 1).

Esta questão é sintetizada por MURTEIRA, com referência particular para o emprego:⁴⁴ *“pelo facto da crescente «terciarização» das economias, com emprego estacionário ou declinante, o crescimento do produto fica exclusivamente dependente do aumento da produtividade global. É porém mais fácil – em regra – aumentar a produtividade nos sectores produtivos do que nos serviços, sobretudo na administração pública. E a necessidade de expandir o emprego nas actividades terciárias – única perspectiva de redução do desemprego – contraria aquela necessidade em termos de produtividade.”* (idem:42)

O impasse na produtividade terciária é inerente à crise do modelo fordista, pois este modelo de crescimento era essencialmente de base industrial e, conseqüentemente, indutor de níveis de produtividade mais favoráveis. Em plena década de noventa, o avanço vertiginoso da tecnologia informática constituiu uma tentativa de contrariar a tendência estrutural referida. Constatam-se dificuldades na modificação desta tendência, sendo diversas as causas para o fenómeno, entre elas, o facto de o tempo de maturação de uma tecnologia nova ser longo pois são necessárias inovações e investimentos complementares. As fracas sinergias das estruturas nacionais de inovação e tecnologia na União Europeia explicam, em parte, alguma dificuldade no âmbito da produtividade e, em certa medida, do emprego (BOYER, 1999a:134).

Um outro processo desencadeado, a partir da década de setenta, para alterar a tendência estrutural de abrandamento da produtividade global, consubstancia-se na deslocalização das actividades por parte das empresas transnacionais – assunto que vamos referir no ponto III.3.

d) Seguindo ainda a figura 2.1, a rejeição da organização científica do trabalho em favor dos princípios organizativos pós-fordistas (referidos mais adiante) é explicada pela exigência de maior flexibilidade ao factor trabalho (ver parágrafos seguintes), pelas alterações na concorrência internacional (ponto III.3) e, também, pela evolução mais instável do investimento e da procura de bens de consumo duradouro. Este processo origina uma não generalização⁴⁵ dos ganhos de produtividade e da modernização produtiva que, por sua vez, tem como consequência uma retracção na subida dos salários reais e no acréscimo dos

⁴⁴ A questão da criação de emprego através dos serviços será referida no capítulo VI.

⁴⁵ Ou seja, mais empresas são eliminadas ou consideradas ineficientes, por comparação com o pós-guerra.

prémios de produção – factores que contribuem para a evolução menos favorável do investimento e da procura neste período.

A exigência de maior flexibilidade do factor trabalho encontra-se também associada à tendência para a aumento do desemprego e emprego precário. A flexibilidade da mão-de-obra tem tradução, entre outras vertentes, em sectores onde as necessidades de mão-de-obra estão estreitamente dependentes do nível de encomendas feitas às empresas (vertente do mercado), na minimização dos custos laborais «fixos» através da redução por parte das empresas das obrigações inerentes ao estatuto de empregadores (vertente da gestão da mão-de-obra) e na utilização de tecnologias capital intensivas (vertente tecnológica).

A exigência de maior flexibilidade da mão-de-obra explica-se com as alterações ocorridas no âmbito da organização científica do trabalho. A organização clássica da produção desenvolvia-se com base na hierarquização das competências, na concentração de responsabilidades, especificação das tarefas e divisão do trabalho. À medida que o tempo passa, a produção em massa deu lugar a tarefas mais complexas e menos repetitivas, com estruturas mais flexíveis em pequenas equipas ou individualmente. Esta reestruturação do trabalho implica, actualmente, uma politecnicidade e polivalência acrescidas e, assim, uma formação mais exigente. As acções da hierarquia evoluíram tendencialmente para o aconselhamento e animação dos operadores com o objectivo de aumentar a motivação da mão-de-obra para melhorar a produtividade, a qualidade e a segurança. No entanto, estas transformações dão origem a alguns problemas difíceis de conciliar com um ambiente externo cada vez mais agressivo: “... *dificuldade de mobilizar os trabalhadores directos para uma produção mais preocupada com a qualidade, ... aumento das manifestações de rejeição da disciplina industrial, ... inadequação da formação de parte da mão-de-obra, ... [e] exigência de um maior empenhamento dos operadores directos [que] acarreta um patamar educativo mínimo superior e acções de formação profissional mais frequentes*” (SALAVISA, 1999:161-162).

As novas exigências do mercado no sentido da qualidade e diversidade, a mudança tecnológica, as novas aspirações face ao trabalho e as alterações das características do factor trabalho, exigem à empresa flexibilidade e descentralização organizacionais que permitam uma adaptação rápida aos factores exteriores instáveis e, por vezes, imprevisíveis. Face a estas transformações rápidas, a organização fordista do trabalho mostra-se cada vez mais desajustada, com problemas de falta de qualidade e baixo nível de produtividade.

No que respeita à produtividade interna à grande empresa, BOYER salienta que é exigida a proliferação de contramestres para controlo do trabalho dos operários dada a grande divisão de tarefas desenvolvidas pela organização fordista. O aumento das tarefas improdutivas mais do que compensa os ganhos de produtividade conseguidos com a redução do tempo de trabalho por operário. Por outro lado, a desaceleração das tarefas de execução gera problemas de absentismo, greves e baixa qualidade dos produtos (BOYER, 1994:126).

Em ligação com as dificuldades internas à grande empresa, BOYER refere como causa estrutural mais geral o esgotamento do sistema sociotécnico em termos de diminuição da produtividade e da alteração do tipo de consumo: “... a acumulação intensiva atingiu os seus próprios limites, devido ao declínio da relação produção / capital e ao abrandamento da produtividade ... do trabalho ..., mas também devido ao gigantismo das unidades de produção ... Paralelamente, o consumo de massa centrado na urbanização ... atingia uma certa saturação” (idem:125).

A rigidez da organização fordista eleva os custos de adaptação à incerteza: para além de um aumento da variação da procura, assiste-se a uma grande dinâmica de diferenciação dos produtos por via da qualidade o que gera uma rápida obsolescência dos bens transaccionados no mercado (idem:127).

Face à rejeição da organização científica do trabalho, ganham importância os princípios da alternativa produtiva pós-fordista que visam:

“1) *Optimizar simultaneamente a produtividade de todos os factores: capital fixo, capital circulante e trabalho.*

2) *Abordar de forma integrada a I&D, a produção e as vendas.*

3) *Partir das vendas para a produção, através da atenção concedida aos mercados.*

4) *Conjugar a diferenciação dos bens, com a qualidade e diminuição dos custos.”*

(SALAVISA,1999:162)

A empresa tem necessidade de uma gestão eficaz e agressiva que se traduz, simultaneamente, na utilização de tecnologias adequadas, no maior envolvimento e formação dos diversos intervenientes da empresa e na adopção de novas metodologias de gestão. Exemplificando, é fundamental a simplificação dos fluxos físicos como a saída, distribuição e circulação de produtos acabados, aprovisionamento e circulação de peças de substituição, componentes e matérias-primas. Torna-se ainda essencial acelerar e fluidificar os mesmos

movimentos através de acções nas áreas da parceria fornecedores-distribuidores, polivalência dos operadores, qualidade dos produtos, minimização das avarias de máquinas ou diminuição dos tempos de mudança de série.

A integração das diversas funções envolve as vendas, onde é necessária uma contínua articulação entre a gestão comercial das propostas de encomendas e a atenção frequente aos mercados; envolve também a produção, que diz respeito à fabricação de produtos acabados; e, por último, a I&D que, por sua vez, implica uma coordenação entre subfunções como a qualidade (garantia de qualidade e controlos), estudos (nomenclaturas, especificações), métodos (implantações), manutenção de recursos e gestão de armazéns.

Ao partir das vendas para a produção, a organização pós-fordista passa por duas fases. Numa primeira fase, com um maior equilíbrio da oferta e da procura⁴⁶, o cliente escolhe livremente o seu fornecedor, ou seja, produz-se o que pode ser vendido. Passa a ser essencial regular os stocks, fixar prazos e fazer previsões comerciais. Numa segunda fase, com uma oferta tendencialmente excedentária e uma procura mais instável, a empresa evolui para a produção do que já está vendido perante clientes cada vez mais exigentes e concorrência severa com outras empresas.

Por último, a adaptação empresarial é, necessariamente, cada vez mais rápida e permanente, face às necessidades de produtos cada vez mais diferenciados (ou menos estandardizados). Torna-se essencial para a empresa criar novos produtos capazes de influenciar a evolução de mercados específicos, antecipando-se aos seus concorrentes. Para o fazer, a empresa organiza a sua produção por forma a fabricar, com o mais baixo custo possível, uma grande diversidade de produtos com qualidade comprovada.

Assim, características organizacionais como ciclos curtos de produção, mudança acelerada da quantidade produzida e do tipo de produtos e capacidade de transformação rápida da estrutura produtiva, implicam novas modalidades de organização do trabalho que substituem progressivamente – mas não totalmente – a organização clássica:

- Alargamento de tarefas, com aumento do número de trabalhos do mesmo tipo a executar pelo mesmo operário ou operador;
- Rotação de tarefas, com troca de trabalhos do mesmo tipo ou mais complexos;

⁴⁶ Em relação ao período do pós-guerra onde, tendencialmente, a procura excedia a oferta.

- Aumento da complexidade das tarefas com a inclusão de aspectos como controlo, decisão ou concepção;
- Grupos polivalentes. Certas tarefas de coordenação podem ser executadas por grupos de trabalhadores polivalentes;
- Equipa semi-autónoma. É uma forma mais desenvolvida que combina as restantes e tem por objectivos, por exemplo, definir métodos de trabalho, controlar e avaliar as suas próprias actividades ou dispor de informação para planificação e controlo.

Relativamente aos modelos organizacionais actualmente existentes, a conclusão é necessariamente provisória: “... reconhece-se que se está longe de perseguir «one best way», pois a evolução dos modelos produtivos se revelou muito mais complexa do que o esperado. ... Não só o fordismo norte-americano conheceu um novo fôlego, como o modelo sueco e japonês entraram em crise. ... a incerteza sobre as futuras configurações prevalece. ... provavelmente, será a diversidade dos modelos produtivos a vingar e ... , em vez de aproximações a um modelo de referência, seremos confrontados com modelos híbridos.” (SALAVISA, 1999:164)

Em face das causas conjunturais e estruturais, as principais consequências desta crise económica (assinaladas ao centro da figura 2.1) são as seguintes:

- Abrandamento tendencial do crescimento económico. A taxa de crescimento média anual do PIB per capita em 1973-98 para os principais países desenvolvidos era de 1.8%, enquanto que para o período 1950-73 o mesmo indicador se cifrou em 3.8%. Esta tendência confirma-se nos principais países: para os EUA aquela taxa era de 2% em 1973-98 (contra 2.5% no período anterior), no Japão 2.3% (8.1%) e na Alemanha 1.6% (contra 5%) (quadro A.1 – Anexo 1);⁴⁷

⁴⁷ De salientar, na década de setenta, o fenómeno da estagflação, ou seja, a ocorrência conjunta da subida da inflação e aumento do desemprego. A inflação no período 1973-82 atingiu uma média de 9.6% (quadro C.2 – Anexo 1). Face a estes problemas deram-se dois tipos de reacção.

Nos anos setenta, as políticas procuraram combinar dois tipos de práticas típicas dos anos cinquenta e sessenta. A inflação combateu-se com o aumento de impostos, a diminuição das despesas públicas e de emissão de moeda, e o aumento de taxas de juro. O abrandamento do crescimento económico implicou a adopção de medidas de sentido contrário. No entanto, esta combinação de políticas não foi eficaz, originando processos de «stop and go» e não resolvendo os problemas referidos, nomeadamente a inflação.

Assim, nos anos oitenta, as transformações na política económica foram mais vincadas e resumiram-se

- à redução dos impostos directos, embora compensada, com relativa frequência, por um acréscimo dos impostos indirectos;

- Por seu lado, a taxa de desemprego na OCDE elevou-se consideravelmente, passando de 3% no período 1960-73 para 7.3% em 1980-89, situando-se em 7% entre 1990 e 1993 (quadro C.1 – Anexo 1);
- Aumento tendencial do emprego precário. Por exemplo, nos países da União Europeia o emprego com contrato a termo certo subiu de 8.3% em 1985 para 13.2% em 1999 (EUROPEAN COMMISSION, 2000:85);
- Agravamento das desigualdades sociais nos países desenvolvidos, com o aumento do número de indivíduos que vivem abaixo do limiar da pobreza. Para dados de 1999, 15% do total da população da União Europeia (cerca de 56 milhões de pessoas) vivia com um rendimento (depois das transferências sociais) inferior a 60% da média do rendimento nacional respectivo (COMISSÃO EUROPEIA, 2003:30).

Como vimos, um dos aspectos centrais da figura 2.1 diz respeito às alterações ocorridas no processo de globalização, o tema do próximo subcapítulo.

III.3 – O processo de globalização

A dinâmica do comércio internacional atingiu um bom nível a partir década de setenta, embora abaixo do crescimento do período do pós-guerra. Assim, a taxa de crescimento das exportações na economia mundial para o período 1973-98 situou-se em 5.1%, contra 7.9% na fase anterior. Saliente-se, para o mesmo indicador, o crescimento exportador do Japão (5.3%), da França (4.4%), da Alemanha (4.7%) e dos EUA (6%) (quadro C.5 – Anexo 1). Quanto ao peso das exportações no PIB mundial, passou de 10.5% em 1973 para 17.2% em 1998, enquanto que em 1950 se cifrava em 5.5% (quadro A.5 – Anexo 1). Assim, apesar de alguma retracção relativamente ao pós-guerra, podemos considerar estas décadas como de crescimento sustentado do comércio externo.

-
- à redução da dívida pública, com recurso à privatização em grande escala das empresas e participações estatais;
 - à redução relativamente significativa da regulamentação económica e social;
 - ao forte controlo da inflação (no período 1982-89 a taxa de inflação média cifrou-se em 4.5%) (idem), sobretudo através da moderação salarial (MADDISON, 1991:187) e das taxas de juro reais (idem:184).

Apesar do GATT, e mais recentemente, a OMC, vigorarem de forma contínua como regulamentadores do comércio entre as economias, esta nova época apresenta uma evolução contraditória: coexistem movimentos de liberalização do comércio e iniciativas proteccionistas.

Nesta época acentua-se o processo de liberalização do comércio por via da diminuição gradual das barreiras pautais e conseqüente acréscimo da concorrência internacional. Esta surge igualmente associada ao processo de desregulamentação económica que abrange a maior parte dos sectores, inclusive aqueles que ainda estavam protegidos. Este movimento de liberalização-desregulamentação é normalmente apoiado pelas economias mais fortes consoante os interesses estratégicos nacionais.

Por outro lado, este período concretiza-se em medidas não pautais postas em prática sobretudo a partir da década de oitenta, de que são exemplo os acordos multilaterais ou bilaterais na restrição das trocas de determinados produtos e regulamentações unilaterais de qualidade. As políticas industriais defensivas podem ter vários contornos: os Estados podem proteger ou oferecer vantagens artificiais às empresas nacionais (ex: subsídios à exportação), opor-se à entrada de investimento directo estrangeiro⁴⁸ ou restringir a mobilidade do factor conhecimento, eventualmente competitivo para outros países.

A conferência da OMC em Seattle em 1999 confirmou a existência de diversas zonas proteccionistas em vários países: por exemplo, nos EUA em relação à agricultura e à produção automóvel, na Europa no que respeita à agricultura e ao audiovisual e no Terceiro Mundo na protecção da sua indústria, do sector agrícola e do comércio. Cada «bloco» procura impor o seu interesse estratégico: por exemplo, os EUA pretendem a liberalização do comércio cultural na Europa, os EUA e a União Europeia procuram diminuir as barreiras pautais e não pautais ainda existentes no Terceiro Mundo e os países subdesenvolvidos têm por objectivo escoar as suas exportações mais competitivas (por exemplo, produtos agrícolas, têxteis) para os países desenvolvidos. Constituiu um dos exemplos recentes dos diversos interesses em conflito, a tentativa, por parte do governo americano, de imposição aos países subdesenvolvidos de maior exigência ambiental e ao nível dos direitos dos trabalhadores, para defender as empresas americanas.

⁴⁸ Recordar a reacção dos EUA e de vários países europeus e asiáticos à entrada de empresas japonesas em sectores-chave destas economias.

Apesar das tendências contraditórias referidas, a globalização constituiu o movimento central das últimas duas décadas. Embora a globalização apresente diversas vertentes⁴⁹, a dimensão económica pode ser considerada como a mais importante (GRUPO DE LISBOA, 1994:16). Dos vários conceitos de globalização existentes⁵⁰, os autores do GRUPO DE LISBOA adoptam o conceito mais geral⁵¹ para enquadrar a definição de globalização económica. Esta constitui um conjunto de processos

“- que torna possível a concepção, desenvolvimento, produção, distribuição e consumo de processos, produtos e serviços à escala mundial, utilizando instrumentos organizados e tornados acessíveis numa base também mundial (como patentes, bases de dados, novas tecnologias e infraestruturas de informação, comunicação e transporte);

- que funciona para satisfazer os diversificados e crescentes mercados globais regulados por normalizações e standardizações «quase-universais»;

- que se funda em organizações (redes de firmas) actuando em bases mundiais, cujo capital pertence cada vez mais a uma multiplicidade de accionistas de diversos países, cuja cultura está aberta a um contexto mundial e obedece a uma estratégia também mundial.” (idem:55)

O primeiro elemento desta definição refere-se à evolução do progresso técnico, que permite reduzir a distância entre países. As inovações nos diversos domínios da comunicação e os ganhos de produtividade nos transportes são factores fundamentais para o crescimento dos fluxos internacionais de bens e serviços.

Por outro lado, a globalização económica implica dois processos em simultâneo: a homogeneização e segmentação do mercado. A homogeneização é veiculada pelas grandes empresas que «ditam» as principais tendências na produção de bens aceites por um número crescente de pessoas em todo o mundo. As novas tecnologias da informação facilitam a

⁴⁹ Para além da globalização económica, consideram-se mais duas vertentes: primeiro, a globalização associada às redes de informação e comunicação e, segundo, a globalização dos assuntos humanos (ambiente, pobreza, desemprego) por via da consolidação de uma sociedade civil global (GRUPO DE LISBOA, 1994:16 e 17).

⁵⁰ As definições abrangem temas como a globalização dos mercados, a unificação política do mundo ou a globalização das percepções e das consciências (idem:46).

⁵¹ Os autores salientam a proposta de MCGREW: “A globalização refere-se à multiplicidade de ligações e interconexões entre os Estados e as sociedades que caracterizam o presente sistema mundial. Descreve o processo pelo qual os acontecimentos, decisões e actividades levadas a cabo numa parte do mundo acarretam consequências significativas para os indivíduos e comunidades em zonas distantes do globo. ... Por um lado, define um conjunto de processos que abrangem a maioria do globo e que actuam mundialmente; o conceito tem, por isso, uma conotação espacial. Por outro

modelação dos hábitos de consumo. No entanto, paralelamente, os mesmos produtos apresentam um elevado número de variantes – com alterações de algumas das suas características – que permitem satisfazer diferentes segmentos do mesmo mercado a uma escala mundial.

O último elemento da definição de globalização diz respeito ao capital financeiro e ao investimento directo estrangeiro.

Associados às redes empresariais estão os investimentos de carteira e diversos tipos de transacções financeiras. Acentuam-se os movimentos especulativos ligados aos mercados financeiros e bolsistas e às dívidas externas das economias. Estes movimentos concretizam-se no reforço da distorção entre o valor das trocas anuais de mercadorias e o volume anual de transacções efectuadas nos mercados financeiros internacionais.

A partir dos anos oitenta, acentua-se a globalização das estratégias das empresas transnacionais, já referida no ponto I.3. Estas empresas aumentam as suas actividades e, concomitantemente, os respectivos fluxos de investimento directo estrangeiro, que se constituem como um canal privilegiado de expansão destas empresas.⁵² Praticamente todos os sectores são abrangidos, com referência particular para os serviços.

Na estratégia global, é ao nível geográfico supranacional (continental ou mundial) que se estabelece a integração da produção, ou seja, cada unidade produz para um mercado mais alargado do que o mercado doméstico onde esta se localiza. Em particular, a fábrica que produz o bem final vende-o a todos os países da zona (ex: Europa), o que serve de base a determinada estratégia global. Assim, dois tipos de estratégia são possíveis (SAVARY, 1991:84):

- A integração horizontal transnacional, onde a especialização de cada unidade é por produto ou produtos. Estas exportam a sua produção para países onde os seus produtos

lado, está também implícita uma intensificação dos níveis de interacção, interconjugação ou interdependência entre os Estados e sociedades que constituem a comunidade mundial.” (idem:47)

⁵² Relativamente a este processo, os autores do GRUPO DE LISBOA ressaltam o seguinte: “*o IDE não é sempre um instrumento de globalização. Quando as empresas europeias compram uma empresa americana, isso resulta num aumento da concentração da actividade produtiva na Europa e nos EUA, sob o controlo da empresa europeia. Por exemplo, o facto de se prever que através de processos de fusões e aquisições se assistirá no ano 2010 a uma redução para cerca de metade do número actual de empresas de telecomunicações, não irá conduzir a um maior nível de globalização na indústria das telecomunicações, mas antes a um drástico aumento do processo de concentração de estruturas industriais e financeiras a nível mundial nesse sector.*” (idem:60)

não são fabricados e importam outros provenientes de filiais da zona e que a mesma unidade não fabrica no local de implantação;

- A integração vertical transnacional, onde as unidades situadas em diferentes países se especializam em determinada etapa do processo produtivo. Num primeiro tipo de integração vertical, a produção de cada unidade é utilizada como input por uma outra e assim por diante até à última fábrica que produz o bem final. Em relação ao segundo tipo de integração vertical, cada unidade de produção distribui os seus inputs directamente para uma fábrica que utiliza todos os componentes necessários à produção do bem final.

Avancemos com o exemplo da IBM para concretizarmos um tipo de estratégia global específica (idem:97-98).

Em meados da década de oitenta, o essencial dos efectivos, produção e vendas da IBM na zona Europa – Médio-Oriente – África, situava-se na União Europeia. O grupo dispunha de quinze unidades especializadas divididas em três grupos: especialização a montante (ex: componentes electrónicos); especialização em etapas a jusante, cujas unidades recebiam as componentes de outras fábricas (da IBM ou outros fornecedores subcontratados), efectuavam determinadas operações de produção, a montagem final e o teste de produtos destinados a toda a zona Europa; por último, existiam fábricas que combinavam características dos dois tipos de unidades referidas.

Com base em fábricas IBM e – também com alguma frequência – em fornecedores exteriores, estabeleceu-se uma rede complexa de produção e troca entre as unidades. Esta rede densa teve como consequências, primeiro, a existência de importantes fluxos «físicos» e, segundo, a interdependência técnica entre as unidades, que se traduziu por uma coordenação estreita das suas actividades e uma adaptação destas às necessidades do mercado europeu.

Assim, em qualquer caso que estudemos, são realizadas trocas de bens em número e volume consideráveis por parte das unidades – externas ou internas ao grupo - localizadas em diferentes países/regiões.

Vejamos agora os principais elementos que explicam a emergência da escala local a partir dos anos setenta.

III.4 – Emergência da escala local

A emergência da escala local pode ser explicada pelos seguintes factores (AMARO, 1990:44 ; AMARO, 1992:14 e 16):

1. Crise do Estado-Nação. A soberania do Estado perde força e dá-se uma crise de base territorial da regulação nacional. O Estado-Nação abre «brechas» e permite a afirmação de identidades e autonomias regionais e locais que reforçam as possibilidades reactivas;
2. O reforço das lógicas territoriais supranacionais (como a União Europeia), em termos da intervenção política, económica e social, é igualmente favorável a um maior protagonismo e autonomia das escalas regional e local;
3. As produções e investimentos associados às estratégias transnacionais valorizam e tiram partido de determinadas vantagens locais aos níveis regional e local. Embora ainda prevaleçam os critérios nacionais de localização do investimento directo estrangeiro, têm ganho importância os mecanismos de diferenciação regional/local relacionados, por exemplo, com as redes de subcontratação de PME, a natureza do factor trabalho requerido (qualificação, custo, características do mercado de emprego), as estruturas de investigação & desenvolvimento ou mesmo, em termos gerais, a dinâmica territorial inovadora ao nível tecnológico, organizativo e ambiental;
4. Existência de uma base antiga historicamente consolidada ao nível local. Tendo em conta a dependência económica de certas áreas e a uniformização e penetração cultural-institucional em termos de aspirações e padrões de preferência, as populações locais fazem apelo à reconstrução de identidades culturais e sociais ancestrais que se revelam fundamentais para combater situações de exclusão (STÖHR e TAYLOR, 1981:59-60);
5. A crise ideológica e financeira do Estado-Providência num contexto economicamente difícil (como vimos nos pontos anteriores), enfraquece o controlo e a capacidade nacionais para a resposta a problemas como o desemprego, destruição ambiental, pobreza, etc. Esta situação gera a necessidade de as populações locais empreenderem respostas próprias, com a acção fundamental das associações locais em parceria com agentes privados e serviços desconcentrados do Estado;

6. As deseconomias citadinas associadas à localização de pessoas e empresas (congestionamento, poluição, elevação dos custos fixos) valorizam os espaços locais rurais e/ou menos urbanizados, o que é favorecido pela maior consciência dos problemas ambientais que contribui para uma relação mais próxima e activa das populações com os «habitats». Os processos de desenvolvimento local alicerçados no factor ambiental contribuem para reforçar a solidariedade e identidades locais e, em simultâneo, constituem vantagens locativas adicionais para agentes individuais e colectivos;
7. A crise do modelo fordista e o desenvolvimento das novas tecnologias implicam menores vantagens associadas às economias de escala e aglomeração em alguns sectores. Estas transformações envolvem, como vimos, séries de produção mais pequenas, maior adaptação da mão-de-obra a tarefas cada vez mais variadas, alterações no mercado de emprego (ex: pluriactividade) e opção tendencial por tecnologias trabalho-intensivas. Face a estas alterações, as capacidades não ficam concentradas apenas nas empresas de maior dimensão: as PME mostram-se mais flexíveis e criativas em termos de novos empregos e adaptação às novas tecnologias (PECQUEUR e SILVA, 1989:428). Assim, as economias de pequena dimensão ou gama tornam-se mais rentáveis. Por outro lado, as organizações de menor dimensão adquirem mais liberdade de manobra e maior eficiência por via da desconcentração da produção e dos investimentos (AMARO, 1990:44). Saliência ainda para as economias de dispersão, consubstanciadas na ligação em rede de empresas e outras instituições dispersas pelo território;
8. Importância das economias gama no âmbito cultural e ambiental. A aposta em factores distintivos locais constitui um vector competitivo por via da cultura, identidades e especificidades de nível local. Este elemento competitivo é, actualmente, potenciado por determinadas iniciativas para o emprego e desenvolvimento local, através de bens e serviços ligados, por exemplo, à agricultura biológica ou ao turismo rural;
9. Importância crescente do «marketing local» através das novas tecnologias de informação. A visibilidade mediática dos locais permite valorizar os respectivos factores distintivos, dando particular atenção à divulgação do património cultural local nas suas diversas vertentes (paisagística, arquitectónica, gastronómica...).

Assim, a emergência das economias locais está associada às novas oportunidades ou ameaças inerentes ao «vazio» criado pela crise do Estado-Providência, à importância

crescente dos mecanismos de diferenciação local/regional na localização de investimentos transnacionais, às vantagens competitivas associadas às economias de gama locais (ambiente, cultura) e a mais oportunidades para as PME.

Tendo em conta a valorização das escalas supranacional e infranacional, mais regiões/locais são expostos aos desafios inerentes ao mercado internacional e cada região/local compete, no limite, com todas as outras em termos de custo, qualidade, preço e capacidade de gestão de produtos e/ou serviços com base em factores distintivos. Para as economias locais, passam a ser determinantes as vantagens da segmentação do mercado e das economias de pequenas séries.

Podemos avançar alguns exemplos: um local que apresente boas infraestruturas de investigação & desenvolvimento e mão-de-obra muito qualificada poderá aspirar a construir novo «saber-fazer» e a produzir bens de elevado valor acrescentado; uma forte rede de produção interna pode ser desenvolvida explorando capacidades locais específicas (ex: equipamento na área das energias renováveis, agricultura biológica) e em ligação com organizações nacionais e internacionais (públicas e privadas); as transformações no hardware e software têm possibilitado o aparecimento de novas aglomerações territoriais que se tornam centros de PME industriais com elevado crescimento; as novas tecnologias permitem ainda revitalizar algumas indústrias tradicionais como as confecções ou os têxteis, em segmentos específicos ligados a determinados locais. Neste âmbito, saliência para o conceito de «competitividade territorial» estudado por RAUL LOPES, com base nas dimensões «padrão local de vantagens comparativas», «condições de inserção territorial» e «dinâmica do tecido produtivo local» (LOPES, 2001:12).

As economias locais podem ainda criar uma «cultura empresarial e económica» específica a vários níveis:

- ❑ Importância do intangível: controlo da informação, eficiência organizacional, talento, ambição, criatividade;
- ❑ Cooperação e contactos com outras firmas, como formas privilegiadas de solucionar problemas por parte das PME;
- ❑ Aprendizagem mútua, que pode ser facilitada por consultoria externa (contactos entre PME de diferentes países e/ou locais) ou interna, com reforço das parcerias locais;
- ❑ Fortalecimento de redes sociais e culturais relativas ao trabalho num sector;
- ❑ Incentivo para investir tempo e recursos financeiros na auto-formação;

- Incentivo à actividade e inovação empresariais.

A dinâmica das PME forma um sistema produtivo que depende das características específicas do ambiente sócioeconómico em que as unidades se inserem. A este respeito são de salientar dois fenómenos simultâneos ligados ao fenómeno da globalização. Primeiro, o acréscimo de mobilidade de capitais, trabalho, bens e serviços e a criação de redes internacionais relativamente densas (no caso, sobretudo, das empresas de ponta) acontecem paralelamente à necessidade, por parte das PME, de criarem fortes interacções na economia local. Em segundo lugar, a incerteza do contexto internacional ligada à maior competição e a mercados mais voláteis, coincide actualmente – em determinados locais – com um clima favorável à inovação e mudança com base na maior proximidade entre os diversos agentes económicos de nível local.

III.5. – Conclusão

O contexto político-económico deste período permite salientar dois elementos fundamentais para explicar a base pós-fordista de crescimento económico: o acréscimo da competitividade internacional e interna aos países e o aumento dos problemas sociais e ambientais.

O acréscimo de competitividade está associado, entre outros aspectos, a três «movimentos»:

- A continuidade (ainda que com dificuldades) dos EUA e Japão como potências económicas mundiais e a emergência de economias muito competitivas – China e países do sudeste asiático;
- O aprofundamento dos mecanismos de liberalização do comércio externo, através da dinâmica criada por organizações como a OMC e a União Europeia;
- O fortalecimento dos mercados externos por parte dos países desenvolvidos, com base no reforço dos mecanismos de dependência dos países subdesenvolvidos.

Em parte devido à dinâmica de competitividade, evidenciam-se problemas sociais, nomeadamente o desemprego e emprego precário, e ambientais mais graves (em comparação com o pós-guerra) que põem desafios delicados à intervenção estatal, em particular no que toca às dificuldades do Estado-Providência e à conciliação das políticas monetaristas e neokeynesianas na «gestão» de períodos de recessão ou crise económica. Por seu lado, em

contexto de maior agressividade na concorrência, as empresas sentem mais dificuldades em internalizar os custos sociais e ambientais das suas actividades.

A crise financeira do Estado é explicada pelo abrandamento do crescimento económico e pelas responsabilidades decorrentes da externalização dos custos sociais e ambientais que, por sua vez, aumenta dada a retracção global da procura dirigida às empresas.

Por seu lado, esta retracção pode explicar-se através das alterações ocorridas na organização científica do trabalho e vice-versa: a crescente competição internacional, a maior exigência tecnológica, o peso acrescido dos «serviços», a maior flexibilidade laboral exigida e uma relativa saturação da procura de bens de consumo duradouro, originam uma não generalização da modernização produtiva e dos ganhos de produtividade.

A dinâmica do investimento e procura globais é menos favorável dado que, como consequência destas dificuldades, se dá uma retracção tendencial na subida dos salários reais e no acréscimo de produção.

A situação de endividamento público cumulativo deve-se, sobretudo, ao abrandamento da actividade económica e à diminuição da população activa empregada (por comparação com o pós-guerra). As despesas sociais do Estado elevam-se dado o envelhecimento da população e os custos da crise económica e social em termos de desemprego e pobreza. O endividamento estatal e a ineficiência das unidades de gestão pública reflectem-se na retracção do investimento público e numa redistribuição menos eficaz do rendimento.

A dificuldade de internalização empresarial dos custos sociais (instabilidade do emprego) e ambientais (poluição) associa-se à maior agressividade competitiva internacional e interna aos países, às dificuldades na aplicação das novas tecnologias e à crescente instabilidade da procura dirigida às empresas que, por sua vez, dificultam a generalização dos ganhos de produtividade. A maior externalização dos referidos custos exerce pressão sobre as despesas de Estado contribuindo para a crise económica do Estado-Providência.

A crescente terciarização da economia contribui para uma diminuição média da produtividade global que, por sua vez, facilita o abrandamento do crescimento económico. Este processo associa-se à dificuldade em aumentar a produtividade nos serviços, em particular na administração pública. Por outro lado, algumas dúvidas se levantam sobre a capacidade das novas tecnologias para contrariar esta tendência.

As alterações ocorridas na organização científica do trabalho ligam-se à nova dinâmica exigida às empresas e, correlativamente, à necessidade de maior flexibilidade por parte do factor trabalho. Uma gestão agressiva e eficaz traduz-se na adopção de novas metodologias de gestão e no uso de tecnologias adequadas com vista a uma adaptação empresarial cada vez mais frequente e rápida. Este novo ambiente interno e externo à empresa, passa a implicar um maior envolvimento e formação dos diversos intervenientes na empresa, fazendo crescente apelo à polivalência e politecnicidade associadas à tendência para a maior complexidade das tarefas. Assim, é exigido um nível mínimo mais elevado (em relação ao pós-guerra) de qualificações e experiência, bem como acções de formação mais frequentes.

A capacidade de negociação entre sindicatos e empresários, com mediação do Estado, é posta em causa. A instabilidade da procura dirigida às empresas dificulta a modernização produtiva e a obtenção de ganhos de produtividade, o que põe pressão sobre as obrigações patronais em matéria de impostos e contribuições para a segurança social. Por seu lado, dá-se, por vezes, um aumento dos conflitos de trabalho fruto da maior exigência de flexibilidade laboral, da deslocação dos conflitos para o desempenho individual («descolectivização» dos conflitos) e da dificuldade crescente, por parte dos empresários, para estabilizar ou aumentar os salários reais e os prémios de produtividade. Com menos recursos, o Estado sente mais dificuldades em intervir na protecção de situações de emergência, como desemprego ou doença.

Apesar das tendências contraditórias (liberalização e protecção), a crescente competição internacional e conseqüente instabilidade tendencial da procura dirigida às empresas associam-se, a partir da década de oitenta, à consolidação do processo de globalização económica. Este processo pode explicar-se de três formas: primeiro, as inovações nos transportes e nas comunicações permitem diminuir as distâncias entre países e entre regiões contribuindo, de forma decisiva, para o crescimento dos fluxos internacionais de bens e serviços; segundo, as principais tendências na produção de bens aceites por uma percentagem crescente da população mundial, ou com base em diferentes segmentos do mesmo mercado, são «ditadas» pelas principais empresas transnacionais; por último, a globalização das estratégias destas empresas vai implicar uma crescente troca de bens de investimento, intermédios e finais entre diferentes sucursais da mesma empresa localizadas em diversos países ou regiões.

Face ao abrandamento do crescimento económico e respectiva instabilidade da procura e investimento globais e tendo como enquadramento uma crescente competição internacional e interna aos países, as economias locais são confrontadas com um acréscimo tendencial do emprego precário e do desemprego. Assim, o papel das economias locais na promoção do emprego traduz-se essencialmente em quatro factores:

1. O grau de atracção proporcionado pelos factores locais de localização de investimento directo estrangeiro concretiza-se, por exemplo, no contexto organizativo e ambiental, na qualificação e adaptabilidade do factor trabalho ou na qualidade das redes de subcontratação baseadas em PME;
2. As deseconomias urbanas que afectam pessoas e empresas e uma maior «proximidade» e consciência dos problemas ambientais por parte das populações locais, podem, em conjunto, ter como consequência cimentar processos de desenvolvimento local que valorizem factores de competitividade distintivos ao nível do ambiente ecológico (ex: oferta de habitação facilitadora do trabalho à distância) e da cultura e identidade locais (ex: turismo rural);
3. A valorização das economias de variedade e de pequena dimensão permitem explorar a maior flexibilidade e criatividade associadas às microempresas e PME em termos de adaptação às novas tecnologias ou de criação de novos empregos;
4. Face à menor capacidade de regulação nacional, a resposta local (enquadrada por políticas públicas) a problemas como o desemprego e as baixas qualificações no emprego implica novas exigências organizativas das instituições e populações locais.

Em conclusão, num contexto de crise do modelo fordista de crescimento económico, o enquadramento externo e interno às economias locais são traduzidos de duas formas:

- A reorientação das políticas públicas, em particular com valorização das políticas de emprego, é desencadeada no quadro das dificuldades do Estado-Providência e do reforço das lógicas territoriais supranacionais inerentes a organizações como a União Europeia;
- O agravamento dos problemas sociais a nível global tem incidência nas economias locais em termos, nomeadamente, de desemprego e emprego precário.

Face à existência destes dois tipos de impulsos, surgem respostas locais dirigidas para a promoção do emprego. Neste trabalho pretende-se centrar a atenção nas parcerias locais

dinamizadas por associações, serviços desconcentrados do Estado e outros agentes públicos e privados

IV – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PARADIGMA TERRITORIALISTA

Face ao novo enquadramento económico, social e ambiental a partir dos anos setenta e ao agravamento dos problemas de desenvolvimento dos países avançados e dos países subdesenvolvidos, surge um novo paradigma alicerçado, no início, numa forte crítica à abordagem conceptual e prática de cariz economicista e funcionalista. O novo conceito de desenvolvimento é construído com base em autores oriundos de diferentes áreas disciplinares.

Uma das perspectivas que podemos vislumbrar a propósito do paradigma territorialista prende-se com a sistematização de factores de desenvolvimento endógeno-local que possibilitam uma análise empírica diversificada e aprofundada das experiências recentes, bem como algumas referências conceptuais.

Uma outra ênfase baseia-se em estudos mais recentes que ensaiam uma posição crítica relativamente aos resultados científicos alcançados no âmbito do paradigma territorialista, privilegiando, simultaneamente, a «ponte» com o paradigma funcionalista.

Assim, neste capítulo começamos por referir as principais críticas aos conceitos e políticas características do paradigma funcionalista. Seguidamente, apresentamos as diversas abordagens de desenvolvimento subjacentes ao paradigma territorialista. No ponto IV.3 sintetizam-se alguns dos factores de desenvolvimento endógeno-local: procura interna, identidade cultural e relações de solidariedade, participação, cultura técnico-local e diversificação intra e intersectorial, autodeterminação selectiva, ligação capacidades – necessidades e parceria. No ponto IV.4 salientamos algumas das posições críticas relativamente ao paradigma territorialista. A concluir referimos as nossas críticas a alguns aspectos deste paradigma e repescamos alguns dos seus elementos fundamentais para o trabalho.

IV.1. – Críticas aos conceitos e políticas de cariz economicista e funcionalista

Neste ponto sintetizam-se as principais características dos conceitos e políticas do paradigma do pós-guerra (tal como foram apresentados nos capítulos II e III) e, igualmente, as principais críticas a este apontadas. Tendo em conta a reflexão que foi feita anteriormente, propõe-se a distinção entre desenvolvimento economicista, ou a-espacial, e desenvolvimento funcionalista, ou espacial, com base na proposta de FRIEDMANN (cit. por LAJUGIE et al., 1985:837-838).

O desenvolvimento economicista, ou a-espacial (estudos de autores como SOLOW, MEADE, HARROD, DOMAR), apresenta as seguintes características:

- Os raciocínios teóricos, a análise dos processos e respectiva avaliação dos resultados alcançados baseia-se sobretudo na dimensão económica. Como consequência, são raras as tentativas de aproximação a outras áreas científicas por parte da ciência económica: *“enquanto as «coisas» económicas forem tratadas a uma escala «macro» e, mais ainda, em abstracção, o corpo de conhecimentos referido por economia pode ser tomado como se de um sistema fechado se tratasse”* (LOPES, 1995:18);
- O processo é de carácter quantitativo, capital intensivo, dirigido sobretudo ao sector industrial e baseado em tecnologia avançadas;
- O desenvolvimento é uniforme e monolítico, ou seja, visa a homogeneização de necessidades, produtos, tecnologias, gostos, status sociais. A uniformização também se reflecte nas problemáticas estudadas, sendo que estas são «adaptadas» às técnicas de análise utilizadas (LAJUGIE et al., 1985:863);
- O factor estratégico de crescimento económico é a acumulação de capital e, assim, sobressaem, numa perspectiva essencialmente macro, instrumentos de política como os incentivos ao investimento e à poupança e o funcionamento eficaz dos mercados de capitais;
- Os comportamentos individuais de consumo permitem a satisfação das necessidades humanas. Assim, *“é generalizada a convicção implícita de que os problemas humanos podem ser automaticamente resolvidos através da acumulação material”* (HENRIQUES, 1990:39);
- O desenvolvimento só pode ser dinamizado se o capital for gerido apenas por um conjunto restrito de actores (empresários), visando o aumento do bem estar geral das

populações. A restante população não está capacitada para afectar os seus próprios recursos e, deste modo, não pode satisfazer as necessidades de forma autónoma (idem:40).

Por seu lado, o desenvolvimento de cariz funcionalista, ou espacial (autores como PERROUX, BOUDEVILLE, DOUGLAS NORTH), salienta os seguintes aspectos:

- **O esforço de investimento é direccionado, sobretudo, para alguns sectores mais rentáveis e regiões avançadas.** Parte-se do princípio que o crescimento económico deste(a)s sectores(regiões) beneficia, no tempo, o(a)s restantes sectores(áreas) por efeito de arrastamento, espontâneo ou induzido. Este efeito tem como consequência final um acréscimo do bem-estar geral das populações. O crescimento económico centra-se em algumas regiões, sobretudo nas áreas centrais. Como vimos no ponto II.3, segundo PERROUX, o processo de crescimento é desencadeado por indústrias motrizes pertencentes a sectores dinâmicos e de maior dimensão;
- **O desenvolvimento é, essencialmente, urbano-industrial e procura maximizar as economias de escala e externas.** Assim, o processo *“orienta-se essencialmente para os grandes projectos de investimento, para o aumento constante da escala das organizações públicas e privadas de modo a permitir a transmissão do desenvolvimento, para mecanismos redistributivos de grande escala e para a redução das barreiras económicas, sociais, culturais, políticas e institucionais que possam bloquear a transmissão dos efeitos entre as diferentes unidades.”* (HENRIQUES, 1990:38) A elevada dimensão de uma cidade é sinónimo de maior eficiência económica e bem estar da população (LAJUGIE et al., 1985:855);
- **Os impulsos de desenvolvimento são, sobretudo, de carácter externo às regiões.** A base económica de exportação regional depende da procura externa, o que induz uma especialização sectorial «pontual». São também externos os inputs afectos à região (capital, mão-de-obra – sobretudo qualificada - , tecnologia, recursos financeiros e mesmo as «funções empresariais»);
- **Os principais vectores das políticas funcionalistas apresentam uma orientação «de cima para baixo»:** o Estado central orienta a afectação espacial do investimento em infraestruturas públicas, enquanto que os incentivos às actividades privadas são objecto de uma diferenciação espacial, assim como as transferências públicas para as áreas mais desfavorecidas. Assim, a formulação da política regional baseia-se em diversos instrumentos: criação de pólos de crescimento, incentivos financeiros para a

transferência de capital e tecnologia, promoção de indústrias que reforcem a base económica de exportação regional, investimentos em redes de comunicação e transporte, com prioridade para as ligações entre as áreas centrais e as áreas periféricas e entre os centros urbanos de maior dimensão;

- No entanto, **apesar da orientação espacial das políticas, estas apresentam um carácter essencialmente sectorial**. O diagnóstico é realizado a um nível agregado e a concepção e execução das políticas é sectorial, sendo secundarizado o contexto espacial concreto em que estas se inserem (LOPES, 1995:276). Assim, *“le mode de pensée dominant devient celui de la croissance économique, qui englobe et dissout les aspects régionaux spécifiques, culturels, économiques et sociaux dans les relations fonctionnelles.”* (LAJUGIE et al., 1985:860);
- **O espaço é considerado como uma «base» física e económica** (como vimos no ponto II.3) **em que os agentes se movimentam com relativa mobilidade** sendo *“... um simples teatro de operações em que as acções decorrem”* (LOPES, 1995:274). Desta forma, o planeamento passivo ou adaptativo *“... procurará que a evolução do sistema espacial (físico) se processe por forma que em qualquer momento se consiga que a estrutura espacial satisfaça as necessidades de eficiência, de organização e eventualmente de crescimento das actividades económicas”* (idem).

A «reação» crítica aos conceitos e políticas de cariz economicista e funcionalista, apresentada pelos autores a seguir citados, pode ser sistematizada em diversas dimensões:

- **Desvalorização do cruzamento científico interdisciplinar**. Constata-se a dificuldade em analisar/observar a natureza complexa da realidade e dos problemas económico-sociais espaciais a esta inerentes (STÖHR, 1990b: 24-25). Assim, a principal crítica ao conceito de desenvolvimento funcionalista centra-se na desvalorização dos aspectos qualitativos, políticos, ecológicos e sociais do desenvolvimento, com particular incidência sobre a articulação espacial destes elementos. Diversas dimensões territoriais são esquecidas, nomeadamente a identidade regional, os circuitos ecológicos, a capacidade de decisão a escalas infra-nacionais ou as características estruturais dos mercados de emprego regionais/locais (STÖHR, 1984: 463-464). A maior proximidade aos fenómenos concretos e reais implica a consideração de outros aspectos que não apenas económicos. Os problemas reais não podem ser resolvidos quando se adopta uma óptica estritamente sectorial ou monodimensional (LOPES, 1995:16 e 18);

- **No paradigma territorialista considera-se central o conceito de espaço-sujeito em detrimento da noção de espaço-objecto.** A mutação do espaço económico decorre da contínua transformação do espaço natural pela acção do homem. O espaço económico estrutura-se e desestrutura-se, vai-se construindo progressivamente. O espaço construído revela o compromisso possível entre o homem e a natureza. O espaço passa a ser, igualmente, um sujeito de interesses e deixa de ser um simples objecto a modelar (LOPES, 1995:274). Tanto produtores como consumidores estabelecem com o espaço (e dentro dele) relações de cumplicidade. O espaço construído não é apenas usado mas é também portador de interesses, os próprios agentes passam a «fazer parte» desse mesmo espaço;
- **A noção de espaço-objecto esquece uma dimensão essencial da transformação espacial via localizações: a localização de actividades corresponde igualmente à localização de indivíduos, que dinamizam instituições e estabelecem entre si interesses e relações.** O aparecimento de uma nova actividade pode articular-se bem com actividades existentes ou pode pôr em causa alguma situação estabelecida. A nova actividade torna-se assim incompatível com um espaço de interesses já estruturado, mas não apenas de interesses económicos. O estudo das externalidades implica uma riqueza e complexidade novas, a análise deixa de ser puramente económica (PECQUEUR, 1987:102). O espaço local é palco de negociação de interesses e permite salientar a importância da dimensão social e cultural do «económico»: *“l’espace local par contre procède d’une logique différente. Il n’est pas défini par les fonctions qui s’y jouent mais par la confrontation entre acteurs faits de négociations entre intérêts divers. Cela signifie que l’on ne prend pas seulement en considération les flux d’achats et de ventes entre les entreprises mais aussi la dimension sociale et culturelle de l’échange entre acteurs.”* (idem:120);
- **Como sujeito de interesses o espaço é animado de vida e personalidade próprias.** O espaço vivido (ver ponto IV.3) é igualmente um espaço de proximidade, tendencialmente pequeno e com especificidade cultural. As especificidades reflectem a percepção individual e diferenciada do actor como princípio explicativo de comportamentos relativamente autónomos face às «leis» funcionais subjacentes (idem:107)
- **Desgaste dos recursos regionais e «transferência» dos principais problemas das áreas centrais para as áreas periféricas.** As orientações estratégicas das políticas regionais referidas acima, implicam a excessiva utilização ou desvalorização de

determinados recursos. Salientam-se a desvalorização de segmentos específicos do factor trabalho (por exemplo, indivíduos integrados em processos rotineiros) ou de recursos naturais (destruição dos recursos renováveis e não renováveis), sendo também desvalorizados recursos como a capacidade empresarial local ou os recursos energéticos regionais. Nos principais problemas «transferidos» para as áreas periféricas contam-se, por exemplo, a apropriação, a custos baixos, dos recursos naturais e energéticos; a elevada expansão urbana; a deslocação de actividades industriais poluidoras; a atracção de mão-de-obra em migrações de grande distância das áreas periféricas para as áreas centrais (STÖHR, 1984:466);

- **Crítica aos problemas ambientais e às deseconomias urbanas.** Critica-se a forma como o modelo económico vigente dispõe do meio ambiente: “*são recursos naturais não renováveis que se utilizam sem a consciência de que são recursos de capital; é a utilização de recursos renováveis a ritmos muito superiores aos da sua capacidade de renovação; é a destruição dos ciclos ecológicos de funcionamento dificilmente recuperável, por negligência ou na perspectiva de uma economicidade imediata*” (LOPES, 1995:351-352). As deseconomias urbanas surgem associadas, primeiro, a inúmeros problemas (especulação imobiliária, congestionamento, carências habitacionais, desemprego e subemprego); segundo, às insuficiências estratégicas na política urbana (por exemplo, uma das soluções para o desemprego urbano poderá estar na criação de emprego em áreas de menor densidade populacional) (idem.277-278); e, por último, à inadequação dos instrumentos de política urbana face a uma realidade cada vez mais complexa (LAJUGIE et al., 1985:851);
- **Orientação estratégica unilateral para os factores externos às regiões.** Este tipo de orientação centra-se na excessiva dependência face à procura externa para o fortalecimento da base exportadora regional; numa estrita especialização em actividades ou factores sensíveis às alterações conjunturais e estruturais na economia internacional (matérias-primas e produtos de baixo valor acrescentado e tecnológico); e na transferência de rendimentos para fora da região através de juros e lucros do capital investido. Assim, as políticas centrais falham no que diz respeito à dinamização da oferta e procura regionais e/ou locais para valorização dos recursos endógenos (STÖHR, 1984: 465-466);
- **A organização estratégica global das empresas transnacionais prejudica as áreas periféricas.** São privilegiadas as actividades capital-intensivas de alta tecnologia que

procuram mão-de-obra pouco qualificada e de baixo custo, e que contribuem para desarticular os circuitos económicos regionais e locais baseados em empresas de pequena escala. As filiais das empresas transnacionais desencadeiam, nestas áreas, processos essencialmente rotineiros e de baixo valor acrescentado ou, mais recentemente, desenvolvem e comercializam novos produtos com relativa independência em relação à empresa-mãe. Neste último caso, o relacionamento com sistemas de inovação locais - para explorar mercados líderes ou adquirir competências tecnológicas - cinge-se a um conjunto muito restrito de empresas locais (ao nível, por exemplo, de mão-de-obra muito qualificada) e visam exclusivamente captar conhecimentos e práticas para o conjunto da empresa transnacional;

- **Escalas de decisão político-económicas mais amplas contribuem para a «ausência» de políticas regionais.** Estas instituições «globais» – como transnacionais, instituições internacionais de desenvolvimento e financeiras ou blocos político-económicos – ganham protagonismo na formulação e execução das políticas, considerando-se que a especificidade dos problemas regionais é incompatível com a «distância» a que as respectivas linhas de acção são decididas. Acresce que a afectação central de recursos pelas políticas funcionalistas é, essencialmente, de cariz sectorial, colidindo frequentemente com a necessidade de interligar as dimensões sectoriais dos problemas regionais e de descentralizar efectivamente o poder político para escalas inferiores – como a região, ou mesmo o local (STÖHR, 1990c: 40). Segundo LOPES, a política regional deve ser integradora das políticas parcelares ou sectoriais e procurar funcionar como uma «síntese» que exige a consideração da especificidade espacial das regiões, dos problemas e das respectivas soluções (LOPES, 1995:276). Este autor considera que “... é inteiramente descabido falar da política regional como mais uma «categoria» de políticas” (idem);
- **Redução da satisfação de necessidades à acessibilidade aos equipamentos estatais.** Assim, “a criação de equipamentos colectivos pelo Estado central apresenta-se como a resposta «única», «natural» e «local» na intervenção do Estado para a satisfação de «necessidades sociais» e para a resolução de problemas locais. Os equipamentos colectivos surgem, assim, na sequência de um cadeia normalizada de satisfação de «necessidades sociais» e de resolução de «problemas locais», que ... já surgem «sectorialmente» determinados.” (HENRIQUES, 1995:47);

- **Fracasso das estratégias de política baseadas nos pólos de crescimento.** Como vimos no capítulo II, as críticas são dirigidas para as políticas aplicadas, sobretudo, nos países subdesenvolvidos. Por exemplo, critica-se a falta de imaginação na adopção dos instrumentos de política, as deficientes escolhas locais ou o uso ineficiente de critérios de investimento (PRED e RICHARDSON citados por HANSEN, 1981: 33).

Assim, a «reação» destes autores traduz-se, essencialmente, na crítica à metodologia seguida na condução das investigações, ao conceito de espaço adoptado e às implicações interventoras das orientações político-estratégicas traduzidas em problemas económicos, sociais e ambientais.

A desvalorização «teórica» de determinadas dimensões da realidade tem correspondência na menor complexidade da noção de espaço, com «esquecimento» das suas vertentes activa e concreta ligadas às relações de interesses que se estabelecem entre agentes. Por seu lado, as opções teórico-conceptuais traduzem-se, em parte, em orientações e intervenções políticas relativamente «simplistas» no que toca à sobrevalorização da componente económica e à consideração secundária das especificidades territoriais.

Em conclusão, todos estes processos conduzem ao enfraquecimento das capacidades autónomas regionais/locais. As fracas sinergias criadas a nível local/regional resultam numa diminuição das capacidades inovadoras e flexíveis das comunidades locais. O progresso económico de cariz funcionalista cria, ou acentua, fenómenos de exclusão social e territorial de grande dimensão, não só nos países subdesenvolvidos mas também em muitas zonas dos países desenvolvidos.

IV.2. – Conceito de desenvolvimento

Sobretudo a partir dos anos setenta, tornaram-se mais evidentes as graves consequências ambientais, o fracasso das políticas baseadas no crescimento e os problemas de pobreza e exclusão social nomeadamente nos países subdesenvolvidos. Os problemas existentes e a contribuição crítica de diversos autores – alguns dos quais são citados a seguir -, resultaram numa revisão do conceito de desenvolvimento através das seguintes abordagens:

- a) Desenvolvimento sustentável;
- b) Necessidades básicas;

- c) Desenvolvimento humano;
- d) Desenvolvimento participativo;
- e) Desenvolvimento endógeno-local.

a) A obra de MEADOWS «Limites do Crescimento» (MEADOWS et al., 1972) marca o início da reflexão mais recente dos economistas sobre o **desenvolvimento sustentável** e a relação entre economia e ambiente. Duas formas de reflexão são desenvolvidas. Aprofunda-se a interpretação e estudo de submodelos (ciclos) independentes dos efeitos retroactivos do modelo desenvolvido para o nível mundial. Os autores testam ainda o comportamento do modelo mundial à medida que o sistema planetário evolui na direcção dos seus limites finais em termos de recursos.

No primeiro tipo de estudo estabelecem-se duas relações (entre outras). Em primeiro lugar, investiga-se a relação entre o aumento conjunto da população mundial e da capacidade produtiva e a procura de recursos não renováveis: admite-se que, à medida que a produção per capita cresce, se dá um acréscimo acentuado da utilização de recursos não renováveis, seguido de uma dinâmica amortecida tendendo para um limite máximo (idem:132-133). Em segundo lugar, testa-se a relação entre poluição e esperança de vida: segundo os autores, para níveis de poluição dez vezes superiores aos da década de setenta, a esperança de vida não sofrerá alterações assinaláveis; pelo contrário, a esperança de vida vai descer consideravelmente se os mesmos níveis de poluição forem multiplicados por 100 (ibidem).

O segundo tipo de investigação testa a evolução de oito variáveis entre 1900 e 2100. Estabelecem-se duas hipóteses: na primeira, admite-se a manutenção das relações económicas, sociais e físicas que, no último século, têm determinado o desenvolvimento do sistema no seu todo; na segunda hipótese – mais optimista – admite-se a duplicação dos recursos materiais não renováveis face às novas descobertas e avanços tecnológicos. Em ambos os casos, os autores concluem que poderá haver uma travagem estrutural do crescimento económico antes de 2100: *“poderá, portanto, dizer-se, com alguma segurança, que se não ocorrer nenhuma alteração importante no nosso sistema o crescimento demográfico e económico será certamente travado, o mais tardar no decurso do próximo século.”* (idem:153) Os mesmos autores procuram deixar, a este respeito, uma mensagem de optimismo: *“será um crescimento seguido de colapso, o futuro do sistema mundial? Tal só acontecerá se não se modificar o actual processo de evolução. O engenho e a flexibilidade*

social da Humanidade são um facto. Muitas coisas podem mudar, algumas das quais já estão a tomar forma.” (idem:155)

No seguimento da Conferência da Nações Unidas sobre população e ambiente em 1972 e após um número assinalável de trabalhos publicados por especialistas – de onde se destaca justamente MEADOWS - surge, em 1987, o Relatório Brundtland, «Our Common Future», que contribui decisivamente para a percepção da opinião pública sobre as questões do ambiente. Introduzindo o conceito de desenvolvimento sustentável, este trabalho reflecte sobre propostas estratégias de longo prazo com base num crescimento ecologicamente saudável para o século XXI. Este novo conceito postula que “... *já não é fisicamente possível externalizar os custos e prejuízos ambientais para fora do processo de produção e permitir que sejam suportadas pela natureza e pelas gerações futuras. Há que redesenhar os processos e produtos industriais, no sentido de internalizar esses custos e prejuízos dentro dos processos de produção e consumo.*” (GRUPO DE LISBOA, 1994:33)

b) Na segunda metade da década de setenta, surge a abordagem das **necessidades básicas** que manifesta uma preocupação crescente com a prioridade de providenciar a todos os indivíduos os meios básicos de bem estar: alimentação, educação e saúde. Esta abordagem caracteriza-se por defender uma produção eficiente para aumento do rendimento com base no factor trabalho, em países onde este se encontre em excesso; caracteriza-se pela defesa de aspectos essenciais como o planeamento familiar, outros serviços de saúde, educação em massa ou água potável; considera-se que os serviços públicos devem estar na primeira linha no sentido de contribuírem para a redução da pobreza; por último, é defendida a participação dos beneficiários no planeamento e distribuição dos mesmos serviços públicos (PNUD, 1996:47-48).

As principais críticas a esta perspectiva centram-se na ideia de que o processo desencadeado é essencialmente de cima para baixo, com excessiva atenção apenas na distribuição em detrimento de questões como o acesso ao crédito e aos bens produtivos. Por outro lado, alguns países subdesenvolvidos argumentam que a adesão dos países desenvolvidos a esta perspectiva possibilitou a estes evitar o debate sobre a nova ordem económica internacional – questão discutida na década de setenta (idem:48).⁵³

⁵³ Com base numa proposta da Organização das Nações Unidas a instauração de uma nova ordem económica internacional preconizava uma reorganização mais justa do comércio internacional e o estabelecimento de um programa eficaz de cooperação Norte/ Sul.

Em certa medida como resposta, ou na linha destas críticas, FRIEDMANN e WEAVER (FRIEDMANN e WEAVER, 1981) salientam as condições básicas do desenvolvimento agropolitano cujo objectivo principal é a satisfação de necessidades básicas (idem:288 a 290):

- Uma delimitação selectiva a nível espacial deve facilitar a integração territorial e não como mera preocupação de âmbito funcional em termos, por exemplo, de comércio internacional;
- A determinação dos usos dos factores produtivos (terra, água, recursos financeiros) deve ser «comunalizada», ou seja, deve ser decidida pela comunidade e não por agentes exteriores ao território em causa;
- O acesso às bases de apropriação do «poder social» implica a igualdade de oportunidades, através sobretudo de «relações cooperativas livres» que produzem para satisfazer as necessidades básicas da comunidade.

SEERS é igualmente sensível às críticas feitas à abordagem das necessidades básicas: *“devemos ... reconhecer que, na adopção de algumas estratégias redistributivas, pode existir o risco de, em certas circunstâncias, elas «poderem» minimizar o crescimento económico e, por conseguinte, prejudicar a solução mais duradoira do problema da pobreza.”* (SEERS, 1979:965) Negando a óptica restrita do consumo, este autor centra a sua atenção na análise das capacidades para satisfazer necessidades que são consideradas básicas. Assim, SEERS salienta que a evolução favorável dos critérios de desenvolvimento⁵⁴ vai depender, entre outros factores (por exemplo, alteração dos sistemas fiscais para atenuar a desigualdade de rendimentos), de uma maior capacidade de poupança que, por sua vez, deve favorecer o acréscimo do investimento em sectores ligados às necessidades básicas dos países, neste caso dos países subdesenvolvidos: *“se ... este investimento for aplicado em projectos agrícolas que aumentem a produção de bens alimentares e criem mais empregos na agricultura, ou em escolas rurais, então antevê-se já a possibilidade de genuíno desenvolvimento no futuro.”* (idem:953)

Em Portugal, nos anos sessenta, MANUELA SILVA promove a noção de desenvolvimento comunitário, com base em projectos de carácter experimental e multidisciplinar. Segundo

⁵⁴ Considera-se fundamental o estudo da evolução de três critérios de desenvolvimento: pobreza, desemprego e desigualdades de rendimento. A este respeito SEERS avança, no mesmo artigo, críticas e sugestões para o aperfeiçoamento dos sistemas estatísticos, visando sobretudo os países subdesenvolvidos.

esta concepção, a melhoria socioeconómica e cultural de uma região ou país implica o esforço conjunto de populações locais e poderes públicos e a identificação de líderes locais, entendidos como catalisadores potenciais de mudança.

A perspectiva das necessidades básicas constitui um antecedente fundamental da abordagem do desenvolvimento humano.

c) Em 1990, o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) formula, pela primeira vez, a abordagem do **desenvolvimento humano** pondo em causa a relação convencional entre desenvolvimento humano e crescimento económico e construindo uma nova ordenação dos países com base no índice de desenvolvimento humano – ordenação que se apresenta relativamente diferente em relação ao escalonamento pelo PNB per capita (PNUD, 1996:50).

Por outro lado, com base em exemplos da Ásia Oriental, Japão e Suécia, critica-se a ideia vigente que defende a existência de «trade-off» entre crescimento e equidade: o investimento na educação em massa pode gerar mais oportunidades para os indivíduos utilizarem as suas qualificações promovendo-se, desta forma, os sectores mais trabalho-intensivos como a agricultura e certos segmentos da indústria e serviços (idem:53-54).

É ainda feita a separação analítica entre desenvolvimento humano e desenvolvimento dos recursos humanos: *“em última análise, a distinção fundamental é entre meios e fins. Para os defensores do desenvolvimento dos recursos humanos, o fim é a produção de bens e serviços – enquanto que para os defensores do desenvolvimento humano as capacidades são fins em si mesmas. As capacidades podem certamente resultar em aumentos de produtividade e rendimento, mas estes só têm valor se contribuírem genuinamente para o bem-estar humano. O desenvolvimento humano estabelece a ordem certa das prioridades.”* (idem:55)

Por último, com base na crítica às novas teorias do crescimento endógeno – que estudam somente um conjunto limitado de variáveis facilmente quantificáveis – vão sendo propostas (ao longo dos sucessivos relatórios do PNUD) as dimensões em que deve assentar o desenvolvimento humano (idem:55-56):

- Poder. Esta dimensão diz respeito ao aumento das escolhas das pessoas com base na libertação das privações básicas e na participação na tomada de decisões centrais da vida individual e colectiva;

- Cooperação. Este tipo de desenvolvimento “... envolve necessariamente uma preocupação com a cultura – as maneiras que as pessoas escolhem para viver juntas – porque é o sentido de coesão social baseado na cultura e na partilha de valores e crenças que dá forma ao desenvolvimento humano individual. Se as pessoas vivem bem juntas, se cooperam de uma forma mutuamente enriquecedora, isto alarga as suas escolhas individuais.” (idem:55);
- Equidade. Não se considera apenas a equidade de rendimento mas também em termos de oportunidades e capacidades básicas. São destacados exemplos que se referem à redução da discriminação sexual através da educação dirigida às mulheres; ou mesmo à partilha desigual de recursos por parte do Estado em benefício de doentes ou inválidos;
- Sustentabilidade. As oportunidades de as pessoas tirarem partido das suas capacidades no presente não devem hipotecar as possibilidades das gerações futuras a este nível;
- Segurança. Um nível mínimo de segurança é defendido por esta perspectiva, não apenas no emprego e no rendimento, mas também em termos de doenças crónicas ou repressão política.

d) Uma outra abordagem do desenvolvimento prende-se com o «empowerment», ou **desenvolvimento participativo**: a preocupação centra-se nas condições e «espaços» de vida da sociedade civil, sob uma perspectiva doméstica, por contraposição à abordagem tradicional cujo foco é a produção e os lucros numa perspectiva empresarial. Se a sociedade civil se mobiliza mais facilmente através de temas/questões de âmbito local, então o ponto de partida é a localidade. A ênfase coloca-se na autodependência local sem autarcia, na autonomia de decisão das comunidades e na democracia participativa. Esta última é firmada nas liberdades civis e no acesso generalizado à informação adequada, completa e rigorosa, fundamental para a tomada de decisão política consciente (FRIEDMANN, 1996:33).

As unidades domésticas constituem células produtivas na medida em que geram relações mercantis e não mercantis; consideram-se unidades políticas porque lutam por direitos específicos e determinados recursos fundamentais; também constituem unidades pró-activas pois baseiam as suas acções comunitárias na reciprocidade; finalmente estas unidades apresentam ainda três tipos de poder (idem: 34-35):

- O poder social corresponde a determinadas «bases» como recursos financeiros, técnicos, a informação e a participação em organizações de carácter social;

- O poder político concretiza-se na participação das unidades domésticas na tomada de decisões-chave que influenciam o seu futuro;
- O poder psicológico é uma manifestação de «autoconfiança» ou uma «perspectiva individual de força» que facilita o aumento dos poderes político e social.

Em síntese, FRIEDMANN defende um desenvolvimento de baixo para cima que articule as dimensões económica e social: *“(é) um processo que começa, quer por baixo, quer pelo interior de formações sociais específicas ... com base territorial, como a aldeia ou a vizinhança, no bairro. Foca explicitamente as relações morais de pessoas individuais e unidades domésticas e retira os seus próprios valores dessa esfera, e não de qualquer desejo de satisfação de objectivos materiais, por importantes que sejam. Um desenvolvimento alternativo não pode ser «guiado» por elites governantes, sem que isso acarrete a destruição do carácter alternativo. É também muito diferente dos processos impessoais responsáveis pelo princípio da eficácia do crescimento. Deve ser visto como um processo que procura o «empowerment» das unidades domésticas e dos seus membros individuais, através do envolvimento destes em acções social e politicamente relevantes.”* (idem:35)

e) O essencial do conceito de **desenvolvimento endógeno** é sintetizado por STÖHR e TAYLOR: *“development «from below» considers development to be based primarily on maximum mobilization of each area’s natural, human, and institutional resources with the primary objective being the satisfaction of the basic needs of the inhabitants of that area. In order to serve the bulk of the population broadly categorized as «poor», or those regions described as disadvantaged, development policies must be oriented directly towards the problems of poverty, and must be motivated and initially controlled from the bottom. There is an inherent distrust of the «trickle down» or «spread effect» expectations of past development policies. Development «from below» strategies are basic-needs oriented, labour-intensive, small-scale, regional-resource-based, often rural-centred, and argue for the use of «appropriate» rather than «hightest» technology”* (STÖHR e TAYLOR, 1981: 1-2)

Vejamos os principais elementos que resultam deste conceito:

- Defende-se a «máxima» mobilização dos recursos naturais, humanos e institucionais. STÖHR e TAYLOR apelam a uma clara inversão do que se deve entender por «desenvolvimento». Por oposição ao crescimento meramente quantitativo resultante dos mecanismos de mercado ou da intervenção – sobretudo macroeconómica e sectorial –

das instituições centrais, defende-se um desenvolvimento global das potencialidades e capacidades humanas tendo em conta as respectivas condições espaço-temporais específicas. Factores de desenvolvimento como a participação política ou a identidade regional são considerados fundamentais para a mudança social. As interacções sinérgicas entre os diferentes recursos correspondem à «mobilização maximizada» referida;

- As políticas são direccionadas, particularmente (ou, pelo menos, tendencialmente), para as áreas geográficas mais desfavorecidas, onde os problemas ligados à pobreza e às necessidades básicas são mais prementes;
- Os autores criticam os efeitos de arrastamento associados às políticas baseadas nos pólos, não visando a teoria de PERROUX. Para STÖHR e TAYLOR, estes efeitos não são, sobretudo, de origem exógena (por exemplo, estratégias de transnacionais) mas resultam principalmente do desenvolvimento endógeno com base na afirmação das necessidades locais;
- O processo, numa fase inicial, é essencialmente conduzido de baixo para cima. STÖHR adverte, no entanto, que o debate não deve ser centrado nesta questão, mas sim na estratégia a adoptar: *“the paradigm of development «from below», like that «from above» ... is not, as might be assumed, simply related to the level at which decisions on development are taken. A change in level of decision-making is a necessary but not a sufficient – and possibly not even the most important – condition for such a strategy.”* (STÖHR, 1981:39);
- STÖHR e TAYLOR definem ainda os principais elementos da estratégia de desenvolvimento endógeno:
 - Pequena escala dos investimentos, quer em termos de empresas, quer em termos de programas de financiamento mais descentralizados e de menor dimensão;
 - Baseada nos recursos regionais – a estratégia é diferenciada, não apenas em relação aos recursos regionais específicos mas também no que diz respeito aos factores não económicos; a estratégia é orientada para dinamizar capacidades relativamente autónomas de resolução dos problemas, sem depender excessivamente dos impulsos externos;
 - Centrada (não exclusivamente) nos espaços rurais, com o intuito de definir claramente a oposição a um modelo uniforme baseado na urbanização industrial;

- Baseada em tecnologias apropriadas ao local e aos objectivos: trabalho-intensivas, dirigidas para as necessidades básicas e procurando aumentar a flexibilidade dos subsistemas regionais – sobretudo no que concerne à capacidade de inovação e adaptação.

Numa linha temática semelhante, AMARO et al. (AMARO et al., 1992) defendem que o desenvolvimento local-comunitário se corporiza essencialmente nas acções que implicam relações entre os diversos agentes envolvidos (actores locais, entidades privadas, estatais ou supranacionais), entre as necessidades e capacidades locais e entre as potencialidades endógenas e os constrangimentos exógenos.

Assim, o desenvolvimento contempla a “... *libertação dos constrangimentos e envoltimentos que impedem a plena realização da Humanidade, nas suas vertentes individual, social e ambiental.*” (AMARO et al., 1992:19) Ou seja o desenvolvimento é humano porque procura valorizar as dimensões individual, ambiental e comunitária do ser humano, articulando com mais eficácia o trinómio necessidades - recursos existentes – capacidades locais. AMARO et al. salientam, igualmente, a importância do nível local do desenvolvimento (idem:17-18)

- na integração das diversas dimensões do desenvolvimento (económica, social, cultural, quantitativa e qualitativa);
- no aprofundamento da democracia (cidadania, respeito pelas diferenças);
- na identificação clara das necessidades e problemas das comunidades locais (grupos mais marginalizados, reestruturações produtivas, conflitos sociais);
- no efectivo aproveitamento das capacidades e recursos locais (reforço da autonomia, formas integradas de inovação tecnológica-ambiental-organizacional, mobilização das populações para a resolução dos problemas ambientais);
- e no «ensaio» de uma «sociedade providência» alternativa ao Estado-Providência, consubstanciada, entre outros processos, em parcerias estabelecidas no âmbito da sociedade civil e entre esta e os agentes públicos.

Assim, o novo conceito de desenvolvimento constitui um sério desafio à comunidade científica e política: “... *o conceito de desenvolvimento vai sofrer alterações muito profundas, nos seus conteúdos e práticas, tendendo a ser cada vez mais ... um conceito aberto à interdisciplinaridade, à análise integrada e sistémica (e, por isso, ao princípio da solidariedade sistémica, mais como conceito científico, no sentido de interdependência, do*

que como valor ético), à ideia de diversidade e da mutabilidade (dos processos e dos modelos), à dimensão ambiental, à participação, à valorização do seu sentido humano” (idem: 13).

Este desafio passa ainda por defender que o desenvolvimento local não é nem uma «moda» nem um «modelo». O novo conceito não pretende substituir o de desenvolvimento funcionalista, como se de um «modelo chave na mão» se tratasse. As concepções e práticas do desenvolvimento podem ser profundamente alteradas em virtude de um «movimento de estruturas económicas» espalhadas pelo mundo e localizadas em contextos espaço-temporais específicos. Assim, a valorização local das riquezas produtivas disponíveis liga-se a dinâmicas não exclusivamente mercantis, desencadeadas por meio de relações mais informais, ou de maior proximidade, entre indivíduos e instituições (PECQUEUR, 1989: 16-17).

Para PECQUEUR, o desenvolvimento local corresponde a “ .. *un processus d’articulation ou interface entre d’une part la pression hétéronome et d’autre part la reaction autonome.*” (PECQUEUR, 1987:430) A reacção do «local» depende das sinergias criadas em torno do empresário para a obtenção de ganhos de produtividade associados à inovação tecnológica e organizacional. Esta forma de reacção «positiva» depende da «harmonia» estabelecida entre as relações institucionais e formais («ligações de aparelho») e as referidas relações profissionais e familiares mais informais («ligações de rede») (idem:431).

Em conclusão, podemos dizer que, apesar da diversidade de contribuições resumidas neste ponto, os autores convergem para uma noção de desenvolvimento, em alguns aspectos, muito diferente daquela que foi adoptada pelo paradigma funcionalista - ainda que, como vimos, com «abertura» teórica para o paradigma territorialista, nomeadamente por parte de PERROUX (ponto II.3), e também por parte da abordagem neoterritorialista (como veremos no ponto IV.4).

O conceito de desenvolvimento local apresenta uma componente empírica fundamental. Este conceito consubstancia-se em diferentes formas ou «métodos» de intervenção social em que se cruzam muitas experiências de grande diversidade (ESDIME, 1997a: 114-115). É ainda um conceito com uma dimensão voluntarista: trata-se de um processo de “...

movimentação/inquietação da sociedade civil em busca de novas formas de cidadania activa (entendida como o conjunto das suas facetas económicas, sociais e culturais)” (idem:13).

É nesta componente essencialmente empírica que centramos agora a nossa atenção.

IV.3. – Factores de desenvolvimento endógeno-local

Qualquer sistematização dos factores que têm estado inerentes aos processos endógeno-locais de desenvolvimento não deveria ignorar a grande diversidade de situações espaço-temporais em estudo. STÖHR defende mesmo que as diferentes condições históricas, sociais, naturais se ligam a diversos conceitos (STÖHR, 1981: 44), estratégias de desenvolvimento (STÖHR, 1984: 476-477) e formas de inovação territorial (STÖHR, 1986: 35). Por estas razões, a sistematização, não exaustiva, dos factores de desenvolvimento endógeno-local é essencialmente de carácter empírico, ainda que sejam feitas referências conceptuais e teóricas.

Tendo em atenção as propostas de STÖHR (STÖHR, 1984:476-481 ; STÖHR, 1990a:17-19) e ROQUE AMARO (AMARO, 1991:180-181), escolhemos os factores endógenos de desenvolvimento com base nos seguintes critérios:

- O tipo de factores considerados permite fazer um contraponto à natureza funcionalista dos factores estudados no capítulo II;
- Os factores «procura interna e externa» e «autodeterminação selectiva» (os primeiros a serem por nós sistematizados) privilegiam a análise das relações entre as vertentes exógena e endógena do desenvolvimento;
- Os restantes factores (com excepção da «participação»)⁵⁵ são repescados para a grelha de análise.

Os factores considerados são:

- a) Procura interna e externa;
- b) Autodeterminação selectiva;
- c) Identidade cultural e relações de solidariedade;

⁵⁵ O factor «participação» não foi por nós integrado na grelha analítica mas, no entanto, constitui um dos «temas» pontualmente focados pelos técnicos-representes nos projectos (capítulo VIII) a propósito das questões de parceria objecto de inquérito.

- d) Participação;
- e) Cultura técnica local e diversificação intra e intersectorial;
- f) Ligação capacidades – necessidades;
- g) Parceria.

a) Procura interna e externa

O esquema teórico proposto por FRIEDMANN e WEAVER rompe com o mecanismo subjacente à abordagem da base económica de exportação. A hipótese inicial postula a diversificação e aumento da produtividade dos bens a que é dirigida a procura interna, em localizações descentralizadas. Como resultado, dá-se o aumento do emprego e, assim, da procura interna dirigida àqueles bens. Consequentemente, eleva-se a procura de equipamentos e maquinaria simples (de baixo valor acrescentado) donde resulta um incremento dos produtos novos e das inovações tecnológicas que, por sua vez, vão implicar um aumento da capacidade exportadora (FRIEDMANN e WEAVER, 1981: 299).

Alguns elementos podem ser destacados a propósito deste esquema:

- A hipótese ou impulso inicial não corresponde à procura externa ou – o que é o mesmo – às necessidades das áreas exteriores à região;
- O elemento que impulsiona o crescimento é a diversificação e acréscimo de produtividade associados aos bens produzidos internamente, ou seja, aqueles bens que se ligam às necessidades e capacidades inerentes à área considerada – nomeadamente na agricultura e na indústria (STÖHR, 1981: 65);
- O objectivo fundamental é a satisfação das necessidades básicas e um aumento do nível de vida das populações;
- Só após ter sido atingido este objectivo se considera haver lugar à produção de outro tipo de bens. O desenvolvimento de uma capacidade exportadora constitui um resultado final, relativamente secundarizado, e de médio/longo prazo;
- A «aprendizagem» do progresso técnico é de carácter local, por contraposição às tradicionais transferências de tecnologia;
- O resultados económicos fundamentais visam reduzir a dependência externa de inputs e o reforço dos circuitos económicos regionais e locais (idem: 63);

- As actividades cuja oferta excede a procura interna aumentam a sua competitividade externa com base na diferenciação qualitativa e privilegiam o pleno emprego dos recursos regionais com aplicação de tecnologia adequada (idem:64).

Segundo AYDALOT, este novo esquema exige a ocorrência de situações que dificilmente se verificam no actual contexto globalizante das relações económicas internacionais: “... *cette pratique implique une forte préférence des populations pour les productions locales et donc sans doute une différenciation maintenue des modes de vie d’une région à l’autre. Dans cet esprit la région entamant un tel processus de développement doit éviter d’exporter de fortes quantités de produits bruts non valorisés, ce qui pourrait à la fois épuiser ses ressources naturelles*” (AYDALOT:1985: 147).

A este respeito convém chamar a atenção para experiências desenvolvidas no âmbito da Agricultura Apoiada pela Comunidade (ACC), em Tóquio e na Alemanha Ocidental na segunda metade da década de sessenta, e nos anos setenta e oitenta na Suíça e no Reino Unido e, sobretudo nos EUA, onde actualmente esta dinâmica é mais acentuada. Com o objectivo de produzir alimentos sazonais e com preços médios adequados a agricultores e consumidores, são criadas associações que juntam estes agentes económicos. Os consumidores pagam os investimentos operacionais dos produtores no início da primavera e em troca recebem, como accionistas, os «dividendos alimentares». Com recursos financeiros obtidos sem juros, o agricultor partilha com o consumidor os riscos inerentes a este tipo de actividade, não tem intermediários e não necessita de desenvolver campanhas de marketing (excepto, obviamente, para conseguir reunir o número de accionistas mínimo necessário para a empresa ser rentável) (IMHOFF, 1997: 446-447). Estudos demonstram que estas associações entregam produtos de alta qualidade, a preços médios inferiores ao mercado, para além de que “... *a distância mais longa percorrida por um género produzido numa quinta ACC nos Estados Unidos é de cerca de 250 quilómetros, uma tremenda melhoria em relação à média de 1500 quilómetros viajados por um género produzido pela agricultura convencional.*” (idem:449) No entanto, o maior obstáculo à constituição destas associações é o preço elevado da propriedade fundiária (idem: 451).

b) Autodeterminação selectiva

STÖHR e TÖDTLING associam a autodeterminação selectiva («selective spatial closure») a linhas de política específicas do lado da oferta e do lado da procura (STÖHR e TÖDTLING, 1977:48-49):

- A autodeterminação selectiva do lado da oferta caracteriza-se pela negociação faseada da introdução de novas tecnologias como instrumento de integração territorial; pela propriedade regional dos recursos naturais e/ou no «controlo» da sua utilização; e pela diferenciação dos sistemas regionais educativos, de formação e de organização dos mercados de emprego;
- A autodeterminação selectiva do lado da procura enfatiza a diversidade dos «padrões de preferência» de cada região, com particular atenção para o uso de recursos endógenos. Como instrumentos privilegiados desta política, STÖHR e TÖDTLING destacam o papel desempenhado pelos sistemas de comunicação e transporte intraregional – por oposição à tendência interregional - exemplificando com os sistemas de transporte descentralizados, jornais e redes de televisão locais e regionais.

Com base na especificidade do exemplo Basco, STÖHR refere a importância do processo cooperativo de decisão: a «Caja Laboral Popular» - instituição financeira da federação cooperativa – investe o capital obtido apenas com base no valor acrescentado criado na região basca. Não procurando investimentos rentáveis no exterior, este agente é induzido a dinamizar instituições facilitadoras de sinergias com o objectivo de gerar projectos regionais rentáveis. Em relação ao exemplo da «terceira Itália», o mesmo autor salienta que a redução da dependência externa é particularmente favorecida pela disponibilização predominantemente endógena de mão-de-obra, capital e capacidade empresarial (STÖHR, 1986:37-38). Reconhecendo o nível controverso da questão, STÖHR cita PIORE e SABEL: estes autores defendem que os factores invocados não são «insubstituíveis» e que se sobreestima a sua importância no sucesso da experiência (idem:38).

Com preocupações analíticas semelhantes, PECQUEUR e SILVA centram a atenção nas implicações – em termos teórico-empíricos – do impulso externo inerente aos mecanismos de mercado na «autonomia relativa» das dinâmicas locais.

A pressão heterónoma corresponde à influência a que determinado grupo social está sujeito, em termos de ideias originais vindas do exterior (por exemplo, fluxos de informação

fundamentais à inovação ou introdução de novos produtos que, por via da concorrência, alteram comportamentos e estratégias locais) (PECQUEUR e SILVA, 1989:433).

Estes autores salientam a importância-chave da «inovação» no seu sentido mais amplo (aos níveis económico, social e institucional) e que corresponde a um dos elementos-chave da autodeterminação selectiva. Assim, a reacção à pressão heterónoma “... *est une façon de traduire l'innovation comme l'utilisation du potentiel local pour mieux s'adapter aux contraintes de l'hétéronomie. On voit mal, en effect, pourquoi un milieu innoverait s'il n'y était pas cruciallement invité par un contexte de concurrence. Cette ... condition ... met en évidence des mécanismes de transfert de l'information et d'organisation sociale beaucoup plus complexes que le seul indicateur du prix de l'échange marchand.*” (idem) Mantém-se ou ganha-se uma «autonomia relativa» fortalecendo a capacidade de adaptação e pondo em causa determinadas «rotinas» produtivas e do tecido social com vista à inovação. Esta só pode ser desencadeada num contexto propício à mudança e objecto de uma regulação específica. A «solidariedade espacial» constitui-se com base na identidade territorial que enriquece as relações económicas entre os actores e define um grau «mínimo» de cooperação num ambiente de concorrência (idem:444).

c) Identidade cultural e relações de solidariedade

Pode-se definir a identidade cultural de um local ou região com base em duas ideias: a tradição de «significado simbólico partilhado» pode contribuir para dinamizar uma estratégia comunitária centrada nas necessidades básicas (FRIEDMANN e WEAVER, 1981: 291); a identidade local liga-se à reconstrução da tradição histórica do «trabalho cívico» e da «iniciativa municipal» com carácter fortemente enraizado (STÖHR, 1990c: 37).

A região pode ser analisada como «espaço vivido»: “o «*espaço vivido*», em toda a sua *espessura e complexidade, aparece ... como o revelador das realidades regionais ... [A região é] vista, apreendida, sentida, anulada ou rejeitada, modelada pelos homens e projectando neles imagens que os modelam. É um reflexo. Redescobrir a região é pois procurar captá-la onde ela existe, vista pelos homens.*” (FRÉMONT, 1980:17) O espaço humanizado é conhecido através do estudo das relações sociais, da forma como os homens apreendem o espaço em que se inserem com base nos seus juízos valorativos, simultaneamente «racional» e «afectivos» (idem:16). Ao contrário do «espaço alienado», o «espaço vivido» liga-se à promoção da «felicidade» enquanto sentimento de pertença a um

«lugar» (idem:241). Esta noção liga-se, igualmente, à qualidade do trabalho dos urbanistas como autores «colectivos» que fazem apelo a valores de “... *significado mais profundo na intimidade e na vibração das percepções, diferenciado de acordo com os que ... vivem e observam [o espaço].*” (idem:252)

A nova articulação entre o «económico» e o «cultural» passa por estudar o processo de constituição de novos actores económico-sociais: a expressão de uma identidade local pode dinamizar-se em ligação com a resposta a desafios do desenvolvimento. Este desafios, por sua vez, exigem a acção em novos domínios experimentais, cujas «possibilidades» é necessário «descobrir» (AROCENA, 1986:72). Esta descoberta implica a construção de uma «memória colectiva» que, relacionando passado, presente e futuro e permitindo ao indivíduo reconhecer-se na história local, facilita a expressão «profunda» da identidade colectiva (idem:75).

AROCENA apresenta o caso da bacia de Creusot/Montceau–les-Miues - famosa pela tradição mineira e metalúrgica desde o fim do século XVIII - e que entrou numa grave crise económica e social a partir dos anos sessenta e setenta. Nesta região, o papel dos novos actores locais ilustra a importância da ligação entre o económico e o cultural: “*c’est en même temps ... un sursaut individuel et collectif contre le fatalisme d’une crise qu’on devrait pouvoir maîtriser, une recherche d’identité contre une perte d’histoire qu’on devrait pouvoir retrouver, une quête de la dimension relationnelle contre la destruction de tissus sociaux qu’on devrait pouvoir reconstituer.*” (idem:84)

A promoção da identidade territorial é, ainda, considerada um pré-requisito importante para a recuperação de personalidades locais criativas e com capacidade de iniciativa; para a cooperação entre interesses económicos e políticos à partida divergentes (STÖHR, 1984: 479); e também - com base no apoio generalizado da população – na negociação com actores externos (empresas privadas ou agentes estatais) (STÖHR, 1990a: 6).

Com o intuito de dinamizar redes informais, o colectivo de empresários exprime uma consciência «clara e prática» da sua cultura industrial e identidade local, cuja pertença é reconhecida pela comunidade local (PEQUEUR e SILVA, 1989:441). Noutro trabalho, PEQUEUR argumenta que a consciência de pertença à mesma comunidade cultural e o sentimento de solidariedade familiar está na base da criação de «serviços mútuos» e de mobilização de capital para a criação de numerosas empresas. Refere, no entanto, os limites

inerentes à importância deste factor, distinguindo a fase de produção da fase de comercialização: *“au cours de la production, la solidarité va pouvoir jouer, les entrepreneurs peuvent se prêter des machines, organiser une sous-traitance mutuelle en fonction des commandes de chacun, faire circuler des informations sur les savoir-faire. En revanche, dès lors que le produit arrive sur le marché, le jeu de la concurrence se déploie, parfois de façon rugueuse; la solidarité s’arrête aux portes du marché.”* (PECQUEUR, 1989: 59)

d) Participação

O conceito de participação⁵⁶ liga-se à noção de «empowerment»: *“participation is interpreted to imply a strengthening of the power of the deprived masses. ... Participation in this sense necessitates the creation of organizations of the poor which are democratic, independent and self-reliant. ... One facet of empowerment is thus the pooling of resources to achieve collective strength and countervailing power. Another is the enhancement of manual and technical skills, planning and managerial competence and analytical and reflective abilities of the people.”* (GAI, 1990:218) Assim, um projecto participativo liga-se necessariamente à libertação das capacidades individuais e colectivas tendo por base o «controlo» da implementação e subsequente evolução de cada projecto. As capacidades criativas, técnicas e intelectuais não devem ser abstraídas como «números», como acontece com os projectos «convencionais» (idem:226).⁵⁷

Na mesma linha de preocupações, considera-se fundamental a participação para inverter processos de exclusão: *“... the direct involvement by the target group at all levels of the project is not only indicative of integration in its own right but also that it facilitates the overall process of economic and social integration of the least privileged groups. In this*

⁵⁶ GAI faz referência à ambiguidade inerente a este conceito: *“in recent years, especially since the early 1970s, there has been an increasing interest in participatory approaches to development. This interest is manifested at both the national and the international level and appears to be shared by individuals and institutions of widely divergent ideologies and backgrounds. ... However, as tends to happen in situations of this sort, the growing consensus owes much to certain ambiguities in the concept of participation. Different authors and organizations give different interpretations to this concept. Often, these differences are a reflexion of differences concerning the concept of development itself.”* (GAI, 1990:215)

⁵⁷ GAI distingue mais duas interpretações da noção de participação. A primeira diz respeito à mobilização «de cima para baixo», visando, sobretudo, projectos de infraestruturas e reduzindo o impacto económico à criação de emprego durante a fase de construção e, eventualmente, nas fases seguintes. A segunda interpretação refere-se à descentralização de recursos e poder de decisão para as instâncias políticas infranacionais, com reduzida, ou inexistente, intervenção das populações nas fases de planeamento de diversas actividades económico-sociais (idem.217-218).

wider sense, it means more than labour market insertion, it is a means for empowerment, for combating exclusion” (CONROY, 1994b:8).

Defende-se que a participação das populações visadas pelos projectos locais aprofunda o processo democrático de decisão que, por sua vez, irá permitir uma distribuição local generalizada dos benefícios (STÖHR, 1990a:18 ; STÖHR, 1984:477 ; GAI, 1990:229). Por outro lado, a participação estimula, e é estimulada, pela promoção, conhecimento e valorização dos recursos locais – por exemplo, no conhecimento das tradições locais para desenvolver produtos ou serviços específicos (ESDIME, 1997a:104 ; GAI, 1990:235).

A experiência da Federação Cooperativa de Mondragon, no País Basco, é referida por STÖHR (STÖHR, 1984:477 ; STÖHR, 1986:37) como um exemplo específico – e, em certa medida, excepcional - no que respeita a este factor de desenvolvimento local. A dinâmica participativa surge intimamente associada à identidade cultural e étnica da província Basca, que tem reforçado a sua autonomia em relação ao governo central espanhol: os «grupos sociais» são criados para intensificar a participação intra e inter cooperativas e, desta forma, reforçar a sua eficiência produtiva sectorial; e para funcionar – em alguns casos – como alternativa ou contrapoder em relação aos corpos representativos locais e regionais.

Salientam-se desde já algumas limitações associadas a este factor: a participação pode conduzir a estruturas locais rígidas e à afectação ineficiente de recursos (STÖHR, 1990a:18); as dificuldades inerentes à natureza deste factor podem, por vezes, implicar uma intervenção quase exclusiva dos técnicos (ESDIME, 1997a:63) ou a existência de deficiências financeiras e organizativas (GAI, 1990:243); em certos casos, um projecto participado pode gerar a «oposição» ou «indiferença» por parte dos interesses estabelecidos (idem).

e) Cultura técnica local e diversificação intra e intersectorial

Segundo REIS, um sistema produtivo local é um «espaço» de produção que depende, entre outras dimensões, das «condições industriais próprias», ou seja, um conjunto de relações intraindustriais relativamente intensas entre PME do mesmo sector de especialização.⁵⁸ Estas condições encontram-se associadas a uma história industrial necessariamente longa que possibilita a consolidação de uma cultura técnica comum: forma-se um sistema produtivo

⁵⁸ REIS distingue – para uma fase anterior - um outro sistema produtivo local menos evoluído, ou seja, com fraca consolidação de intrarelacões produtivas e onde predominam as empresas

local “... quando o aumento da sua capacidade industrial deriva principalmente de formas de iniciativa empresarial estreitamente ligadas ao ambiente local e produzidas pelas relações de interdependência técnica, pela socialização com processos industriais comuns.” (REIS, 1992:114)

O desenvolvimento de um sistema produtivo local implica, previamente, a formação de um «sentido de especialização» com base na aquisição de capacidade profissional – cada empresa preenche a «categoria» profissional subjacente ao ciclo produtivo. Alcançado este «limiar» de capacidade, o sistema aprofunda a divisão social do trabalho entre empresas, alarga a base produtiva e adopta novas funções.

A densidade das complementaridades produtivas resulta ainda no aparecimento de novas actividades relacionadas com o sector de especialização, como produção de equipamento industrial, matérias-primas ou recursos industriais (idem:114-115).⁵⁹ Assim, o sistema pode evoluir para uma dinâmica de relação intersectores, com elevada capacidade de adaptação a novas tecnologias e novas actividades.

A aposta em factores distintivos consiste numa das principais vantagens competitivas de uma economia local e depende, entre outros, de três factores (ESDIME, 1997a:104 a 107):

- A tipicidade ancestral corresponde à valorização e recuperação de produtos simbólica e historicamente ligados a um conjunto vasto de pessoas pertencente às comunidades;
- A aposta possibilita a criação de serviços ou produtos novos, com novas características, fruto da potenciação e adaptação das condições tecnológicas e do saber-fazer;
- A integração estratégica no contexto globalizador implica a escolha de determinadas actividades, tendo como critério de eficiência principal a valorização daquilo que é único no âmbito das trocas interregionais.

f) Ligação capacidades – necessidades

O essencial das ideias subjacentes a este factor são sintetizados por STÖHR: “*development would need to be considered ... as an integral process of widening opportunities for individuals, social groups, and territorially organized communities at small and*

concorrentes no mesmo mercado e pertencentes a idêntico estágio do processo produtivo (REIS, 1992:120)

⁵⁹ O autor baseia o seu estudo nos casos de Águeda – ligação entre as actividades de ferragens e fabrico de bicicletas – e da Marinha Grande - complementaridade entre os sectores de moldes, plásticos e vidro (idem:115).

intermediate scale, and mobilizing the full range of their capabilities and resources for the common benefit in social, economic and political terms.” (STÖHR, 1981: 39-40) Assim, o que está em causa é o desenvolvimento do potencial humano traduzido em capacidades de acção que invertam a situação inicial de insatisfação das necessidades locais consideradas básicas, e daquelas que são de nível superior. O aumento da confiança na capacidade de resolução dos problemas detectados induz, e, em simultâneo, é resultado da procura de formas de satisfação das mesmas necessidades.

Tendo em conta a importância central deste factor, HENRIQUES entende o planeamento “*como uma actividade «endógena», visando as necessidades básicas de toda a população do respectivo território através do pleno desenvolvimento do seu potencial produtivo. Surge, assim, como instrumento adequado ao envolvimento participado da população na resolução dos seus próprios problemas, através da mobilização integral dos seus próprios recursos.*” (HENRIQUES, 1990:68) Segundo este autor, os problemas vividos pelas diferentes comunidades em contextos locais específicos, podem permitir uma identificação precisa das necessidades. Esta identificação é necessariamente «subjectiva» pois analisa a interrelação concreta das dimensões biológica, económica, cultural e psicossocial da existência humana (idem:24). A consciência crítica da insatisfação de necessidades e a clarificação das suas causas podem conduzir a formas de acção participadas e conscientes na vida colectiva, com dinamização da «motivação endógena» (idem:22-23).

A nível da intervenção local, a desmobilização das capacidades locais pode estar ligada a aspectos como a «invisibilidade» dos recursos locais ou a fragilidade no domínio das redes de informação, do potencial de iniciativa ou da qualificação profissional (ESDIME, 1997a: 105). Em contraposição, o reforço da capacidade de intervenção pode “... *perspectivar e «inventar» actividades que reforcem a base económica local, gerando emprego e oportunidades de negócio no quadro da sua zona ou região.*” (idem:55)

g) *Parceria*⁶⁰

O trabalho em parceria entre diferentes instituições pressupõe uma visão integrada e multidisciplinar dos problemas e uma predisposição para a articulação de diversas vertentes de actuação (económica, social, ambiental, cultural...).

⁶⁰ Este factor será analisado com maior aprofundamento nos capítulos VII e VIII.

STÖHR vai repescar da química o conceito de «sinergia» e adapta-o à problemática do desenvolvimento regional. A «optimização» da criatividade regional depende da «interacção dinâmica mútua» - e não apenas da simples presença – de instituições e agentes dentro de uma região (STÖHR, 1986:34). As relações «consistentes» de carácter técnico-económico, financeiro, comercial, e informal ou formal, estabelecidas entre agentes económicos permitem aprofundar a «matriz» de relações económicas locais e, assim, as respectivas sinergias (AMARO, 1991:172).

Por seu lado, PECQUEUR parte do princípio “... *que les échanges hors marché ont une grande importance pour expliquer l’efficacité économique observée en certains lieux plus qu’en d’autres.*” (PECQUEUR, 1989:17) A troca informal de técnicas e saberes constitui uma «cultura empresarial» específica que induz capacidade de adaptação. Mais do que uma confrontação «permanente» e «exclusiva» no mercado, o que ressalta são as redes de cooperação estabelecidas num contexto espaço-temporal específico (idem).

Apesar da sua heterogeneidade, a organização e implementação em parceria de um projecto local implica, entre outros elementos (ESDIME, 1997a: 41- 42 e 61)

- a articulação com outros projectos e organismos estatais para a circulação da informação relativa a apoios públicos (nacionais ou comunitários), procedimentos técnicos de apresentação de candidaturas, programas existentes;
- a angariação de fundos junto de diversos actores (associações, empresas, câmaras, juntas de freguesia);
- o assumir do papel de «facilitador de envolvimentos» para explorar complementaridades, combinar recursos e cumprir com êxito um plano de acção.

O factor parceria é, na prática, muito diversificado. Por exemplo

- as políticas de segurança em França procuram ser concebidas na transversalidade urbana dos problemas sociais. Aspectos como a consciência cívica, a coesão social, a educação para a cidadania ou a qualidade de vida urbana, estão subjacentes à dinamização de parcerias entre actores locais (GLEIZAL, 1999: 98 e 100);
- a lei de «cooperação intercomunal» aprovada em França em 1999 é relativa “... *au renforcement et à la simplification de coopération intercommunale [et] vise à encourager les regroupements des communes et ... prévoit ... la communauté d’agglomération, associant des communes qui souhaitent «élaborer et conduire ensemble*

un project de développement commun urbain et d'aménagement de leurs territoires»” (RINNERT, 1999:110-111);

- FRIEDMANN e WEAVER destacam a importância do intercâmbio de informações entre distritos agropolitanos sobre experiências locais relevantes: tecnologias de bioconversão, produção de energia solar, criação de gado (FRIEDMANN e WEAVER, 1981:302).

.

Vejamos agora as principais críticas e questões postas ao paradigma territorialista.

IV.4. – Abordagem neoterritorialista

Ao mesmo tempo que privilegiam a dimensão regional ou local de análise, os próprios autores territorialistas vão tomando consciência dos desafios e dificuldades metodológicas (as duas primeiras questões focadas neste ponto) postas pelos «temas» tratados e da necessidade de complementar as contribuições teóricas do paradigma funcionalista e do paradigma territorialista, nomeadamente no que diz respeito à consideração dos factores endógenos e exógenos no estudo do desenvolvimento regional-local.

Assim, propomos que a abordagem neoterritorialista seja sistematizada em torno de quatro questões fundamentais:

- a) Reafirmação da perspectiva interdisciplinar;
- b) Dificuldade em teorizar face à heterogeneidade do real;
- c) Relevância e acção de diversos actores;
- d) Papel dos factores exógenos e endógenos no desenvolvimento regional-local.

a) Reafirmação da perspectiva interdisciplinar

Segundo SIMÕES LOPES, o estudo da Economia deve ser aprofundado no enquadramento das outras ciências sociais. Face a problemas como as diferentes oportunidades de emprego de uma região para outra podemos invocar causas/factores diversos: demográficos, geográficos, sociológicos, históricos, políticos, ecológicos e tecnológico-económicos. Assim, a observação, estudo e tentativa de solução dos problemas espaciais está intimamente ligada

à perspectiva interdisciplinar: “*ao considerarem-se os problemas concretos ... fica-se consciente da globalidade social e não pode mesmo iludir-se a necessidade de uma ligação interdisciplinar estreita que dê validade à análise e assegure um mínimo de condições de sucesso na procura de soluções dos problemas.*” (LOPES, 1995:17)

Segundo STÖHR, a falta de sistemas teóricos «coerentes e sistemáticos» no paradigma territorialista pode ser explicada de duas formas: primeiro, afigura-se difícil a cooperação e cruzamento de contribuições entre diferentes áreas disciplinares e mesmo entre as sub-áreas da Economia; segundo, não existe uma única estratégia de desenvolvimento, uma vez que esta deve ser adaptada às diferentes necessidades económicas, sociais e culturais dos locais/regiões (STÖHR, 1981: 40).

Segundo RAUL LOPES, a formulação de um modelo explicativo da capacidade competitiva dos territórios implica uma tentativa de «integração pluridisciplinar», com relevância para as relações economia/sociedade. As três dimensões de competitividade⁶¹ procuram aprofundar o estudo das dinâmicas territoriais tendo por base paradigmas que privilegiam o carácter económico-social dos fenómenos (LOPES, 2001:12).

b) Dificuldade em teorizar face à heterogeneidade do real

Postula-se que o investimento endógeno – iniciativas cujos mentores ou empresários são de raiz claramente local – não é homogéneo e apresenta capacidades muito diferenciadas para desenvolver a região. O investimento endógeno pode ser caracterizado com base no cruzamento das seguintes variáveis: tipo de áreas geográficas, peso relativo do investimento endógeno, génese empresarial (via «técnica», «empírica» ou combinação de ambas), existência ou não de tradição industrial consolidada, padrão de especialização produtiva e evolução recente dos tecidos regionais de raiz endógena. O entrecruzar destas variáveis e, também, a diversidade de modalidades de articulação com aspectos exógenos, gera situações muito díspares e dificulta a análise do «todo» endógeno (FERRÃO e BAPTISTA, 1989: 52 e 54).

Defende-se igualmente que qualquer «teoria» do desenvolvimento local que pretenda distinguir os factores de mobilização dos recursos endógenos em contexto de abertura aos mercados internacionais, deve ter em conta os seguintes elementos críticos: “*ignorando a*

⁶¹ «Padrão local de vantagens comparativas», «condições de inserção territorial» e «dinâmica do tecido produtivo local» (LOPES, 1998:19).

variedade de situações susceptíveis de ocorrer no seio de cada um desses pólos, encarando-os de um modo quase maniqueísta e subalternizando as relações que se estabelecem entre eles, corre-se o risco de condenar ao fracasso teorias que pretendem justamente iluminar alguns factores-chave para um processo sustentado, não extravertido, de desenvolvimento local” (FERRÃO, 1992:37-38). Assim, os sistemas produtivos «territorializados» constituem realidades em frequente mudança e integram uma grande heterogeneidade de casos, o que pode tornar «ilícita» ou mesmo «arriscada» a pretensão de análise «global» destes fenómenos. É necessário compreender o seu funcionamento “... *não como mero exemplo de regularidades mais amplas, mas enquanto realidades com graus significativos de autonomia e especificidade.*” (FERRÃO et al., 1994:61)

Em resposta a dúvidas que se colocam sobre a viabilidade do desenvolvimento «from below», STÖHR considera que a questão se deve colocar do ponto de vista do conhecimento empírico: “*the absence of compiled evidence on the existence, failure or success of local and regional development initiatives appears as a major reason for the persistent belief that they were unfeasible.*” (STÖHR, 1990b:22) A resposta do autor baseia-se, essencialmente, nos trabalhos de coordenação efectuados (STÖHR e TAYLOR, 1981 ; STÖHR, 1990) no âmbito do estudo, relativamente aprofundado, de experiências de desenvolvimento local, quer em países subdesenvolvidos quer em países desenvolvidos.

Criticando os trabalhos monográficos, PECQUEUR refere as dificuldades metodológicas para encontrar uma «coerência de conjunto», dada a história concreta que cada local apresenta ao investigador. Este autor salienta ainda as dúvidas relativas à acção efectiva de cada grupo de actores: “*trop souvent, l’impression qui domine, lorsque l’on observe ces expériences, est que l’acteur principal est l’animateur institutionnel plutôt que les entreprises.*” (PECQUEUR, 1989:48)

Segundo o mesmo autor, a abordagem territorialista não propõe um modelo de aplicação universal uma vez que as redes e parcerias territoriais nascem no espaço de forma desigual e são passíveis de serem «reveladas» ou estudadas na sua especificidade; os exemplos de «sucesso» dependem das «condições concretas». A preocupação da nova abordagem deveria privilegiar, sobretudo, o desenvolvimento de «métodos de análise», em detrimento da procura de enquadramentos normativos de resposta aos problemas socioeconómicos (idem:61-62).

c) Relevância e acção de diversos actores

Enquanto que no paradigma funcionalista os estudos se centram sobretudo nas estratégias e modelos de organização das grandes empresas, o paradigma territorialista privilegia a análise do papel das iniciativas empresariais de pequena ou média dimensão. A abordagem neoterritorialista, por seu lado, procura ter em conta ambos os tipos de actores: “... *são cada vez mais os autores que se colocam num terreno intermédio, procurando preservar o que de mais virtuoso existe na abordagem endógena sem escamotear a relevância do papel que as grandes empresas e as instituições supra-locais podem desempenhar no desenvolvimento regional/local.*” (LOPES, 2001:9)

É o próprio STÖHR que salienta a diversidade de casos: “*in some cases local development is triggered by external actors (central institutions, multilocal firms), in others by local actors or institutions.*” (STÖHR, 1990b:23) São tão importantes os padrões de interacção horizontais (entre actores locais) como verticais (entre actores externos e internos ao local). Por vezes, a dinamização de PME também está dependente de empresas transnacionais, bancos internacionais, governos e instituições científicas centrais (idem:23-24).

Conclui-se ainda que um dos aspectos mais marcantes das «regiões ganhadoras» passa pela «cooperação» entre o Estado e a autoridade regional, sendo que esta última deve privilegiar um mínimo de autonomia. A autoridade regional estimula ainda a «cooperação» entre organizações civis e entre estas e o poder central (LOPES, 2001:238).

Na análise do papel do Estado, HENRIQUES defende o estudo de duas questões: primeiro, a função política estatal na «regulação social» é indissociável da satisfação das necessidades «sociais» pelo mesmo agente, principalmente em termos da “*dimensão territorial das relações existentes entre as estruturas sociais e as relações formais e informais de poder.*” (HENRIQUES, 1990:48); segundo, o paradigma territorialista pode contribuir para legitimar a «demissão» do Estado central relativamente à política regional – enquanto articuladora de políticas sectoriais – e cria, por sua vez, «suficiente» legitimação para as populações locais suportarem, de forma mais ou menos autónoma, os efeitos negativos das transformações ocorridas à escala internacional (idem:79-80).

Segundo RAUL LOPES, as «condições de inserção territorial»⁶² dependem, fundamentalmente, da acção das autoridades nacionais no tocante, primeiro, à infraestruturização e política de ordenamento territoriais e, segundo, a factores de competitividade «não territorializáveis» - como, por exemplo, desenvolvimento do «sistema nacional de inovação», da política macroeconómica, do sistema financeiro e mercado de capitais ou da estratégia de formação do factor trabalho. Por seu lado, a promoção de factores competitivos com «fraca mobilidade espacial» - como a capacidade de gestão organizacional e de iniciativa ou o «saber-fazer» técnico específico – corresponde a um campo de acção mais adequado a entidades públicas descentralizadas (ainda que em ligação com o poder central) que apostam na dinâmica institucional de mobilização dos actores locais e regionais (LOPES, 2001:240).

d) Papel dos factores exógenos e endógenos no desenvolvimento regional-local

Defende-se a distinção entre investimento endógeno e desenvolvimento endógeno, sendo que este, sob certas condições, pode ser compatível com o investimento exógeno. O desenvolvimento «verdadeiramente» endógeno implica que os diferentes segmentos da população local concertam e integram os seus interesses com base na capacidade de negociação, gestão e controlo de processos de desenvolvimento por parte dos agentes locais privilegiados (empresas, autarquias). As características dos termos de negociação variam de caso para caso e facilitam a abertura ao exterior: “... a colaboração com agentes (individuais e institucionais) exteriores à região, numa óptica de vantagens recíprocas, pode mesmo constituir um factor de sucesso indispensável.” (FERRÃO e BAPTISTA, 1989:56)

Defende-se ainda a reintrodução de elementos que foram desvalorizados aquando da crítica ao modelo funcionalista de desenvolvimento: grandes infraestruturas de apoio empresarial, importância das áreas metropolitanas, do investimento exógeno e das empresas de maior dimensão. A relativização do sucesso de exemplos paradigmáticos (como a «terceira Itália») permite também questionar⁶³ a «identificação mecânica» entre um leque restrito de meios inovadores e a dinâmica da iniciativa empresarial de cariz sobretudo endógeno (FERRÃO et al., 1994: 65).

⁶² Para este autor a dimensão «inserção territorial» depende de três factores: 1) articulação da economia local com as dinâmicas económicas globais; 2) centralidade urbana do território; 3) condições de enquadramento macroeconómico (LOPES, 2001:178).

⁶³ No âmbito dos processos de industrialização rural difusa.

A propósito da análise da densidade mínima necessária do meio local para gerar a «solidariedade espacial», PECQUEUR propõe-se repescar elementos funcionalistas: é necessária a existência de redes urbanas e de transporte suficientemente «estruturadas», paralelamente a uma densidade populacional elevada para constituir uma mão-de-obra disponível suficiente (PECQUEUR, 1989: 57).

Defende-se ainda que “*specific external conditions seem to be as important as internal ones for the emergence of local development initiatives*” (STÖHR, 1990a:18), para além de um redireccionamento qualitativo das medidas de política centrais (idem):

- Co-financiamento de iniciativas locais, de centros de investigação & desenvolvimento e de formação locais-regionais;
- Promoção de animadores e empresários com potencial de iniciativa e inovação;
- Fortalecimento do acesso a redes de informação (novas tecnologias, marketing, outras experiências com iniciativas locais).

Por outro lado, a inovação estabelece também um elo de ligação entre factores exógenos e endógenos. Face às transformações económico-tecnológicas do exterior, a concorrência «disciplinada» entre empresas (ou seja, integrando a «cooperação») do mesmo território e pertencentes ao mesmo meio profissional, permite identificar «interesses» locais e colectivos. Assim, o «meio económico» adapta-se às flutuações externas através da inovação: “[*l’innovation*] ne concerne pas seulement la mise au point de nouveaux procédés ou de nouvelles techniques mais elle inclut également la capacité à adapter les découvertes technologiques à la production.” (PECQUEUR e SILVA, 1989:438)

Seguidamente apresentamos a conclusão do capítulo.

IV.5. – Conclusão

O paradigma territorialista nasce com base em quatro razões. A crise do modelo fordista de crescimento põe novos problemas económicos e sociais aos espaços infranacionais, que vão desde os aspectos ambientais às questões de pobreza e desemprego ou emprego precário. Face à persistência e agravamento destes desequilíbrios, um grupo alargado e heterogéneo de autores de várias origens disciplinares avança diversas críticas aos conceitos e políticas de

cariz economicista e funcionalista típicas do pós segunda guerra. Dada a perda de soberania territorial do Estado ganham crescente importância os novos protagonismos e intervenções de âmbito local. Por último, estas três razões explicam a revisão profunda do conceito de desenvolvimento: as novas abordagens vão desde as necessidades básicas, passando pela sustentabilidade ambiental, ao desenvolvimento humano, participativo e endógeno-local.

Outra contribuição deste paradigma centra-se na componente empírica de diversos factores de desenvolvimento endógeno-local. As posições críticas relativamente às concepções territorialistas têm originado trabalhos enriquecedores no âmbito da abordagem neoterritorialista, que postula a «ponte» com o paradigma funcionalista.

As contribuições do paradigma territorialista não respondem cabalmente ao que pretendemos, tendo em vista os objectivos do nosso trabalho:

- As questões da parceria são estudadas de uma forma essencialmente empírica, sendo fundamental neste trabalho desenvolver um enquadramento conceptual e analítico inerente a estas temáticas;
- A promoção local do emprego constitui um elemento pouco autonomizado na análise da vertente local dos fenómenos económicos, e assim propomos na nossa análise dar ênfase à temática do emprego face às diversas dimensões das dinâmicas locais;
- As contribuições neste paradigma surgem relativamente desligadas das abordagens mais recentes da economia dos recursos humanos; em particular propomos (capítulo V) repescar para o estudo da parceria alguns elementos teórico-conceptuais da abordagem do sistema de emprego.

No entanto, retemos para o nosso trabalho determinados elementos do paradigma territorialista, em particular alguns dos factores endógeno-locais e as principais opções teórico-metodológicas da abordagem neoterritorialista.

Os factores endógeno-locais considerados são o trinómio necessidades–recursos–capacidades, a identidade local, a cultura técnica local e a parceria.

As dinâmicas locais procuram articular o trinómio necessidades-recursos-capacidades. A dinamização do potencial dos recursos existentes implica determinadas capacidades de acção que permitam satisfazer as necessidades locais consideradas e identificadas como «básicas»

(como, por exemplo, a criação de emprego). A procura de formas de satisfação das mesmas (por exemplo, através das parcerias de promoção local do emprego) pode gerar e, simultaneamente, pode resultar do acréscimo de confiança na capacidade de resolução dos problemas detectados.

A expressão da identidade local diz respeito a uma nova articulação entre o «económico» e o «cultural». O local expressa uma identidade se o indivíduo se reconhece na história local através da construção de uma «memória colectiva» que cruza passado, presente e futuro. O processo de constituição de novos actores liga-se à resposta a desafios de desenvolvimento que se concretizam na «experimentação» de novos domínios, cujas «possibilidades» é necessário «descobrir». A promoção da identidade local, correspondente a um contexto espaço-temporal específico, facilita a negociação com actores externos, a cooperação entre interesses económicos e políticos divergentes e o aparecimento de individualidades locais dinâmicas e criativas.

A cultura técnica local diz respeito a uma «direcção-base» na evolução sectorial da oferta e procura locais de emprego. O processo histórico de consolidação e acumulação técnica (ex: saber-fazer específico) possibilita a formação de uma cultura produtiva local. Assim, parte do investimento a realizar em unidades económicas existentes ou a criar pode ser direccionado para sectores «históricos» da especialização local.

A parceria constitui o factor endógeno-local central para o nosso trabalho, com ênfase na dinâmica de actores inerente à promoção local do emprego.

Da abordagem neoterritorialista adaptamos as seguintes opções teórico-metodológicas:

- Na análise dos fenómenos espaciais são relevantes os actores de diferente natureza (públicos, privados, semi-privados...) e pertencentes a diversas escalas de intervenção;
- As dinâmicas locais desenvolvem-se com base em factores internos e externos, ou seja, embora a nossa escala de análise seja local pretendemos integrar o enquadramento externo no modelo de análise;
- A heterogeneidade do objecto de estudo implica uma análise que pressuponha a especificidade da realidade local, bem como a sua história e condições concretas das dinâmicas locais.

Face a um enquadramento económico muito diferente a partir da década de setenta, quer em termos de mercado quer em termos institucionais, as economias locais passam a ter um papel fundamental na satisfação das necessidades de espaços e grupos sociais mais desfavorecidos. Optamos por centrar o estudo numa das necessidades consideradas estratégicas pelas políticas nacionais e comunitárias: o emprego.

No próximo capítulo sistematizamos algumas das contribuições teóricas da economia dos recursos humanos para, no capítulo VI, aprofundarmos o enquadramento estratégico das políticas públicas de emprego.

V – ABORDAGEM DO SISTEMA DE EMPREGO – RUPTURA COM OS MODELOS MICROECONÓMICOS E MACROECONÓMICOS DE BASE

A economia dos recursos humanos «tradicional» compreende os modelos-base microeconómicos e macroeconómicos. As perspectivas teóricas mais recentes, nomeadamente a teoria da regulação e a abordagem do sistema de emprego, procuram posicionar-se simultaneamente aos níveis macro e meso económico, não esquecendo os aspectos «micro» e a ligação a outras áreas disciplinares (Gestão dos Recursos Humanos, Psicologia Organizacional, História, Sociologia) relevantes para as respectivas análises.

O modelo neoclássico-base desenvolvido nos anos trinta, cujo ponto de equilíbrio resulta do cruzamento entre a oferta e procura de trabalho, é sujeito a uma revisão das suas principais hipóteses, nomeadamente a informação perfeita, a homogeneidade do trabalho e a optimização por parte de todos os agentes económicos. As teorias do capital humano abandonam a hipótese da homogeneidade. Os modelos macroeconómicos desenvolvem-se com base no debate entre as perspectivas clássica, neoclássica, keynesiana e monetarista sobre o desemprego e as relações estabelecidas entre o mercado de trabalho, de bens e serviços e de capitais.

A crítica a estes modelos constitui uma ruptura com a noção de equilíbrio no mercado de trabalho, acentuando os aspectos de descontinuidade das estruturas de emprego em ligação com a reprodução do sistema económico e institucional global. A abordagem do sistema de emprego recupera estes elementos teóricos de ruptura para reflectir sobre a evolução do referido sistema, baseando-se nas alterações estruturais operadas nos vectores da oferta e procura de emprego. O sistema local de emprego constitui uma abordagem que dá primazia ao estudo das relações estabelecidas com outros sistemas locais como a educação-formação, o sistema sociopolítico e o sistema demográfico. Uma outra área de estudos reflecte sobre a produção de competências e qualificações com base no caso português.

No ponto V.1, focamos os principais debates teóricos no âmbito dos modelos-base micro e macroeconómicos. No ponto V.2, sistematizamos os elementos-ruptura com os paradigmas anteriores, fazendo a «ponte» para a abordagem do sistema de emprego (ponto V.3). Na

conclusão deste capítulo destacam-se os elementos conceptuais e teórico-metodológicos que adoptamos para este trabalho.

V.1. – Modelos microeconómicos e macroeconómicos de base

V.1.1. – Modelos microeconómicos de base

No modelo-base da microeconomia do mercado de trabalho, a lógica é semelhante ao mercado de bens e serviços. O trabalho é uma mercadoria objecto de troca entre os agentes envolvidos, que vêem os seus papéis invertidos: as empresas procuram trabalho e os indivíduos, ou famílias, oferecem o mesmo factor. Um dos autores de referência é LIONEL ROBBINS.

As hipóteses fundamentais do modelo são as seguintes:

- O trabalho é objecto de escolhas alternativas, seja em relação a capital (empresas), seja em relação ao lazer (indivíduos ou família);
- O mercado de trabalho é transparente, pois existe informação perfeita sobre, por exemplo, salários, características dos empregos procurados ou características dos candidatos a determinado emprego;
- O trabalho é objecto de optimização permanente, independentemente do «ambiente». Para cada situação, a racionalidade do agente económico permite-lhe alcançar o melhor resultado possível. Os ajustamentos são instantâneos e desencadeados «à margem»;
- As transacções integram unidades homogéneas de trabalho. Todas as categorias – por exemplo, de qualificação – são consideradas equivalentes;
- Os factores trabalho e capital têm plena liberdade de circulação.

a) Oferta de trabalho

O indivíduo escolhe, no curto prazo, entre trabalho e lazer. O trabalho é remunerado através da taxa de salário real. O acréscimo do rendimento real traduz-se num aumento do consumo de bens/serviços ou de unidades de lazer.

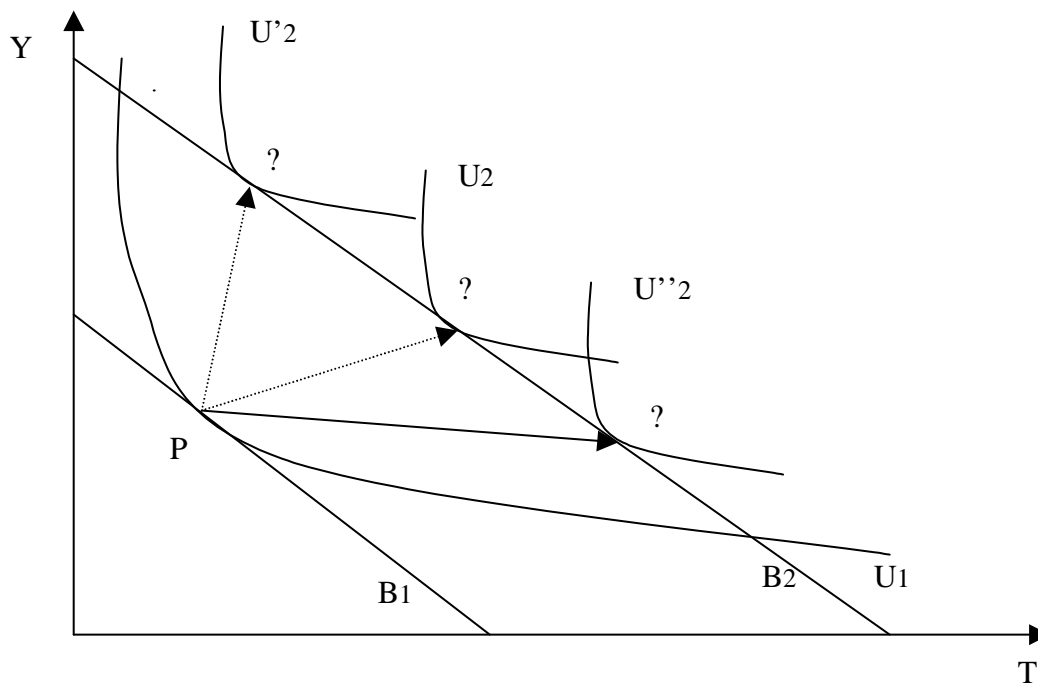
O indivíduo arbitra entre trabalho e lazer maximizando a sua função de utilidade (curva de indiferença que representa um mesmo nível de bem estar com base em diferentes combinações de rendimento real e horas de trabalho) sujeito à restrição orçamental (supõe-se uma remuneração real estritamente proporcional ao tempo de trabalho). Se a taxa marginal de substituição é elevada é necessário um grande incremento de bens e serviços consumidos (em resultado de uma variação positiva do rendimento real) para sacrificar uma unidade de lazer – situação de forte preferência por lazer. A situação contrária revela uma forte preferência por trabalho (ELLIOT, 1991:31).

O salário de reserva corresponde ao salário abaixo do qual o indivíduo não oferece trabalho. Este salário pode ser, por exemplo, o salário mínimo legal.

A curva de oferta de trabalho individual corresponde ao conjunto de pontos óptimos que resultam de diferentes combinações de horas de trabalho e taxas de salário real. Esta curva indica a quantidade de horas que um indivíduo está disposto a trabalhar para cada taxa de salário real.

Este modelo estuda o efeito conjunto da variação de uma taxa de salário real sobre a variação do número de horas trabalhadas. A variação do salário real desencadeia duas forças opostas, com consequências diferentes sobre a oferta de trabalho: o efeito rendimento e o efeito substituição.

O efeito rendimento corresponde à seguinte situação: o acréscimo do rendimento real gera um acréscimo de bem estar que, por sua vez, se traduz em diferentes combinações de consumo de bens e serviços e horas de trabalho (ou seja, depende da forma e posição das curvas de indiferença). Em relação ao momento inicial, o novo ponto de equilíbrio é mais «favorável» face à deslocação para a direita da restrição orçamental (figura 5.1).

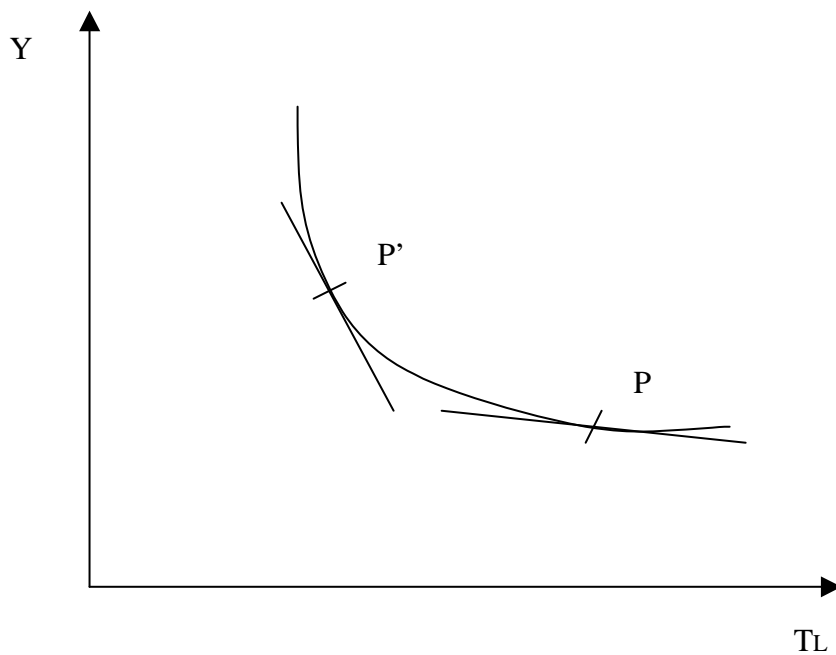


T – Tempo de lazer ; Y – Rendimento real ; B1, B2 – Restrições orçamentais

P – Ponto de equilíbrio inicial ; U – Curvas de indiferença

Figura 5.1 – Efeito-rendimento equívoco

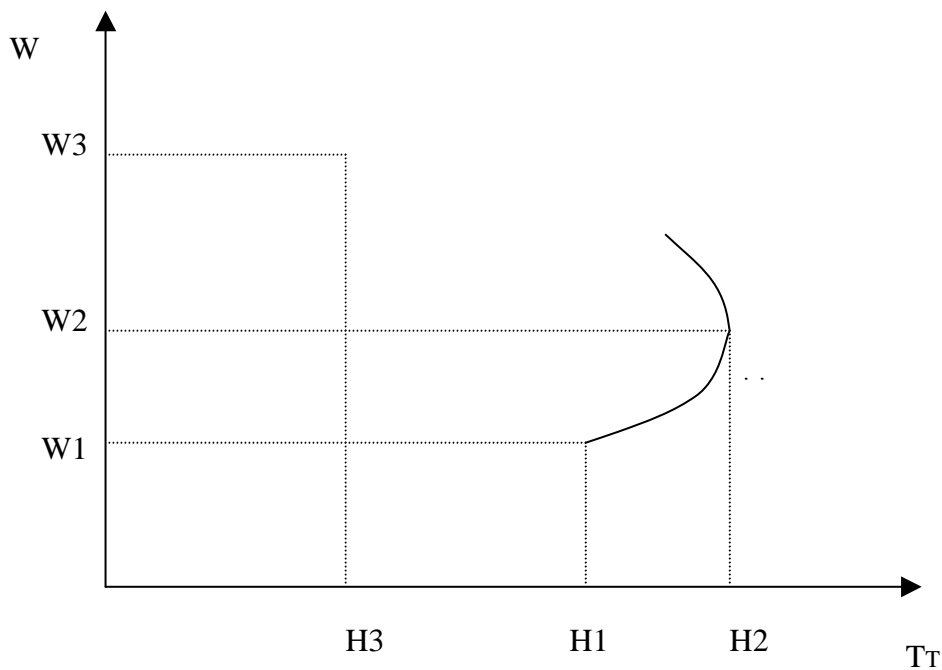
No efeito substituição a variação da taxa de salário real altera a restrição orçamental, sendo que o novo ponto óptimo se vai situar na mesma curva de indiferença. A substituição de lazer por horas de trabalho é, neste caso, inequívoca (figura 5.2), ao contrário do efeito anterior (idem:42-43).



TL – Tempo de lazer; Y – rendimento real; P, P' – pontos de equilíbrio

Figura 5.2 – Efeito-substituição inequívoco

Não se pode determinar *a priori* a forma concreta de uma função de oferta de trabalho: tudo depende do traçado das curvas de indiferença, ou seja, das preferências dos indivíduos. Para níveis de salário baixos, o efeito de substituição é superior ao efeito rendimento, ou seja, dá-se um aumento das horas trabalhadas face ao acréscimo da taxa de salário – os indivíduos têm uma forte preferência por bens e serviços. A partir de um certo nível de salários mais elevado, os indivíduos têm uma forte preferência por lazer e, assim, a curva da oferta é «backward sloping» (ou «backward bending») - o gosto individual pode mudar ao longo do tempo e com o aumento do rendimento. De referir que a maioria dos modelos só toma em consideração a parte crescente da oferta de trabalho (figura 5.3).



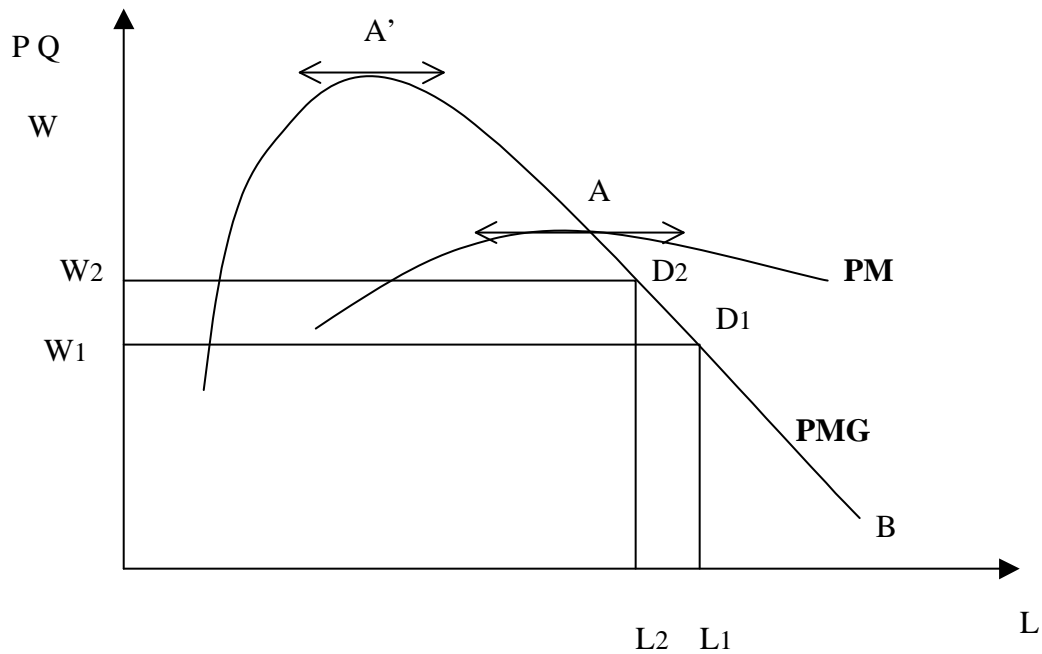
TT – Tempo de trabalho

W – Salário real

Figura 5.3 – Curva da oferta de trabalho individual

b) Procura de trabalho

No curto prazo, se o salário se fixa acima do ponto máximo da produtividade média do trabalho a empresa não procura trabalho, uma vez que o custo marginal da aquisição de uma unidade de trabalho é superior ao seu rendimento, ou receita, marginal. A curva da procura de trabalho é definida abaixo do ponto máximo da produtividade média do trabalho e é decrescente com as variações positivas do salário (figura 5.4). A empresa procura trabalho até ao ponto em que o preço e a produtividade marginal deste factor se igualam – ponto no qual a empresa maximiza o lucro ou minimiza os custos. No curto prazo assume-se que a empresa tem um stock de capital que é fixo (ELLIOT, 1991:228-229).



P.Q – Valor dos bens produzidos; W – Salários ; L – Quantidade de factor trabalho

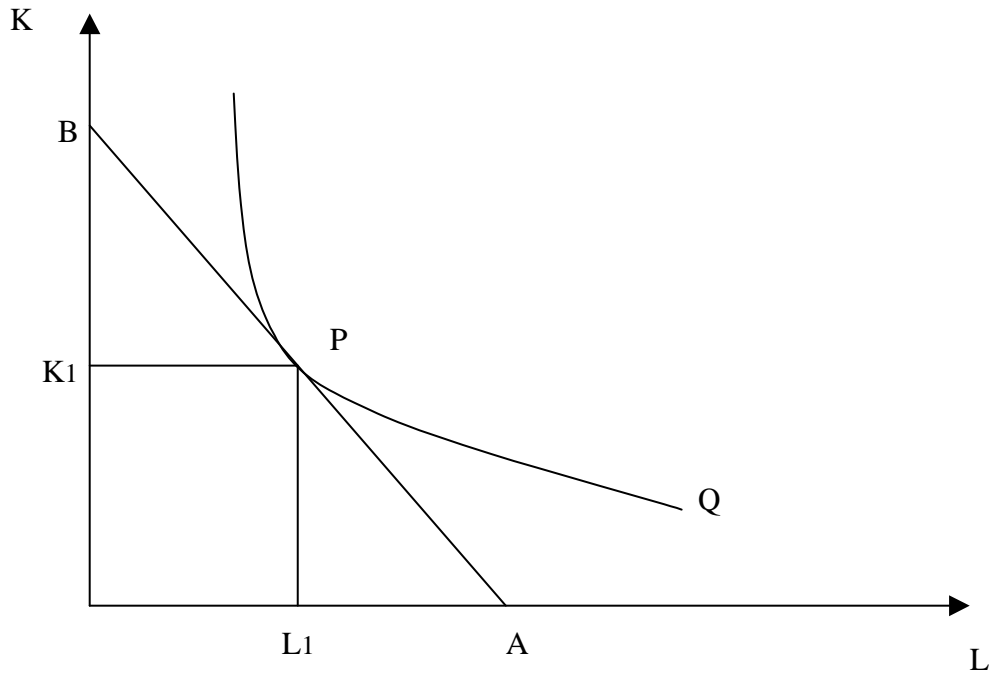
PM – Curva de produtividade média; PMG – Curva de produtividade marginal

AB – Curva de procura de trabalho no curto prazo;

A', A – Pontos de produtividade (marginal e média) máxima

Figura 5.4 – Procura de trabalho no curto prazo

No longo prazo, uma vez que neste caso varia o capital utilizado e a taxa de utilização produtiva, fala-se em taxa de substituição técnica entre capital e trabalho, ou seja, quanto é necessário aumentar num factor se a empresa quiser diminuir uma unidade do outro factor, mantendo a produção constante. A produção máxima a um custo dado é conseguida no ponto em que a taxa marginal de substituição técnica dos factores iguala a relação entre os preços dos factores (figura 5.5).



K – Factor capital; L – Factor trabalho; BA – Restrição orçamental

Q – Quantidade produzida; P – Ponto óptimo

Figura 5.5 – Procura de trabalho no longo prazo

O efeito substituição consiste no movimento ao longo da isoquanta, ou seja, a empresa mantém a escala de produção constante face a uma mudança no preço relativo entre o capital e o trabalho. O efeito escala consiste no movimento entre duas isoquantas, ou seja, abstraindo da mudança dos preços relativos dos factores dá-se a alteração do nível de produção no longo prazo. A evolução dos preços relativos dos factores influencia a opção empresarial por um ou outro factor (idem:237-239).

c) Equilíbrio no mercado de trabalho

Tendo sido construídas a oferta e procura individuais de trabalho, o modelo passa à agregação de uma oferta e de uma procura «colectivas» cuja confrontação determina simultaneamente a quantidade transaccionada e o preço fixado. O processo de agregação referido diz respeito simplesmente a uma mudança de escala.

No caso concorrencial temos a função crescente da oferta e a função de procura decrescente. A sua intercepção vai determinar, em simultâneo, a quantidade de trabalho de equilíbrio e o salário de equilíbrio. Considera-se um ponto de equilíbrio uma vez que iguala as quantidades procuradas e oferecidas, com excepção dos agentes da procura que preferem um nível inferior de salário e dos indivíduos que manifestam preferência por um salário superior ao nível de equilíbrio. Salienta-se ainda que, se acontece uma diminuição ou aumento de salário, o equilíbrio no mercado de trabalho é restabelecido instantaneamente (GAZIER, 1992:172-173).

d) Teorias do capital humano

Nestas teorias o factor trabalho deixa de ser assumido como perfeitamente homogéneo.

São distinguidos os custos privados inerentes ao investimento em capital humano:

- psicológicos – risco de insucesso escolar, deterioração da auto-imagem, angústia, ansiedade;
- custo de oportunidade – aquilo que o indivíduo poderia ganhar se estivesse a trabalhar;
- custos directos – propinas, livros, etc.

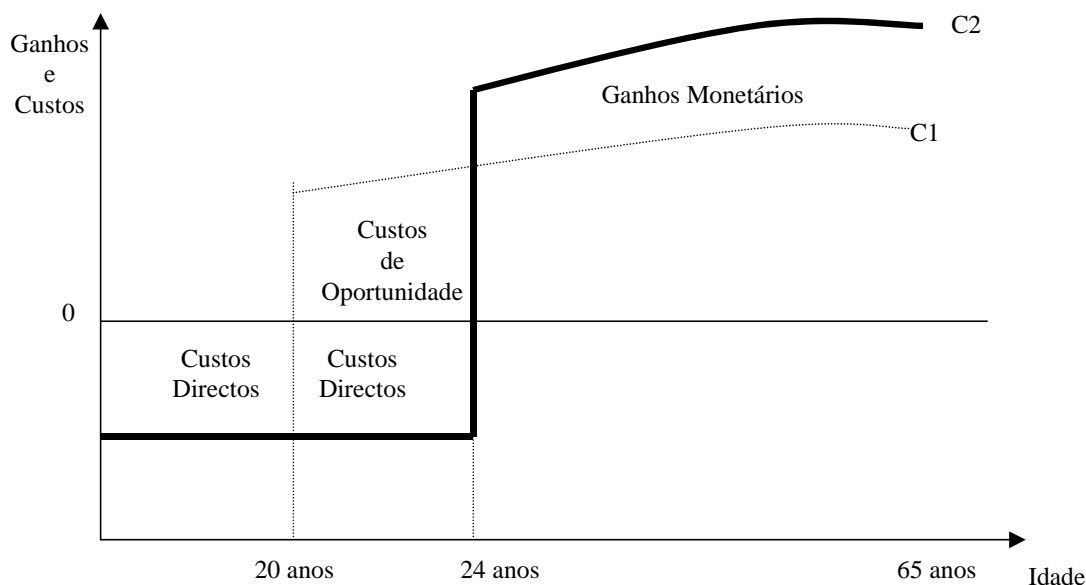
Identificam-se também os benefícios privados do investimento em capital humano: perspectivas de maiores rendimentos futuros (dado o aumento de produtividade previsto), prestígio, estatuto – elementos difíceis de medir.

Para BECKER, a procura de educação corresponde a uma função utilidade com duas variáveis, os anos de escolaridade e os ganhos médios. Os custos com educação aumentam com o número de anos de escolaridade e o nível de ganhos eleva-se com o nível de educação. A procura óptima de anos de escolaridade, que resulta da maximização da função utilidade, implica a igualdade marginal entre a taxa de rentabilidade e o custo.

A procura de educação pode assumir a natureza de uma estratégia de investimento individual em determinadas condições. Um maior número de anos de escolaridade implica um aumento da produtividade individual que, por sua vez, determina, de forma sustentada no tempo, um acréscimo previsto de ganhos salariais. A estratégia é delineada confrontando o aumento esperado de rendimentos (por hipótese constante até ao fim da vida activa) com os custos exigidos a curto prazo para prolongar os estudos. Dado que estão em estudo preferências intertemporais, torna-se necessário actualizar custos e benefícios previstos com uma taxa que normalmente coincide com a taxa de juro de mercado (CHAGAS LOPES, 1998:4).

O indivíduo investe em capital humano enquanto avalia os benefícios desse investimento como superiores aos custos (tendo em conta os benefícios ao longo da vida) (figura 5.6). O desejo de investir em capital humano apresenta-se positivamente relacionado com os diferenciais de salários e de probabilidade de desemprego entre qualificados e não qualificados, e está inversamente relacionado com os custos e a idade (de acordo com a teoria as pessoas a partir de determinada idade já não têm incentivo para estudar) (GAZIER, 1992: 195-196).

Conclui-se que as diferenças no investimento em capital humano explicam as diferenças de salários. Nos casos de indivíduos sem formação ou com curso superior, o «salto» salarial dá-se por volta dos vinte cinco anos, enquanto que no caso dos indivíduos com uma formação média (de nível não superior) o «salto» dá-se mais cedo. A partir dos pontos de «salto» as taxas de crescimento dos salários vão sendo cada vez mais pequenas. A partir dos cinquenta anos, as taxas de crescimento são negativas. Os patamares de salário atingidos aos cinquenta anos são, obviamente, diferentes conforme estes três casos (GAZIER, 1992:201-202).



C1, C2 – Curvas de custos/ganhos de trabalhadores sem e com estudos universitários

Figura 5.6 – Investimento em capital humano

V.1.2. – Modelos macroeconómicos de base

Esta área de estudos integra o debate teórico entre a teoria neoclássica (tradicional e moderna) e as teorias keynesianas e neokeynesianas. A existência, ou não, de desemprego durável e involuntário constitui uma das principais questões discutidas, bem como a sua ligação à teoria dos preços com base na abordagem de PHILLIPS. As teorias do desequilíbrio procuram fazer uma síntese das perspectivas keynesiana e clássica. Assim, neste subcapítulo focamos três pontos:

- a) Abordagem keynesiana do desemprego;
- b) Debate sobre desemprego e inflação;
- c) Teorias do desequilíbrio.

a) Abordagem keynesiana do desemprego

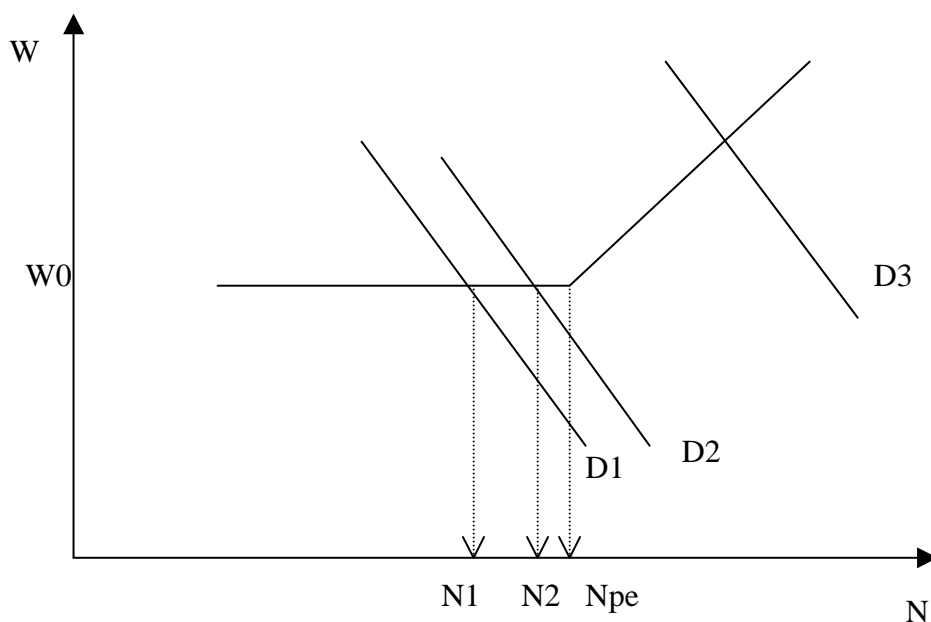
A abordagem keynesiana contesta que o mercado de trabalho tenha um mecanismo interno de ajustamento permanente, através da interdependência da oferta e procura e via alteração

de preços e unidades de trabalho utilizadas. Segundo o modelo neoclássico, se os ajustamentos concorrenciais não encontram obstáculos não faz sentido, *a priori*, falar de desemprego durável. No ponto de equilíbrio não existe desemprego. Este só resulta – e nunca de forma durável – quando acontece um desequilíbrio momentâneo entre a oferta e a procura de trabalho. Para níveis de salário real acima do salário de equilíbrio a oferta de trabalho é superior à procura, dadas as restrições orçamentais das empresas (para estes autores o salário é apenas considerado como um custo). Pode-se gerar também uma situação de desemprego voluntário quando parte dos trabalhadores não estão dispostos a trabalhar por um determinado nível de salário real (GAZIER, 1992:254).

Segundo KEYNES, as dificuldades na actividade económica explicam o desemprego involuntário e a possibilidade de equilíbrio em subemprego. São as diferentes expectativas dos empresários relativamente à procura agregada efectiva que geram diferentes níveis de procura de trabalho.

O gráfico (figura 5.7) passa a ter como ordenadas o salário nominal (e não o salário real, como no caso neoclássico), ou seja, a oferta de trabalho é função do salário nominal. A curva de oferta de trabalho é horizontal até ao ponto de pleno emprego, uma vez que os trabalhadores têm ilusão monetária dada a sua informação ser imperfeita; ou seja, os trabalhadores não têm plena consciência da variação dos preços e do seu poder de compra e, simultaneamente, são resistentes a uma baixa do salário nominal pré-definido. Assim, é reconhecido o carácter involuntário do desemprego quando os desempregados não diminuem a sua oferta de trabalho mesmo em situações de descida do salário real ou aumento do custo de vida.

A deslocação sucessiva da curva de procura de trabalho para a direita resulta do estímulo da procura agregada efectiva por parte das políticas macroeconómicas, via efeito multiplicador. Este efeito permite elevar o emprego sem alteração do salário nominal até ao ponto em que atingimos a situação de pleno emprego, ou seja, o emprego máximo compatível com a constância do salário nominal (não se trata de um emprego de equilíbrio no sentido neoclássico, uma vez que o ajustamento não é instantâneo). A partir deste ponto, a situação de sobre-emprego dá origem a uma subida do salário nominal.



D1, D2, D3 – Curvas de procura de trabalho

N_{pe} – Nível de pleno emprego

W – Salário nominal

N – Nível de emprego

Figura 5.7 – Desemprego Involuntário

Se a procura agregada efectiva baixa demasiado (num período de expectativas «negativas» por parte dos empresários) desce também a procura de mão-de-obra e, assim, há condições para a existência de desemprego involuntário – diferença entre o nível de pleno emprego e o nível de emprego que corresponde à procura de trabalho agora referida. Assim, para KEYNES, o pleno emprego é uma hipótese entre outras, podendo considerar-se mesmo uma situação excepcional (FÉRREOL, 1990:81).

Na teoria neoclássica parte-se de um nível de emprego que varia automaticamente até ao nível correspondente de salário real que as empresas estão dispostas a pagar. A «receita» neoclássica preconiza um descida dos salários reais para diminuir o desemprego. Segundo KEYNES, esta situação gera uma contracção nas encomendas das empresas e, assim, um aumento do desemprego que, por sua vez, gera nova descida da procura agregada efectiva. Conclui-se, desta forma, que o mercado de trabalho é o lugar de «confrontação» mas depende dos constrangimentos macroeconómicos inerentes a outros mercados (capitais, bens

e serviços) e, portanto, não é possível supor um ajustamento autónomo. A reflexão sobre o mercado de trabalho é inserida numa teoria geral sobre o funcionamento da economia global. Negando a tese sobre a existência de ajustamentos automáticos capazes de manter um nível aceitável de produção e emprego, KEYNES demonstra que a instabilidade do sistema capitalista provoca, em última instância, a variação no nível de emprego. Esta variação resulta da instabilidade da taxa de investimento que, por sua vez, depende das decisões dos agentes económicos tomadas com base em expectativas sobre o futuro económico em contexto de incerteza.

Para KEYNES, o problema do desemprego reside nos factores que determinam a procura agregada. Esta é constituída pela procura de consumo (função relativamente estável do rendimento) e procura de bens de equipamento, que é função da eficiência marginal do capital (instável e dependente das expectativas de longo prazo relativamente ao rendimento futuro) e depende da taxa de juro. O estudo centra-se no investimento uma vez que o consumo é uma função estável e crescente do rendimento. Os novos investimentos são desencadeados até que a produtividade marginal do capital iguale a taxa de juro. Se a variabilidade do investimento causa uma descida do emprego, então a persistência do desemprego involuntário explica-se pela incerteza sobre a evolução futura da taxa de juro e da eficiência marginal do capital, e pela forma como estas influenciam as decisões dos agentes em matéria de investimento e da utilização das capacidades produtivas existentes.

b) Debate sobre desemprego e inflação

A curva de PHILLIPS relaciona as variações anuais dos salários nominais com as variações anuais da taxa de desemprego. As variações são de sentido contrário, ou seja, a curva apresenta um declive negativo.

A transposição desta relação para outra do tipo “variação de preços X variação da taxa de desemprego” é possível quando se adopta a seguinte hipótese: se a parte do trabalho no rendimento nacional se mantém constante e se a variação dos salários ultrapassar a variação anual da produtividade do trabalho, então uma elevação salarial pode ter efeitos inflacionistas.

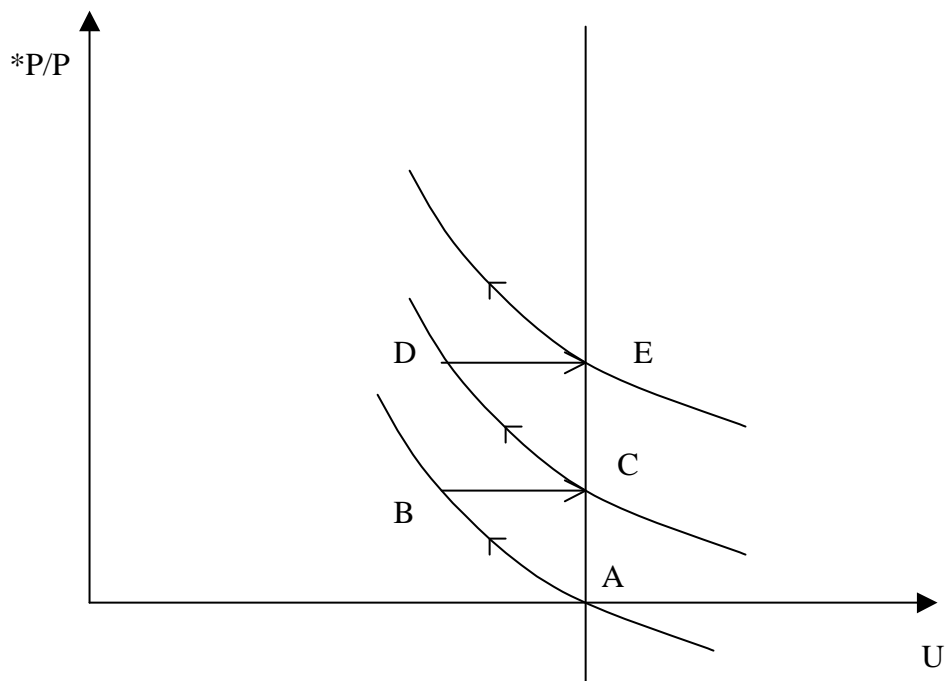
Esta análise é um complemento fundamental à análise keynesiana, na medida em que introduz a temática da variação de preços nas interações macroeconómicas. A relação de PHILLIPS é discutida e criticada de duas formas: empírica e teoricamente.

Nos anos setenta observa-se o fenómeno da estagflação, ou seja, a combinação de fortes taxas de inflação e desemprego. Por outro lado, é possível observar diferentes curvas, mais ou menos afastadas da origem, no período 70-80 e, assim, uma «deterioração» do dilema. Este fenómeno reflecte as grandes dificuldades das políticas ocidentais no fim da «idade de ouro».

Para FRIEDMAN (1968), a taxa de desemprego compatível com uma inflação nula é denominada «taxa de desemprego natural»; ou seja, esta taxa decorre da situação espontânea em que a economia se encontra sem intervenção estatal e, assim, depende dos comportamentos puramente competitivos dos indivíduos na procura de emprego num mercado de trabalho sem entraves.

Este autor (figura 5.8) avança a tese de que a curva de PHILLIPS é válida para o curto prazo mas não para o longo prazo. No longo prazo esta curva é vertical. As fases do raciocínio são as seguintes: situemo-nos na NAIRU⁶⁴ (ponto A). Pretendendo fazer diminuir uma taxa de desemprego que é «natural», o Estado estimula a procura agregada efectiva, o que gera uma pressão inflacionista dado que nos encontramos em pleno emprego das capacidades produtivas. Uma vez que os trabalhadores não ajustam imediatamente as suas expectativas de inflação, os salários nominais mantêm-se constantes e, desta forma, os empresários podem contratar mais mão-de-obra com base no aumento das margens de lucro (deslocação para o ponto B). Após algum tempo, os trabalhadores ajustam as suas expectativas de aumento de salários à evolução da taxa de inflação e, assim, os empresários ajustam os seus efectivos para o nível de emprego inicial; a economia encontra-se nesta fase com uma taxa de desemprego igual à inicial, mas com um nível superior de inflação (ponto C). Como o Estado conseguiu, na fase anterior, um sucesso transitório na descida do desemprego, vai então aplicar a mesma «receita»; o processo repete-se sucessivamente, mantendo-se a taxa de desemprego a longo prazo no seu nível «natural» mas com inflação crescente.

⁶⁴ A taxa de desemprego que não acelera a inflação (ou associada a uma inflação nula) denomina-se NAIRU – Non accelerating inflation rate of unemployment.



$*p/p$ – Taxa de inflação

U – Taxa de desemprego

Figura 5.8 – Curva de PHILLIPS a longo prazo segundo FRIEDMAN

Segundo a escola das expectativas racionais, a intervenção do Estado é inoperante no tocante à redução do desemprego mesmo no curto prazo, porque os agentes antecipam racionalmente a evolução da inflação. Segundo estes autores, as políticas orçamentais e monetárias expansionistas são ineficazes uma vez que é impossível o Estado conseguir estabelecer de forma consistente a taxa de desemprego abaixo da taxa natural. Sempre que a política governamental se torna mais expansionista, os agentes económicos apercebem-se rapidamente da situação e exigem salários mais elevados. Argumenta-se, igualmente, que a taxa de desemprego «natural» tem subido devido ao crescimento das protecções salariais dos trabalhadores menos favorecidos (via rendimento mínimo ou esquemas de indemnização dos trabalhadores dispensados) e à rigidez dos salários reais.

No entanto, a perspectiva nekeynesiana defende que a descida dos salários reais aumenta o peso dos lucros para níveis muito elevados, o que exerce pressão sobre a procura global. Estes autores consideram não existir uma taxa natural de desemprego; a taxa real de

desemprego não tende necessariamente a regressar à taxa natural; pelo contrário, quando o desemprego real aumenta e se mantém elevado durante algum tempo, a NAIRU também sobe – hipótese da histerese; esta hipótese é explicada com base numa economia fortemente sindicalizada onde a procura de benefícios salariais mais elevados por parte dos trabalhadores empregados e sindicalizados dificulta a readmissão de trabalhadores desempregados.

c) Teorias do desequilíbrio

Estas teorias nascem das fraquezas evidenciadas durante a década de setenta pelas políticas baseadas na procura ou baseadas na oferta: enquanto que a «economia da oferta» - adepta da desregulamentação e descida dos salários reais (para restaurar os lucros) – propicia o aparecimento de crises sociais e restringe a procura global, a expansão keynesiana da procura apresenta riscos de desequilíbrio das contas externas, de descontrolo da inflação e consequente aumento das taxas de juro com repercussões negativas sobre o investimento. Três dos autores mais importantes são MALINVAUD, CLOWER e BENASSY.

Segundo GAZIER, estas teorias centram a sua atenção nos desequilíbrios com base em KEYNES e tentam “*exploiter l’intuition keynésienne du retard des prix sur les quantités ... en restant sur le terrain des transactions marchandes, ... [et] explorer les conséquences d’ajustements incomplets laissant subsister des rationnements. D’où l’intitulé «théorie du déséquilibre», qui souligne qu’on reprend le cadre des théories traditionnelles de l’équilibre de marché, mais en partant du présupposé qu’il n’est jamais réalisé.*” (GAZIER,1992:279-280)

Partindo da hipótese central que postula um preço fixo no curto prazo, a teoria do desequilíbrio explora os desajustamentos existentes nos mercados em termos de insuficiência da procura ou insuficiência da oferta – hipótese simplificadora da unilateralidade de cada insuficiência. Esta teoria parte ainda de duas hipóteses igualmente simplificadoras; primeiro, a oferta e procura «efectivas» manifestadas dizem respeito às insuficiências antecipadas pelos agentes económicos; segundo, tem-se em conta um mercado de produtos e um mercado de trabalho, ambos globais.

Com esta base, os estudos centram a atenção em duas situações chave ambas marcadas pelo excesso de oferta de trabalho:

- Desemprego keynesiano - Se a procura global no mercado de produtos é insuficiente, os empresários contratam menos mão-de-obra, ainda que de forma não instantânea (existência de stocks de mão-de-obra). Os indivíduos em situação de desemprego antecipam negativamente as perspectivas salariais e de emprego e, assim, restringem a sua procura;
- Desemprego clássico – Partindo de um excesso de procura no mercado de produtos, temos uma resposta produtiva insuficiente por parte das empresas que, assim, restringem a absorção de mão-de-obra. Trata-se de um problema de rentabilidade dos equipamentos instalados (exemplo: obsolescência) ou a instalar (exemplo: custos elevados de instalação).

Os autores desta abordagem defendem a existência de desemprego misto, ou seja, coexistem sectores onde o desemprego é tipicamente clássico e outros onde predomina o desemprego keynesiano. Pode-se mesmo ter situações em que um tipo de desemprego gera o outro e vice-versa: por exemplo, partindo da hipótese adicional de aumento de preços em situação de procura global em excesso, o desemprego clássico passa a desemprego keynesiano uma vez que, se a rentabilidade aumenta, a procura global tende a diminuir; por oposição, a constância dos preços, face a uma procura insuficiente, desencoraja os empresários à inovação capitalística, pondo problemas de rentabilidade e, conseqüentemente, de desemprego tipicamente clássico (idem:283).

V.2. – Crítica aos modelos microeconómicos e macroeconómicos de base

Os modelos sistematizados no ponto anterior apresentam, segundo GAZIER, limitações-chave: “... *les limites tiennent pour l’essentiel aux difficultés d’adapter – et non pas seulement d’appliquer – un schéma unifiant d’interdépendances transactionnelles à un ensemble de relations durables, largement organisées.*” (GAZIER, 1991:289) Segundo estes teóricos, a empresa não pode ser reduzida a uma «caixa preta», ou seja, a dinâmica interactiva de conflito e cooperação enquadra-se em regras institucionais específicas e, nesse sentido, o conceito de estratégia passa a constituir o principal objecto de investigação:

“ce sont ... des stratégies qui deviennent l’objet central d’étude, définies provisoirement comme des comportements calculateurs à long terme, qui anticipent les réactions des autres agents concernés et articulent l’action dans un cadre donné avec des efforts pour transformer ce cadre.” (idem:290) Esta tomada de posição implica uma perspectiva multidisciplinar (deixa-se de estar apenas no campo económico) e multidimensional (por exemplo, subjacente às estratégias está a diversidade de objectivos e meios) (ibidem).

As teorias da segmentação, dos mercados de trabalho internos e da procura dinâmica de trabalho, consideram o mercado de trabalho não como um processo aleatório de distribuição de indivíduos pelas empresas mas como uma articulação de cadeias de mobilidade em que o factor trabalho se integra. Por seu lado, o conceito de relação salarial, da teoria da regulação, possibilita uma lógica de caracterização das discontinuidades da estrutura de emprego e uma análise da sua relação com o sistema económico global.

Assim, neste subcapítulo, vamos sistematizar alguns elementos das teorias da procura dinâmica de trabalho (ROMER), do mercado de trabalho interno e da segmentação (PIORE, DOERINGER) – com uma pequena referência à mobilidade sectorial, profissional e regional em Portugal - e da abordagem da regulação (BOYER, LIPIETZ). Posteriormente, no subcapítulo V.3, iremos sistematizar os principais elementos da abordagem em termos de sistema de emprego, que dá continuidade à ruptura com os modelos micro e macroeconómicos de base.

a) Procura dinâmica de trabalho e oferta de qualificações

O estudo da interacção dinâmica da oferta e procura de qualificações exige o abandono da hipótese relativa à imutabilidade das estruturas ocupacionais. Ao contrário da procura, a oferta de qualificações implica horizontes temporais de ajustamento muito mais alargados: *“é preciso recuar às condições de inserção no mercado de trabalho, aos percursos educativos e suas bifurcações, quando não mesmo a momentos anteriores ao da conclusão da escolaridade mínima, para se ter muitas vezes a resposta para muitos dos desajustamentos qualitativos que ocorrem nos mercados de trabalho.”* (CHAGAS LOPES, 1998:17)

Para os mesmos níveis de escolaridade, as funções e níveis de ganhos variam entre ocupações. Uma das principais razões para este fenómeno prende-se com a heterogeneidade dos padrões tecnológicos e respectivos perfis de evolução (idem). Como vimos no capítulo III, os ciclos de vida dos produtos são cada vez mais pequenos e as inovações são frequentes. Com a procura de bens e serviços em crescente mutabilidade, maior é a exigência de adaptabilidade dos processos tecnológicos e respectivas estruturas organizativas – nomeadamente no que respeita à gestão da produção em interface com as restantes funções empresariais.

O ajustamento dinâmico das estratégias de qualificação é desencadeado num contexto de maior imperfeição da informação e, portanto, de incerteza acrescida. A depreciação do capital humano face à mudança tecnológica pode desvirtuar parte da lógica organizativa dos mercados internos de trabalho – as políticas de carreira tornam-se mais difíceis de gerir e implementar no tempo (idem:19). A incerteza crescente põe maiores dificuldades às políticas públicas de emprego: *“e mesmo quando, como é desejável, os diagnósticos e estudos prospectivos de competências passarem a constituir uma prática corrente, aquela incerteza só parcialmente se verá minorada.”* (idem:18)

Neste contexto surge o estudo da função de produção macroeconómica de ROMER, que identifica – em conjunto com o trabalho e o capital – o factor conhecimento. Este compreende o capital humano consolidado pelo indivíduo ao longo do seu ciclo de vida activa e a componente tecnológica do conhecimento que, embora separável analiticamente do capital humano, lhe impõe crescentes exigências ao nível das qualificações e competências⁶⁵ (idem:19).

b) Mercados de trabalho internos

O mercado de trabalho interno é um conjunto de relações estruturadas de emprego no seio de uma empresa, isto é, um conjunto de regras formais e informais que governa todos os empregos dessa firma (DOERINGER e PIORE, 1971).

As principais características dos mercados internos de trabalho são as seguintes:

⁶⁵ Ver definições no subcapítulo V.3.

- Os salários e os empregos não resultam da confrontação entre oferta e procura no mercado de trabalho, neste caso externo;
- É um espaço «administrado» (no sentido anglo-saxónico) dado que as decisões de salários, promoções, etc. são hierárquicas, de gestão, resultam de relações de longo prazo entre empregadores e empregados e saem de uma lógica estritamente mercantil;
- O nível de salário é ajustado pela hierarquia, que determina a posição relativa de cada trabalhador, existindo uma relação positiva entre salário e tempo de serviço e não necessariamente entre salário e produtividade marginal;
- São mercados de trabalho «de carreira» onde a mão-de-obra «sobe» por «escadas de trabalho» e onde existe uma certa inflexibilidade no que respeita à estabilidade do emprego; a estrutura é tipicamente «taylorista» e muito hierarquizada por patamares (desde o operário não qualificado aos técnicos altamente qualificados). A empresa só recruta indivíduos no mercado de trabalho externo no início de cada patamar e os primeiros salários são baseados nos «sinais» do exterior. A partir daqui a evolução é feita no interior de cada patamar – raramente se dá passagem de um patamar para outro.

Podemos considerar quatro factores que explicam a permanência de mercados de trabalho internos:

- A existência de custos de *turn over*; por exemplo, a legislação laboral impede o despedimento sem indemnização o que aumenta os referidos custos; neste caso a empresa pode optar por manter os postos de trabalho da mesma forma ou, em alternativa, aumentar a precaridade e recorrer às formas de trabalho atípicas;
- A existência de capital humano com formação e competências específicas; o investimento realizado em capital humano por parte de uma empresa em determinada região condiciona a decisão de manter o trabalhador ou desempregá-lo; concretizando, em períodos de maiores dificuldades económicas a empresa pode optar por não despedir o trabalhador com formação «específica» na expectativa de rentabilizar o seu investimento em períodos mais favoráveis; se optasse pelo despedimento correria o risco de perder o investimento realizado em capital humano para outra empresa concorrente na mesma bacia de emprego;
- Um conhecimento incompleto sobre as competências de determinado tipo de trabalhadores por parte da empresa, leva a que esta invista em informação;

- A existência de regras implícitas (ex: evolução de salários, promoções) que regem o comportamento das duas partes (justiça, ética, etc.) e que substituem, em parte, os mecanismos de mercado.

c) Segmentação do mercado de trabalho

Nas primeiras contribuições das teorias da segmentação, considera-se que o mercado de trabalho está dividido em dois segmentos: um segmento primário⁶⁶, onde predominam os «bons» empregos, e um segmento secundário, onde se integram os «maus» empregos.

Os «bons» empregos caracterizam-se por um elevado nível de qualificações, elevados salários, boas condições de trabalho, estabilidade de emprego (fraco risco de desemprego), boas oportunidades de formação e promoção, fortes regalias sociais (seguros, creches) e forte sindicalização. Nos «maus» empregos vigora a lógica do mercado concorrencial e apresentam características opostas aos «bons» empregos: estão normalmente associados a mão-de-obra com fracas qualificações, fraca antiguidade no emprego, grupos sociais desfavorecidos e com menos incentivos para investir em capital humano – uma vez que as expectativas são de menores retornos.

No entanto, numa perspectiva teórica mais ampla, os dois mercados são complementares. O mercado de trabalho primário funciona em contexto de estabilidade da procura agregada, mas em contextos de instabilidade é fundamental a flexibilidade quantitativa do mercado secundário; por exemplo, as empresas transnacionais subcontratam PME inseridas em mercados com procura instável rejeitando, assim, actividades de risco. Por outro lado, a existência de trabalhadores do mercado secundário faz pressão para a diminuição dos salários médios auferidos pelos trabalhadores novos e para a forte rotação destes e «protege» os elementos mais antigos do mercado primário (GAZIER, 1992:226-227).

Fala-se em segmentação dada a descontinuidade existente no mercado de trabalho: verifica-se uma grande dificuldade em transitar do mercado do trabalho secundário para o primário, face às práticas discriminatórias e às especificidades do processo produtivo (ex: argumenta-

⁶⁶ Ainda que se enquadrem em perspectivas semelhantes, o conceito de mercado primário não é equivalente ao de mercado interno: “*les marchés primaires s’organisent autour des marchés internes et les alimentent.*” (GAZIER, 1992:225)

se que um elevado nível tecnológico pode gerar apenas poucos «bons» empregos). No mercado de trabalho, as estratégias do lado da procura (empresas) dominam sobre as estratégias do lado da oferta. Estas teorias focam a sua atenção nas trajetórias sociais, formativas e profissionais da mão-de-obra para explicar através de que processos os trabalhadores se encontram inseridos nos segmentos definidos.

Segundo RODRIGUES, a teoria da segmentação opera uma ruptura fundamental com o modelo neoclássico: “... o que distingue efectivamente as teorias da segmentação é o abandono da abordagem em termos de ajustamento entre a oferta e a procura. Nestas teorias, o mercado de trabalho aparece representado como uma articulação de cadeias de mobilidade nas quais a mão-de-obra se insere, e não como um mecanismo de distribuição aleatória de pessoas pelos empregos.” (RODRIGUES, 1992:27) Os processos de socialização profissional constituem um enquadramento mais amplo para estudar determinados fenómenos (exemplo: desigualdades salariais), não apenas sob a perspectiva da troca de mercadorias (teoria do capital humano) ou do valor da força de trabalho (teoria marxista da desigualdade de salários), mas acentuando a heterogeneidade do mercado de trabalho com integração das dimensões sociais (idem).

No entanto, segundo esta autora, a teoria da segmentação, sustentada por uma lógica demasiado descritiva e sociologista, não resolve três problemas fundamentais (como veremos no subcapítulo V.3) para a abordagem do sistema de emprego (idem:28):

- Articulação entre forças de concorrência e forças institucionais;
- Integração dos processos de segmentação na dinâmica do sistema económico global;
- Relação entre mão-de-obra e realidade produtiva-empresarial.

d) Processos de mobilidade

Importa, nesta altura, fazer uma pequena referência à mobilidade sectorial, profissional e regional da mão-de-obra em Portugal. Referimos apenas algumas das conclusões de

CHAGAS LOPES e LEÃO (CHAGAS LOPES e LEÃO, 2000) decorrentes da análise ao Inquérito à Mobilidade dos Trabalhadores para o ano de 1997.⁶⁷

A mobilidade sectorial do pessoal semi-qualificado e não qualificado apresenta descontinuidades de conteúdos funcionais entre sectores. Face a estas descontinuidades, “... a formação e experiência profissionais dificilmente são transferíveis, só a baixíssima exigência quanto a «capital humano» que caracteriza também estes sectores de destino e, certamente também a proximidade geográfica, poderão explicar tais trajectórias de mobilidade dos trabalhadores menos Qualificados.” (CHAGAS LOPES e LEÃO, 2000:80)

A mobilidade profissional⁶⁸ apresenta uma probabilidade baixa, apenas 3.1% dos inquiridos. Estes indivíduos – que conseguem ter sucesso neste tipo de trajectória profissional em termos, nomeadamente, da melhoria da situação contratual e do estatuto remuneratório – não melhoram as habilitações literárias ou não frequentam acções de formação no período de transição entre empregos. Mas, em contrapartida, a maioria destes indivíduos (52.8%) considera importante a formação profissional anterior na obtenção do emprego actual⁶⁹: “tudo aparenta ... tratar-se de um tipo de trajectória para a qual a aprendizagem em contexto de trabalho constitui o «capital humano» por excelência.” (idem:83)

A mobilidade regional em Portugal é relativamente fraca: 50.7% dos inquiridos que mudam uma vez de emprego mantêm-se no mesmo concelho.

As características dos indivíduos que protagonizam trajectórias de mobilidade regional são:

- O ponto de entrada na vida activa é retardado, ou seja, muitos indivíduos incluídos nesta trajectória concluem, antes da primeira inserção profissional, um grau de escolaridade mais elevado do que a média do perfil;
- Em relação à formação profissional, a percentagem de indivíduos que responde não a ter tido antes do primeiro emprego é maior do que a média dos indivíduos pertencentes a este perfil;

⁶⁷ Neste ponto consideramos as conclusões que dizem respeito, sobretudo, à análise do perfil com duas ocorrências profissionais, ou seja, com uma mudança de emprego; os trabalhadores com este perfil correspondem a 29.5% do total dos inquiridos – a subamostra de maior dimensão (CHAGAS LOPES e LEÃO, 2000:70).

⁶⁸ Também chamada mobilidade profissional vertical, ou seja, a probabilidade de subida, dentro da mesma profissão (ainda que em empresas diferentes), nas categorias profissionais ou nos níveis de qualificação.

⁶⁹ Apenas 19.1% considera importante a formação profissional anterior quando temos em conta a totalidade dos indivíduos do perfil com duas ocorrências profissionais.

- A mudança de estatuto remuneratório não se encontra entre os factores explicativos deste tipo de mobilidade;
- O reforço da estabilidade contratual é uma das razões apontadas pelos inquiridos para este tipo de trajectórias – entre os dois momentos a percentagem de contratos permanentes aumenta de 58.9% para 87.7%;
- O grau de utilização das habilitações literárias apresenta um aumento acentuado na transição entre regiões.

Em conclusão, *“para além das razões associadas à busca de estabilidade de emprego, é de certo modo também a realização profissional – mais em termos de utilização dos conhecimentos e acesso a regalias – que, ao que parece, mais terá determinado a mobilidade regional dos indivíduos que conheceram dois empregos.”* (idem:86)

A confirmar a fraca mobilidade regional no nosso país, a análise do inquérito permite constatar, para o perfil com três ocorrências (duas mudanças de emprego no ano de 1997), a probabilidade relativamente elevada de permanência no mesmo concelho, ou seja, 31% dos indivíduos deste perfil. Os profissionais cujas trajectórias permanecem regionalmente confinadas apresentam baixos níveis de qualificação (53.3% têm no máximo o segundo ciclo de escolaridade) e são menos escolarizados do que a média do perfil (idem:97). Por outro lado, a sua imobilidade regional depende da natureza da profissão em que se inserem: *“... se, por um lado, se encontram profissionais que poderão não ter tido necessidade de mudar de região por questões de trabalho, é muito provável que para alguns deles, como os indiferenciados [da indústria], possam ter pesado, isolada ou cumulativamente, situações de inexistência de emprego alternativo fora da região.”* (idem:97-98)

e) Teoria da regulação

Segundo esta teoria, a regulação diz respeito à combinação dos mecanismos que explicam a reprodução do sistema económico considerando as estruturas económicas (organização da produção, valorização do capital) e as formas sociais (instituições, grupos sociais) que o caracterizam. Deste conceito decorre o de regime de acumulação, ou seja, uma determinada modalidade, específica a um momento histórico preciso, de reprodução do sistema capitalista: *“on désignera sous ce terme l’ensemble des régularités assurant une progression générale et relativement cohérente de l’accumulation du capital, c’est-à-dire permettant de*

résorber ou d'étaler dans le temps les distorsions et déséquilibres qui naissent en permanence du processus lui-même." (BOYER, 1986:46) Os princípios de organização que estão na base das regularidades essenciais à permanência de um regime de acumulação denominam-se formas institucionais. As cinco formas institucionais básicas são: formas de restrição monetária, formas de Estado, formas de concorrência, modalidades de adequação ao regime internacional e configuração da relação salarial.

No âmbito das formas institucionais centra-se a atenção num dos mecanismos de regulação mais importantes do capitalismo: a relação salarial. Esta corresponde ao conjunto de relações jurídico-institucionais que regem a utilização do factor trabalho: *"définir diverses formes du rapport salarial revient à caractériser les relations mutuelles entre différents types d'organisation du travail, le mode de vie et les modalités de reproduction des salariés."* (idem:49) A relação salarial é estudada com base em cinco componentes:

- Organização da produção e consequências ao nível da organização do trabalho; por exemplo, é estudada a capacidade de ajustar os equipamentos a uma procura variável;
- Evolução na hierarquia das qualificações; é estudada a adaptabilidade dos trabalhadores em termos de flexibilidade qualitativa;
- Mobilidade dos trabalhadores (flexibilidade quantitativa); uma das áreas estudadas é, por exemplo, a forma como as empresas podem libertar mão-de-obra sem custos económicos e sociais elevados;
- Formação dos salários em termos do seu grau de rigidez;
- Protecção social; estuda-se, por exemplo, a seguinte temática: a protecção social encarece o factor trabalho mas, por outro lado, permite manter a procura agregada e, assim, as perspectivas de crescimento económico.

Com base nestas diferentes componentes, os autores procuram caracterizar três tipos de relação salarial:

- A relação salarial de tipo concorrencial, típica do desenvolvimento capitalista até à primeira guerra. Esta relação salarial caracteriza-se por crises conjunturais que afectam o nível de vida dos trabalhadores, por uma articulação não virtuosa entre o processo produtivo e o consumo dos assalariados, bem como por uma grande sensibilidade do emprego às variações da produção;
- A relação salarial fordista (ou monopolista), que caracterizámos no capítulo I;

- A relação salarial «neofordista» (capítulo III), com combinação das formas anteriores na base das trajectórias específicas nacionais e mesmo continentais.

Neste contexto de referir os trabalhos de BOYER no estudo da diversidade histórica dos modos de formação do salário e das diferentes reacções nacionais na Europa à crise, em termos de «flexibilidade» do trabalho, a partir dos anos setenta.⁷⁰

Segundo RODRIGUES, a teoria da regulação, assim como a teoria da segmentação, rejeitam a definição neoclássica de mercado de trabalho: o trabalho não é uma mera mercadoria objecto de troca racional entre os agentes, de optimização permanente e indutora de um equilíbrio instantâneo com base nas quantidades e nos preços. Adoptando os principais elementos das teorias da regulação e segmentação, a abordagem do sistema de emprego procura compatibilizar a análise da unidade e heterogeneidade do «mercado» de trabalho bem como a relação entre mecanismos económicos e processos de socialização dos trabalhadores, com o objectivo fundamental de estudar o processo de diferenciação da relação salarial: “... *está-se em presença de um conjunto articulado de modalidades da relação salarial entre as quais uma é dominante, modalidades que, contrariamente aos segmentos das teorias da segmentação, são caracterizadas por critérios que nos permitem também avaliar o seu impacto sobre a reprodução do conjunto do sistema económico. ... ainda que tenha sido construída para apreender uma lógica de reprodução-regulação, a noção de relação salarial pode também fornecer uma lógica de classificação e de caracterização das discontinuidades da estrutura de emprego.* “ (RODRIGUES, 1992:40)

V.3. – Abordagem do sistema de emprego

Na conclusão deste capítulo e tendo em conta a adaptação aos objectivos deste trabalho, pretendemos identificar as opções teórico-metodológicas e a base conceptual da abordagem do sistema de emprego. Assim, organizamos este subcapítulo sistematizando os principais elementos segundo três eixos:

- a) Abordagem «macro» do sistema de emprego;

⁷⁰ BOYER (1978) “Les salaires en longue période” in *Economie et Statistique*, Septembre ; BOYER (1987) *La Flexibilité du Travail en Europe*, La Découverte, Paris.

- b) Sistema local de emprego;
- c) Produção de competências e análise de qualificações.

a) Abordagem «macro» do sistema de emprego

Segundo RODRIGUES, o sistema de emprego corresponde “... *ao conjunto organizado das estruturas, dos agentes e dos mecanismos económicos e sociais que moldam a utilização e a circulação da mão-de-obra em interacção com os processos de reprodução desta mão-de-obra.*” (idem:56-57)

Desta definição destacam-se quatro elementos: agentes, mecanismos económicos e sociais, estruturas e circulação da mão-de-obra.

Os agentes centrais na análise são as empresas e a população (mão-de-obra). Os outros agentes considerados são a família, organizações sindicais e empresariais, patronato, Estado e outras instituições.

Estão em jogo mecanismos económicos e sociais, ou seja, procura-se integrar na análise os processos de regulação mercantil e institucional. Os mecanismos económicos constituem redes de interacção que permitem estudar as condições essenciais da evolução do sistema de emprego e da dinâmica geral do sistema económico; consideram-se variáveis como a produtividade do trabalho, a taxa de investimento ou a eficiência do capital. Mas o sistema económico no seu todo e o sistema de emprego em particular influenciam e são influenciados pelas componentes institucionais, ou seja, a dinâmica destes sistemas traduz-se na maior ou menor capacidade de transformação e regulação dos agentes intervenientes, cooperando ou entrando em conflito. As acções dos agentes traduzem-se em trajectórias e encadeamentos e são condicionadas pelas estruturas económico-sociais.

Essas estruturas compreendem os vectores da oferta de emprego e procura de emprego.⁷¹

Os vectores da oferta de emprego são:

- Modos de gestão da mão-de-obra;
- Estruturas de qualificação;

⁷¹ RODRIGUES adopta a terminologia keynesiana, ou seja, a procura de emprego é feita pelos trabalhadores enquanto que as empresas oferecem emprego.

- Modelos organizacionais;
- Processos de produção;
- Tipos de empresas (e, em termos mais amplos, as formas de actividade económica como o autoconsumo, pequena produção mercantil);
- Categorias produtivas;
- Componentes da procura final.

Por seu lado, os vectores da procura de emprego dizem respeito às modalidades de gestão da população emigrada, do desemprego, do sistema de educação-formação, da reforma, da população deficiente, da urbanização e às modalidades de acesso à propriedade.

Considera-se que cada vector contém stocks de postos de trabalho ou de mão-de-obra. Por exemplo, o vector «processos de produção» é constituído pelos stocks «contínuo», em «série», em «massa» e «atelier»; o vector «modalidades de gestão do desemprego» apresenta os stocks de mão-de-obra «segurança social» e «família».

Por outro lado, os stocks estão ligados por fluxos. A «confrontação» entre procura de emprego e oferta de emprego traduz-se pela interacção da estrutura dos stocks e fluxos da população empregada, desempregada, inactiva e emigrada, com a estrutura dos stocks e fluxos dos postos de trabalho. Assim, o princípio da interdependência oferta/procura de emprego apresenta especificidades: *“seja a oferta seja a procura são concebidas à partida em termos estruturais, isto é, decompostas em stocks relativamente homogéneos e que se encontram interligados por trajectórias privilegiadas, os fluxos de postos de trabalho ou de mão-de-obra; ... A procura é concebida em termos muito latos, no sentido de procura potencial e de reservas de mão-de-obra com diferentes graus de disponibilidade, abrangendo teoricamente o conjunto da população.”* (idem:57)

Esta autora avança um exemplo: se centrarmos a análise na oferta de emprego a base de análise é a mesma, ou seja, a dimensão relativa dos stocks é modificada, de forma permanente, pelos fluxos de postos de trabalho. É possível especificar como os mesmos postos de trabalho disponíveis a nível nacional se distribuem sucessivamente segundo os modos de gestão, estruturas de qualificação, processos produtivos, tipos de empresa, categorias de produção e componentes da procura final (idem:61-62).

Assim, a circulação de mão-de-obra compreende os movimentos em termos de reprodução (mobilidade inter e intra emprego, desemprego e inactividade) e de utilização

(nomeadamente a mobilidade inter e intrasectorial ou inter e intra empresas). No processo de reprodução intervêm os vectores da procura de emprego e as empresas. Estas últimas constituem a unidade institucional central do processo de utilização da mão-de-obra.

Com base nos elementos da definição de sistema de emprego, RODRIGUES propõe dois objectivos.

Propõe-se, em primeiro lugar, estudar a recomposição da população, em termos da condição perante a actividade económica, face a qualquer alteração de estrutura nos vectores da procura de emprego. Este estudo apresenta aspectos complexos “... *não só porque as fronteiras entre população empregada, desempregada e inactiva são difusas, mas porque existem reservas de mão-de-obra no emprego (o chamado subemprego) e na inactividade (desemprego oculto), e ainda porque os jogos de fluxos que podem provocar uma mesma variação de stocks são muito diversificados.*” (idem:61)

Propõe-se, em segundo lugar, apreender os efeitos gerados em cadeia entre os diversos vectores da oferta de emprego nos dois sentidos, privilegiando, no entanto, o sentido analítico «estrutura da procura final» → «estrutura dos modos de gestão». Em particular, pretende-se estudar a interacção da evolução do padrão de especialização produtiva com a evolução da qualidade e quantidade do emprego e da população empregada.⁷² A quantidade do emprego diz respeito ao desajustamento entre a oferta e procura de emprego, em termos de reservas de mão-de-obra (desemprego oculto e declarado, subemprego, emigração) ou de reservas de postos de trabalho não ocupados. A qualidade do emprego centra a atenção na qualidade da especialização produtiva do emprego e na configuração da relação salarial.⁷³

⁷² Um dos exemplos estudados é o seguinte: “... *em que medida o reforço das exportações desencadeou uma expansão relativa dos empregos inseridos na fileira têxtil-couro, em processos de produção de massa, em PME's do tipo sociedade por quotas, com complexidade organizacional e qualificação global do trabalho reduzidas, recorrendo aos modos de gestão à base de emprego precário, sem garantias de carreira, de formação profissional e de protecção social, e mobilizando reservas de mão-de-obra feminina na inactividade e ligada à agricultura de minifúndio.*” (RODRIGUES, 1992:61)

⁷³ A este respeito, RODRIGUES, mais uma vez com base no caso português, conclui o seguinte: “... *a evolução do sistema de emprego parece mostrar que, após uma progressão importante da qualidade de emprego, a quantidade só pôde expandir-se com sacrifício da qualidade. Falando noutros termos, a expansão do emprego foi acompanhada por um processo de diferenciação da relação salarial que exprime, justamente, as diferenças de capacidade em assimilar as reformas da relação salarial introduzidas no pós-74. ... ao nível macro, estas diferenças traduzem-se pela dificuldade de encadeamento de uma regulação de tipo monopolista por parte do sistema económico português*” (idem:275).

As redes de interacção são materiais (como vimos, numa lógica de stocks/fluxos) e informacionais (relações de causalidade entre variáveis ou estruturas). A dinamização do modelo permite formar uma tipologia de reacção do sistema de emprego (acomodação, rejeição, assimilação) e estudar uma evolução não mecânica do mesmo sistema, ou seja, é possível uma multiplicidade «infinita» de cenários; de destacar que, primeiro, qualquer dos seus subsistemas desencadeia a transformação do sistema e, segundo, entre as diferentes componentes do sistema existem relações de retroacção directa e indirecta (idem:62).

b) Sistema local de emprego

O conceito de sistema local de emprego apresenta características semelhantes ao conceito anterior: *“les résultats du système (l’affectation de la main-d’oeuvre) dépendent de nombreuses interactions entre éléments micro-économiques différenciés, qui, confrontés les uns aux autres, font la dynamique de ce système. ... [Cette logique] peut en effet s’appliquer à n’importe quel découpage puisqu’il s’agit à la fois de repérer la spécificité des liaisons à l’intérieur de ce système, et la spécificité de ces rapports à l’extérieur”* (GAMBIER e VERNIÈRES, 1985:152). Em contraponto às abordagens tradicionais do mercado de trabalho, esta perspectiva não tem apenas em conta as relações que se estabelecem entre empresas, mas também a reprodução da força de trabalho. Estes autores acentuam a preponderância das empresas (oferta de emprego) sobre o lado da procura de emprego. Consideram ainda que o sistema local de emprego depende, e influencia, os outros sistemas locais. Para além disso *“on ne peut ... pas isoler les comportements d’emploi des conditions d’environnement des individus et des entreprises qui contribuent à les spécifier.”* (idem:144)⁷⁴

Assim, estes autores fazem a ligação do sistema de emprego com o sistema sociopolítico, o sistema de formação e o sistema demográfico.

Os comportamentos sociais locais podem ser importantes na repulsa ou atracção de certos tipos de actividades/empresas. Concretizando, a deslocalização de determinados estabelecimentos pode estar mais facilitada se a mão-de-obra local não apresentar «hábitos

⁷⁴ De notar que estes autores, ao contrário de RODRIGUES, separam analiticamente o sistema de emprego dos restantes sistemas (ex: educação-formação).

sociais» do trabalho industrial (por exemplo, o papel rígido dos sindicatos); por outro lado, a flexibilidade dos processos do sistema local de emprego no que respeita aos modos de gestão da mão-de-obra, pode depender da «organização das relações sociais» subjacentes ao patronato, sindicatos, serviços públicos descentralizados e estruturas associativas (idem:149-150).

O sistema local de emprego e o sistema de formação não se «confrontam» apenas ao nível dos respectivos produtos mas também em termos de «funcionamento». A lógica da relação entre uma oferta e uma procura independentes prevalece quando se centra a atenção na adequação formação-emprego. Embora a «adequação» seja importante, os autores enfatizam a perspectiva da «interacção». Concretizando, os empregadores locais podem participar, em maior ou menor grau, na gestão local da estrutura de formação, integrando nesta uma estratégia específica de gestão da mão-de-obra. O critério quantidade/qualidade do emprego para a fixação de determinada empresa pode depender da consolidação de determinadas especializações profissionais (idem:147).

A oferta empresarial de emprego pode gerar modificações na estrutura da procura local de emprego. Para além dos activos (empregados ou não) podem emergir reservas de mão-de-obra oriundas de desemprego oculto ou de desemprego disfarçado (subemprego). Esta reserva de mão-de-obra é particularmente sensível à proximidade geográfica da oferta de emprego, por exemplo no caso de jovens ou mulheres – neste último caso na compatibilização com trabalho doméstico e agrícola (idem:145). De destacar ainda que, em determinadas actividades de pequena dimensão (comércio, artesanato, turismo rural), o surgimento de estabelecimentos empresariais de maior dimensão e dos mesmos sectores pode implicar um fluxo «trabalho independente» → «trabalho assalariado», ou mesmo um fluxo «trabalho independente» → «desemprego». Assim, o emprego não assalariado constitui, igualmente, uma importante reserva de mão-de-obra (idem:150).

Nesta abordagem, o estudo das transformações do sistema local de emprego apoia-se no conceito de estrutura (ver capítulo VII) para aprofundar a análise das alterações mais ou menos substanciais ocorridas nas relações entre determinados actores em termos de «procedimentos gerais» de utilização de recursos. Em particular, o estudo da natureza e evolução das estruturas da procura e oferta locais de emprego centra a atenção nas relações estabelecidas entre agentes-base (empresas e mão-de-obra) e agentes «de mediação» (associações empresariais, sindicatos, serviços públicos, associações locais...).

c) Produção de competências e análise das qualificações

Uma área complementar das referidas nas secções anteriores estuda a produção de competências e analisa as qualificações, considerando as lógicas de articulação territorial e institucional entre diversos agentes. Referimos, primeiro, alguns dos conceitos-chave para, seguidamente, identificar as propostas destes autores para o estudo da parceria na reestruturação dos sistemas de ensino-formação local, com base no diagnóstico de alguns problemas relativos à produção de competências e qualificações em Portugal.

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, 2001a:17).

Este conceito também se pode definir “... *comme l'ensemble des connaissances et qualités mises en oeuvre dans l'activité de travail ...*” (RODRIGUES e LOPES, 1993: 36) tendo em conta diversos tipos de saber: saber teórico e técnico, saber ser, saber aprender, saber ensinar e saber-fazer (RODRIGUES, 1991:122). A competência liga-se, igualmente, a dois tipos de *qualificação*: a qualificação do emprego, que diz respeito às competências exigidas para o desempenho em determinado posto de trabalho; e a qualificação do trabalhador, que compreende o conjunto de competências inerentes ao trabalhador, fruto da experiência profissional ou da formação «formal» (habilitações literárias e/ou formação profissional de base) (RODRIGUES e LOPES, 1993:36).⁷⁵

⁷⁵ Considera-se ainda a qualificação convencional (classificação) que serve de base à determinação da remuneração. RODRIGUES chama a atenção para os conflitos decorrentes das diferentes noções

A noção de competência associa-se ainda ao conceito de aprendizagem: “*as competências detidas por cada indivíduo dependem das suas trajectórias sociais ou, mais particularmente, da cadeia de processos de aprendizagem em que este tiver estado inserido, e que poderão ocorrer não só no sistema formal de educação (integrando ensino e formação profissional), mas também, de modo mais informal, no quadro das organizações empregadoras, da instituição familiar ou, por exemplo, do relacionamento com todas as formas de comunicação social.*” (RODRIGUES, 1991:122)⁷⁶

Relativamente às modalidades da estrutura de ensino-formação distinguem-se (idem:135)

- a modalidade «*investimento de base*» ou *formação formal*, que compreende as funções «ensino geral» (desde o ciclo primário à Universidade) e «formação e ensino profissional-base» (podendo incluir o ensino superior politécnico);
- a modalidade «*aperfeiçoamento permanente*» ou *formação informal*, que abrange as funções «ensino permanente» e «formação profissional contínua» - esta modalidade preocupa-se essencialmente em desenvolver a capacidade «saber-fazer».

Estes trabalhos permitem ainda diagnosticar alguns problemas que, a nível regional-local são, a título de exemplo, os seguintes⁷⁷ (RODRIGUES, 1991:154 ; RODRIGUES e LOPES, 1993:7 ; LOPES, 1997:10):

- A desadequação dos programas regionais de formação profissional em relação às necessidades produtivas;
- As expectativas socioeconómicas e profissionais dos jovens não os estimula a permanecerem nas regiões do Interior;

de qualificação: “... *do ponto de vista quer individual quer colectivo, podem existir discrepâncias mais ou menos consideráveis entre estas diferentes dimensões da qualificação, discrepâncias que são objecto de uma luta social: as reivindicações no sentido da transformação da organização do trabalho, de requalificação do emprego, do reconhecimento das qualificações dos trabalhadores e da reclassificação ao nível convencional opõem-se às estratégias patronais em sentido oposto.*” (RODRIGUES, 1992:185)

⁷⁶ A ligação teórico-empírica entre os dois conceitos integra-se num vasto programa de investigação: “*á la base de l’approche de la relation de travail ... se trouve la proposition selon laquelle les comportements économiques peuvent être expliqués par les processus d’apprentissage des agents Il nous semble en effet que le fait de mettre aux fondements du comportement économique les processus d’apprentissage permet d’enrichir la conception de ces comportements par rapport au postulat comportemental de la rationalité optimisatrice.*” (LOPES, 1995:1)

⁷⁷ Retomamos esta análise no ponto VI.3 relativo à avaliação das políticas regionais-locais de emprego europeias e em Portugal.

- A fraca motivação para a formação dos adultos de baixo nível de escolarização no emprego mas em risco de exclusão deve-se, em parte, a uma fraca «proximidade» dos centros de emprego às empresas locais, dificultando a continuidade da sua formação;
- São identificadas dificuldades nas negociações entre os diversos agentes (Estado, associações, sindicatos, empresas) sobre relações interempresas, organização da flexibilidade/mobilidade e sobre os movimentos de criação/supressão de empregos.

Com este enquadramento, estes trabalhos defendem a necessidade de se ter em conta as especificidades territoriais no estudo da «reordenação» dos sistemas de ensino-formação locais. Neste âmbito são avançadas três propostas de análise:

- A clarificação das funções e respectivas atribuições de determinadas instituições minimiza o desperdício de recursos “... *evitando, por exemplo, que se criem expectativas quanto à possibilidade de uma escola secundária garantir formação profissional, quando não é, nem deve ser, a sua vocação. De igual modo, pode impedir que se esperem das empresas certos esforços prolongados de formação que, na realidade, deveriam ser da competência de instituições especializadas.*” (RODRIGUES, 1991:137);
- A partir das reservas de mão-de-obra local (e mobilizáveis fora da economia local) é possível determinar várias trajetórias de formação para testar se o sistema de ensino-formação local consegue formar as categorias de mão-de-obra necessárias às empresas existentes ou a criar de raiz (idem);
- O papel ainda preponderante do Estado em termos de financiamento influencia o funcionamento das parcerias: “*l’orientation et les formes des aides publiques s’inscrivent dans le cadre de la construction du système de formation, appelant à une participation et à la mobilisation des partenaires sociaux et de la société civile en ce qui concerne la gestion, la définition de contenus, la certification et le financement. Cependant, l’État garde un rôle central sur toutes ces dimensions, et notamment sur le financement (lequel fonctionne, en fait, en régime de co-financement avec le Fonds Social Européen).*” (RODRIGUES e LOPES, 1993:3-4).

V.4. – Conclusão

As teorias sintetizadas no ponto V.2 apresentam críticas aos modelos microeconómicos e macroeconómicos de base e, simultaneamente, fornecem elementos teóricos de ruptura. Por

seu lado, a abordagem do sistema de emprego integra e dá continuidade a estas rupturas teóricas, desenvolvendo uma perspectiva adequada aos objectivos do nosso trabalho.

As críticas aos modelos tradicionais da economia dos recursos humanos centram-se em três aspectos: estes modelos não adoptam uma perspectiva multidisciplinar, multidimensional e complexa no estudo dos fenómenos inerentes ao mercado de trabalho; critica-se o princípio do ajustamento instantâneo entre a oferta e procura de trabalho correspondente a um processo aleatório de distribuição de indivíduos pelas empresas; por último, o estudo dos fenómenos económicos surge desligado do enquadramento institucional específico.

Para as perspectivas dos mercados internos e da segmentação, o mercado de trabalho surge como uma articulação de cadeias de mobilidade em que o factor trabalho se integra. Assim, privilegia-se a análise da heterogeneidade do mercado de trabalho com integração das dimensões sociais, nomeadamente no que respeita aos processos de socialização profissional.

A noção de relação salarial, aprofundada pela teoria da regulação, chama a atenção para a importância do estudo do impacto do sistema de emprego sobre a reprodução do sistema económico no seu todo e, por outro lado, fornece uma lógica de classificação e caracterização das descontinuidades da estrutura de emprego.

Para as teorias da procura dinâmica de trabalho, o ajustamento entre a oferta e procura de qualificações é desencadeado em contexto de elevada incerteza, ou seja, parte-se do princípio que as estruturas ocupacionais são mutáveis. Assim, a oferta de qualificações exige horizontes temporais de ajustamento mais alargados do que a procura de qualificações; esta, por seu lado, está sujeita a maior variabilidade dada a exigência de adaptabilidade dos processos tecnológicos e respectivas estruturas organizativas.

Por seu lado, a abordagem do sistema de emprego dá continuidade à ruptura com os modelos tradicionais, com base em três aspectos:

- Compatibilização das análises da unidade e heterogeneidade do mercado de emprego;
- Aprofundamento da relação entre mecanismos económicos e processos de socialização dos trabalhadores;
- Análise global da relação complexa estabelecida entre «sistema económico global – sistema de emprego – componentes institucionais». Estas últimas regulam as relações de cooperação/conflito existentes entre diversos agentes condicionando as acções destes em termos de trajectórias e respectivos encadeamentos.

Constatamos a ausência de estudos aprofundados sobre a problemática da parceria. Apesar de serem analisados elementos fundamentais da acção dos agentes empresariais (modelos organizacionais, modos de gestão da mão-de-obra, estruturas de qualificação), pensamos que carece de aprofundamento o estudo de outros agentes colectivos (serviços desconcentrados do Estado, estruturas associativas) e a análise das formas de articulação através da parceria.

No entanto, da abordagem do sistema de emprego adoptamos as seguintes opções teórico-metodológicas:

- A abordagem do sistema de emprego parte do princípio que as estruturas e os agentes são interdependentes e, concretamente, que a dinâmica dos sistemas económico global e de emprego está associada à maior ou menor capacidade de regulação e transformação dos agentes intervenientes, por via da cooperação ou do conflito;
- Os modelos de análise integram a acção do Estado e as dinâmicas de parceria; em particular propõe-se o estudo das parcerias para a gestão local das acções de formação, e do respectivo enquadramento orgânico e regulamentar dos programas públicos;
- A abordagem do sistema local de emprego propõe ainda o estudo da relação entre oferta e procura locais de emprego privilegiando uma perspectiva de «interacção». A vertente da «adequação» emprego-formação dá ênfase a uma lógica de «confrontação» entre uma oferta e uma procura de emprego independentes. Por seu lado, a perspectiva da «interdependência» ou da «interacção» no seio do sistema local de emprego centra a atenção nas formas de participação e articulação dos agentes empresariais com outros parceiros no âmbito das instituições locais de formação.

Da abordagem do sistema de emprego retemos também os conceitos de

- competência, com referência às suas dimensões pessoal, social, profissional, «empresarial» e de informação;
- formação formal e informal, para complementar a caracterização das dimensões informativa e profissional do conceito de competência;
- procura local de emprego, ou seja, a estrutura dos stocks e fluxos da população local e mobilizável no exterior, focando a atenção, nomeadamente, nos fluxos estabelecidos entre a população desempregada e a população empregada, e respectivas características (ex: qualificação escolar) destes dois conjuntos;

- e oferta local de emprego, isto é, a estrutura local dos stocks e fluxos de postos de trabalho, centrando a atenção no vector «ramos de produção».

Após termos sistematizado as principais contribuições das abordagens da economia dos recursos humanos, fazemos seguidamente uma síntese conclusiva relativa à primeira parte do trabalho.

CONCLUSÃO DA PARTE 1

Começamos por referir as principais ideias decorrentes dos capítulos anteriores para, seguidamente, sistematizarmos a ligação entre elas. Terminamos especificando as questões que vão ser objecto de análise nos capítulos seguintes.

As ideias-chave da primeira parte do trabalho são as seguintes:

1 - No paradigma funcionalista estudam-se diversos factores de crescimento económico e as várias relações que se podem estabelecer entre eles. Em particular, o investimento em capital associa-se ao investimento no factor trabalho, e a oferta e procura de bens e serviços não é independente do investimento nos factores produtivos;

2 – No âmbito do paradigma funcionalista constata-se um enriquecimento, nomeadamente por parte da teoria dos pólos, a dois níveis: em termos metodológicos postula-se o estudo dos fenómenos económicos com base nas relações espaço-temporais entre agentes; a nível teórico, considera-se que o desenvolvimento de uma região depende, entre outros aspectos, do poder estratégico dos agentes económicos e das sinergias institucionais que, entre estes, podem surgir e dinamizar-se;

3 - A crise estrutural do modelo fordista concretiza-se num crescimento económico e numa procura agregada tendencialmente mais instáveis e menos dinâmicas (por comparação com o pós-guerra) o que, por sua vez, induz um acréscimo tendencial do desemprego e emprego precário nas diversas escalas, em particular à escala local. O papel das economias locais na promoção do emprego decorre, entre outros factores, da capacidade de gestão dos respectivos factores distintivos para dinamização das vantagens competitivas;

4 – O estudo essencialmente empírico dos factores endógeno-locais constitui um dos principais contributos dos autores do paradigma territorialista. Destes factores salientam-se, entre outros, o trinómio necessidades-recursos-capacidades locais, a identidade local, a cultura técnico-local e a parceria;

5 - A abordagem neoterritorialista defende a necessidade de integrar nos estudos de âmbito territorial a acção de diversos agentes e os factores, ou impulsos, exógenos e endógenos;

6 - A abordagem do sistema de emprego postula a análise da relação complexa entre o sistema económico, o sistema de emprego e a componente institucional, e a integração da acção do Estado nos modelos de análise. O conceito de sistema local de emprego visa o estudo das estruturas territorialmente específicas da oferta e procura de emprego.

Da ligação entre estas ideias-chave surge um problema-base: a diversidade e heterogeneidade associada ao fenómeno do desenvolvimento regional e local tem como consequência a dificuldade na construção de modelos teóricos.

Assim, pensamos que a investigação da hipótese central exige um trabalho simultâneo em três vertentes:

1 – *Complementaridade entre o estudo teórico e a percepção empírica.* Os modelos teóricos da parte 1 não cobrem todas as vertentes essenciais do fenómeno em estudo. Como veremos nos capítulos VI e VII, os estudos empíricos focam a atenção na dinâmica de actores e permitem-nos sistematizar os principais elementos do conceito de parceria;

2 - *Adopção da perspectiva neoterritorialista,* que visa associar alguns dos elementos dos paradigmas funcionalista e territorialista a dois níveis:

- Diversidade dos actores colectivos em estudo, em termos de escala de actuação (local e supra-local) e natureza jurídica (privados, públicos, semi-públicos ...);
- Integração e complementaridade teórica dos factores externos (ex: políticas públicas) e internos (ex: parcerias) às dinâmicas locais;

3 - *Complementaridade entre a abordagem neoterritorialista e a abordagem do sistema de emprego,* de duas formas:

- Ambas as perspectivas partem do princípio que o estudo das políticas públicas deve integrar a construção do modelo de análise. O estudo das questões territoriais pressupõe um trabalho teórico-empírico que interrelacione a grelha analítica e o quadro normativo e operacional das políticas públicas;
- A abordagem do sistema de emprego permite enriquecer o conteúdo dos impulsos subjacentes às dinâmicas locais, cruzando alguns dos factores externos e internos, identificados pelos autores neoterritorialistas, com aqueles que decorrem dos mecanismos da oferta e procura de emprego.

Resultante da adopção das abordagens neoterritorialista e do sistema de emprego, optamos por integrar na grelha de análise os factores externos inerentes às políticas públicas de emprego e a ligação entre os mecanismos do mercado de emprego e dos mercados de bens, serviços e capitais. Ambas as perspectivas e os autores da área «conceptual-empírica» (subcapítulo VII.1) valorizam o estudo da dinâmica de actores. Desta forma, a grelha analítica privilegia ainda a análise dos processos de parceria e respectivos resultados alcançados.

Assim, a construção do modelo de análise requer a articulação entre três componentes:

- a) Factores/impulsos das dinâmicas locais. Esta componente integra os mecanismos da oferta e procura de emprego, os impulsos relativos às políticas públicas de emprego e, com menor aprofundamento, as dinâmicas dos mercados de capital, bens e serviços;
- b) Construção e maturação da parceria. Esta vertente foca a atenção nas formas de integração, participação e articulação dos parceiros, e analisa a dinâmica de parceria daí decorrente;
- c) Resultados e afectação dos recursos. Esta componente visa reflectir sobre a eficiência e eficácia dos processos de parceria.

No próximo capítulo, aprofundamos o enquadramento estratégico e operacional inerente às políticas públicas de emprego na União Europeia e em Portugal e fazemos referência a trabalhos de avaliação de alguns dos programas nacionais e comunitários desenvolvidos no âmbito destas políticas. Assim, este capítulo permite sistematizar o enquadramento externo subjacente aos projectos locais e possibilita, igualmente, um conhecimento preliminar sobre os processos locais e respectivos resultados. Com este enquadramento empírico e tendo presente as opções teórico-metodológicas referidas acima, é possível discutir e sistematizar os elementos do conceito de parceria e apresentar a grelha analítica (capítulo VII) para, seguidamente, aplicarmos a metodologia do estudo de caso com base na análise de três projectos de promoção local do emprego (capítulo VIII).

**PARTE 2 – POLÍTICAS DE EMPREGO E PARCERIAS
PARA A PROMOÇÃO LOCAL DO EMPREGO –
CONCEITOS E APLICAÇÃO DA GRELHA
ANALÍTICA AO ESTUDO DE PROJECTOS LOCAIS**

VI – ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO E OPERACIONAL SUBJACENTE ÀS POLÍTICAS REGIONAIS-LOCAIS DE EMPREGO NA UNIÃO EUROPEIA E EM PORTUGAL

Como vimos nos subcapítulos II.2 e II.3, a partir da década de setenta a crise económica tem como principais consequências o abrandamento do crescimento económico, o agravamento das desigualdades sociais e o aumento do desemprego e do emprego precário. Nesses subcapítulos apontámos as principais causas estruturais para a crise: terciarização da economia, crise da organização científica do trabalho, externalização dos custos sociais e ambientais pelas empresas e crise do Estado-Providência. Da interacção destes elementos resulta, por um lado, a evolução mais instável do investimento e da procura de bens de consumo e, por outro, um aumento da concorrência internacional e interna aos países associado, a partir dos anos oitenta, ao dinamismo da globalização económica.

A complexidade associada a estes processos e as consequências referidas, nomeadamente no âmbito do emprego, apresentaram um novo desafio para a União Europeia: a aposta das políticas públicas na promoção do emprego tirando partido das capacidades individuais e colectivas a nível local-regional, constituiu um dos elementos-chave para procurar melhorar a coesão social na Europa.

Neste capítulo começamos por apresentar, no subcapítulo VI.1, as estratégias europeias subjacentes às políticas regionais-locais de emprego, focando as diversas etapas desde as acções pontuais no período do pós-guerra até à actualidade. No subcapítulo VI.2, sintetizamos as estratégias portuguesas inerentes às políticas regionais-locais de emprego, analisando algumas das iniciativas desencadeadas antes de 1997, e estudamos a dinâmica resultante da Cimeira Extraordinária sobre o Emprego no Luxemburgo, que se corporiza no Plano Nacional de Emprego e respectivos instrumentos de acção (planos regionais, redes regionais, pactos territoriais e outros programas ligados ao emprego). Nestes subcapítulos, avançamos ainda alguns elementos para a análise temática e cronológica das políticas regionais-locais de emprego e para a reflexão sobre a natureza da articulação, no âmbito das mesmas políticas, entre escalas territoriais na União Europeia e em Portugal. No subcapítulo VI.3, sintetizamos algumas conclusões da avaliação das políticas europeia e portuguesa, com particular referência às intervenções dirigidas às iniciativas para o emprego e

desenvolvimento local (IEDL). No ponto VI.4. sistematizamos algumas questões relativas à apreciação global da estratégia europeia. Na conclusão (ponto VI.5.), referimos as principais conclusões dos estudos empíricos tendo em vista os objectivos do nosso trabalho.

VI.1. – Estratégias subjacentes às políticas regionais-locais de emprego – o caso da União Europeia

Na organização deste subcapítulo adoptamos uma linha de análise cronológica e temática. A decomposição cronológica permite identificar as fases estratégicas das políticas de emprego no que toca aos seus «temas fortes».

Neste subcapítulo focamos, de forma sucinta, as seguintes fases:

- a) Menor relevo das políticas de emprego no período do pós-guerra;
- b) Europessimismo nos anos setenta e início dos anos oitenta;
- c) Antecedentes ao Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego;
- d) Proposta para a estratégia europeia de emprego e coordenação das diversas políticas - Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego e Livro Branco sobre a Política Social;
- e) Reconhecimento do desenvolvimento local como factor decisivo na estratégia europeia para o emprego;
- f) Início da institucionalização da estratégia europeia para o emprego;
- g) Revisão da estratégia europeia para o emprego e prioridade operacional das redes à escala europeia entre Estados-membros;
- h) Prioridade operacional das parcerias à escala local sustentadas por articulação vertical.

a) Menor relevo das políticas de emprego no período do pós-guerra

No período do pós-guerra, a estabilização de um novo equilíbrio económico dependia de uma redefinição do papel do Estado na gestão macroeconómica e na política social. O problema do desemprego dependia da maior ou menor insuficiência da procura efectiva. A expansão do investimento e do consumo com incentivo estatal permitia, via estímulo da procura, conduzir as economias a situações próximas do pleno emprego. A intervenção era

directa, por meio do aumento das despesas públicas, ou de forma indirecta, através da política de crédito e da política fiscal. O objectivo principal do Estado era expandir a produção e o consumo de forma harmoniosa e com controlo da inflação. A concertação entre sindicatos, patronato e Estado era, como vimos no capítulo I, uma das bases fundamentais do modelo fordista, sendo normalmente referida a experiência americana, o New Deal, que tornou compatível a negociação colectiva numa perspectiva macroeconómica e sectorial.

Assim, as políticas activas de emprego tiveram menor importância no contexto da intervenção estatal, uma vez que foram adoptadas, sobretudo, medidas inerentes à protecção social do desemprego. No entanto, as políticas de estabilização conjuntural visaram a expansão do emprego, ou seja, este tipo de medidas constituíram, directa ou indirectamente, elementos-base de políticas de emprego.

Neste período o desemprego era residual, friccional e tecnológico, ou seja, sem o carácter estrutural associado à crise a partir dos anos setenta. Um dos principais factores de reequilíbrio entre a oferta e a procura de emprego prendeu-se com as diversas políticas de migração. Enquanto na Alemanha e na Suíça as políticas de migração apresentaram um carácter activo privilegiando também a qualidade da mão-de-obra, em França, até final dos anos sessenta, predominaram as políticas não activas de migração com «aceitação» da clandestinidade. Em Portugal, na década de sessenta, a saída de mão-de-obra para fora do país permitiu fazer face às situações de desemprego oculto: “... a emigração e as guerras coloniais permitiram retirar naqueles onze anos (1960-1970) qualquer coisa como 700 mil trabalhadores do mercado de trabalho, o que dá, no final do período, ... uma taxa de emprego não criado de cerca de 20%” (AMARO, 1984:83).

Podem ser ainda referidos neste período dois casos nacionais de políticas de emprego. A partir de 1942, o Plano Beveridge reorganizou o sistema de segurança social tendo em vista, entre outros objectivos, a protecção social ao nível do desemprego: referência para os subsídios e indemnizações de desemprego, que foram igualmente adoptadas pela generalidade dos países europeus. A partir de 1951, o Estado Sueco, face às insuficiências das políticas keynesianas e com o apoio dos sindicatos e patronato, apostou nas medidas activas dinamizando uma rede de serviços facilitadora da reciclagem e mobilidade dos trabalhadores. As medidas encetadas consistiram em programas de formação, incentivos à contratação de indivíduos mais desfavorecidos e, por ultimo, a criação, em períodos recessivos, de empregos públicos de tipo «ocupacional» planeados a médio prazo.

b) Europessimismo nos anos setenta e início dos anos oitenta

Até finais dos anos sessenta, a Europa conduziu, com hesitações, o estabelecimento das políticas comuns nos sectores do carvão e aço e na agricultura. A partir deste período e até 1985, o processo europeu caracterizou-se por uma relativa estagnação.

O período entre 1973 e 1985 foi caracterizado por alguns problemas económicos evidenciados pela Europa.

A crise nos anos setenta resultou em dificuldades económicas severas para muitos governos, nomeadamente em matéria de desemprego. O combate a esta situação por parte dos diversos governos nacionais implicou um relativo aumento do proteccionismo para fazer face à competição exercida por outros países e, desta forma, as instituições comunitárias não conseguiram manter um nível adequado de integração.

A entrada de três novos membros dificultou igualmente o processo político de conciliar interesses cada vez mais diversos. O Reino Unido constituiu o caso mais problemático. Foi um país com grandes dificuldades em alinhar o seu crescimento com os restantes, ainda mantinha os laços com as ex-colónias e apresentava diferenças entre o seu sistema legal e o dos outros Estados-membros.

Outros factores explicam a relativa inoperância da CEE: as disputas crónicas sobre o orçamento comunitário para a agricultura, a standardização de alguns produtos não aprovada pelos consumidores europeus e uma imagem mediática associada a uma estrutura burocratizada e a eurocratas pouco eficientes.

A inabilidade para accionar medidas fundamentais foi reconhecida mesmo pelos políticos mais entusiastas da construção Europeia. O processo de decisão podia, nesta altura, atrasar uma proposta de política durante muitos anos e as poucas propostas que alcançavam o Conselho de Ministros Europeu perdiam, naturalmente, o seu significado e pertinência originais.

As fraquezas institucionais foram mais sentidas

- no Conselho de Ministros, onde as diversas preocupações e as diferentes percepções sobre os interesses nacionais muitas vezes inviabilizaram iniciativas comunitárias;

- na Comissão, dada a falta de uma base política e de liderança fortes para «forçar» o Conselho a agir; muitas iniciativas da Comissão não foram sequer agendadas e o papel secundário dos comissários confirmou a ineficácia desta instituição.

c) Antecedentes ao Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego

Com o enquadramento das políticas conservadoras do Reino Unido e da França⁷⁸, o desperdício de recursos causado pelas políticas nacionais restritivas e os problemas económicos crónicos causados pela fragmentação do mercado europeu, foram objecto de um relatório preparado pelo parlamento europeu em 1983. Paralelamente, as cimeiras ocorridas entre 1982 e 1985 confirmaram a tendência para considerar os entraves à liberalização dos mercados como a principal explicação para as dificuldades na revitalização da economia na Europa.

A redinamização da construção Europeia ficou ligada a Delors que liderou, a partir de 1985, a nova Comissão. Esta instituição aprovou, no mesmo ano, o Livro Branco para a Construção do Mercado Interno e conseguiu a ratificação, em 1987 pelo Conselho de Ministros, do Acto Único Europeu a concretizar no início de 1993.

Esta proposta apontou para a remoção global e faseada das barreiras fiscais, técnicas e físicas ao mercado interno e focou a sua atenção no enquadramento europeu das regulamentações nacionais. A crítica dirigiu-se, sobretudo, aos acréscimos de preços causados pelos elevados direitos alfandegários e, de uma forma geral, aos entraves à venda de produtos fora dos mercados nacionais. O principal objectivo estratégico consistiu em revitalizar as economias europeias através de uma maior capacidade competitiva das empresas europeias que, por sua vez, permitiria melhorar os salários e a quantidade e qualidade dos empregos. A integração monetária e a política social foram apenas mencionadas e, assim, ficaram fora do objectivo fundamental desta resolução.

Em 1988, foi avançada uma proposta da comissão intitulada «A Dimensão Social do Mercado Interno». Neste documento várias interrogações foram explicitadas: que mudanças socioeconómicas vão ocorrer? Que segurança (por exemplo, no emprego) podem ter os grupos sociais, à partida, menos favorecidos? Que benefícios sociais podem ser

⁷⁸ Ainda que no caso da França a política fosse mais moderada.

salvaguardados? Esta proposta encontrou duas posições: por um lado, muitos políticos e dirigentes empresariais opuseram-se à inclusão das políticas sociais na iniciativa económica associada ao Acto Único; por outro, outras personalidades igualmente influentes, argumentaram que o exercício de liberalização dos mercados implicaria necessariamente a inclusão das preocupações sociais na agenda europeia.

No entanto, foram vários os efeitos desta proposta na componente social do Acto Único. A política social foi valorizada a cinco níveis:

- Aposta na assistência (por exemplo, em termos de formação) a determinadas categorias de indivíduos (jovens, desempregados de longa duração) que fossem afectados pelas mudanças económicas associadas ao crescimento;
- Adopção de regras relacionadas com a protecção na saúde e segurança no trabalho, face à deterioração das condições de vida e trabalho dos indivíduos por via da concorrência económica inerente à livre circulação de bens e serviços;
- Desenvolvimento das políticas contra a discriminação laboral das mulheres, incluindo também medidas para assegurar a compatibilidade família/emprego – por exemplo, foram tomadas iniciativas no âmbito das licenças de parto e maior igualdade no acesso à assistência pública a crianças;
- Salvaguarda dos direitos sociais básicos dos trabalhadores;
- Melhoria das directivas para eliminar as leis nacionais discriminatórias procurando, por princípio, promover a livre circulação de mão-de-obra. No entanto, a livre circulação entre profissões implicaria, por exemplo, uma standardização e reconhecimento mútuo da qualidade dos sistemas educativos e de formação.

Como líder europeu, Delors teve um papel central na aceleração da construção europeia a partir da ratificação e concretização do Acto Único. A dinâmica encetada consagrou a estratégia centrada no crescimento e na produtividade em complementaridade com as preocupações inerentes à promoção do emprego e coesão social. Desta forma, criaram-se condições propícias à aprovação, em 1993, do Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego e, em 1994, do Livro Branco sobre a Política Social.

d) Proposta para a estratégia europeia de emprego e coordenação das diversas políticas - Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego e Livro Branco sobre a Política Social

No início dos anos noventa, ainda sob os efeitos da crise estrutural originada nos anos setenta, os principais problemas diagnosticados mantiveram-se ou agravaram-se: na União Europeia, em 1993, a taxa de desemprego cifrou-se em 10.2% (sendo esta taxa de 9.2% para os homens e 11.5% para as mulheres) e o emprego a termo certo situou-se em 11.5% (em 1994). Destaque ainda, em 1993, para o desemprego jovem (em percentagem da população activa entre 15 e 24 anos), que se cifrou em 20.3% e para o desemprego de longa duração (há mais de um ano), que atingiu 4.6% (quadro D.1 – Anexo 1).

O modelo económico e social europeu surgiu como um contraponto a outros sistemas cuja componente social é menor (caso dos EUA) ou mesmo inexistente (caso dos países do Sudeste Asiático).

Nestes últimos a orientação para os mercados externos é realizada com base em salários muito baixos, numa elevada rotação da mão-de-obra (ao ritmo das vendas) e num mercado de trabalho muito flexível. Nos EUA, o salário médio do trabalhador é inferior ao europeu e as empresas dispõem de menos recursos para financiar a protecção social. A segurança social beneficia sobretudo grupos sociais de maior rendimento médio pois a redistribuição do rendimento é realizada, essencialmente, por entidades privadas. O sistema permite maior abertura para a escolha ou controlo individual das pensões ou outros recursos.

Na Europa Ocidental, os salários médios são mais elevados e as despesas patronais com a protecção social são também mais elevadas. A função de redistribuição é realizada, sobretudo, pelo Estado assegurando mecanismos de solidariedade para com as crianças, os idosos e os indivíduos impedidos de trabalhar (por motivo de doença, deficiência ou desemprego). As componentes principais do modelo social europeu (ainda que os detalhes variem de país para país) correspondem a um nível mais elevado, primeiro, de segurança no rendimento (maior continuidade do emprego e mais estabilidade no salário), segundo, de direito à protecção no emprego e a condições de trabalho favoráveis (sobretudo por parte dos grupos mais vulneráveis) e, terceiro, de expectativas relativamente ao papel do Estado na criação de emprego e na provisão de serviços públicos.

Foi neste contexto que, a partir de 1993, as políticas sociais e de emprego na União Europeia ganharam novo ímpeto, passando estas últimas a uma lógica eminentemente activa e de antecipação ou prevenção.

As conclusões do Conselho Europeu de Dezembro de 1993, com base no Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego, defenderam um enquadramento macroeconómico que associasse a criação de mais emprego através de sectores trabalho intensivos, a uma maior competitividade e ao crescimento económico sustentado. O «salto» estratégico da União Europeia concretizou-se na valorização da acção concertada dos Estados-membros, sendo que a questão do emprego constituiu o eixo-base de uma estratégia económica alargada. Assim, vincou-se a importância das políticas comuns com a adopção do princípio da acção concertada, tendo a política de emprego como pano de fundo. Por um lado, a reorientação das políticas do mercado de emprego e, por outro, o acréscimo de competitividade, foram fundamentais para a dinâmica crescente de riqueza e da criação de empregos.

Em Maio de 1993, a proposta da Comissão para uma Iniciativa-Quadro inaugurou o debate sobre a construção de uma estratégia europeia para o emprego consubstanciada, necessariamente, num âmbito alargado de políticas (económica, investigação & desenvolvimento, industrial e social). Esta proposta conduziu o mesmo Conselho a avançar com as seguintes acções-chave:

- Sistemas de formação contínua, com medidas específicas dirigidas aos jovens;
- Utilização mais eficiente dos recursos financeiros públicos afectos à diminuição do desemprego, dando particular atenção às novas exigências de adaptação dos recursos humanos;
- Redução dos custos indirectos, nomeadamente com o trabalho de menor qualificação;
- Flexibilidade no mercado de emprego e a nível empresarial, focando a atenção na reorganização do trabalho.

Na linha da proposta de 1988 e do conteúdo social do Acto Único, o Livro Branco sobre a Política Social Europeia, apresentado no Conselho de Corfo em Junho de 1994, consagrou definitivamente o papel fundamental da política social na construção do mercado interno e no avanço da União Europeia. O aumento do bem estar dos indivíduos nas dimensões socioeconómica e ambiental era considerado um factor básico de dinamismo económico. A prioridade máxima dada à criação de emprego e à preservação do sistema de protecção social

vigente, deveria constituir a compensação pela competitividade do bloco europeu nos mercados mundiais.

Paralelamente à criação de emprego, a política social abrangeu um vasto número de áreas de actuação: saúde, educação, adaptação à mudança industrial, igualdade de oportunidades, reforço das instituições de solidariedade social, mobilidade dos trabalhadores, segurança no trabalho, combate ao racismo e xenofobia, integração de minorias étnicas, deficientes, jovens e idosos.

O Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego propôs focar a estratégia europeia nas novas jazidas de emprego inerentes a necessidades por satisfazer. Foram identificados dezassete sectores ligados aos serviços: serviços ao domicílio, actividades com crianças, novas tecnologias de informação e comunicação, inserção de jovens em dificuldade, melhoria do alojamento, segurança, transportes colectivos locais, revalorização de espaços públicos urbanos, comércio de proximidade, turismo, audiovisual, património cultural, desenvolvimento cultural local, gestão de detritos, gestão da água, protecção e ordenamento de zonas naturais, regulamentação e controlo da poluição e instalações correspondentes (EUROPEAN COMMISSION, 1995:2). Em 1996, foram identificados mais dois domínios: desporto e poupança de energia.

A partir da próxima fase (fase e) e de acordo com os objectivos do nosso trabalho, centramos a atenção na dimensão regional-local dos políticas de emprego. Nesse sentido, no estudo do período a partir de 1994/95 temos presente a reflexão de SIMÕES LOPES:

“... antes de considerarmos as vias a percorrer deveria chegar-se a acordo acerca dos fins, dos objectivos a atingir; mas dever-se-ia fazê-lo de forma sistematizada e coerente porque os objectivos não se situam todos num mesmo nível hierárquico; e aqui, também, é decisivo proceder com coerência.

Com efeito, há objectivos que são últimos, que são finais, que são verdadeiros fins, assim como os há que são instrumentais e que por isso será preferível considerar como meios; mas tudo depende quer da escala temporal que se adopte quer da escala espacial a que se trabalha ...” (LOPES, 1995:282-283)

Assim, para a análise temática e cronológica destas fases apoiamo-nos na caracterização estratégica e operacional da evolução das políticas de emprego:

- No âmbito estratégico, identificamos os fins últimos, os objectivos principais e os objectivos intermédios;
- A nível operacional, identificamos os meios, os instrumentos de enquadramento e os instrumentos de intervenção. A este nível salientamos a parceria e a rede como dois dos meios operacionais fundamentais das políticas de emprego. Os instrumentos são considerados às escalas europeia, nacional, regional e local.

e) Reconhecimento do desenvolvimento local como factor decisivo na estratégia europeia para o emprego

A formulação de uma estratégia de emprego associada ao Livro Branco para o Crescimento, Competitividade e Emprego e, em particular, como veremos neste ponto, à aposta, a partir dos anos de 1995 e 1996 por parte da Comissão, no incentivo às IEDL e aos pactos territoriais, tiveram a sua origem, em parte, nas críticas dirigidas às políticas de «tratamento social do emprego» desencadeadas sobretudo durante a década de oitenta e início da década de noventa.

As críticas a este tipo de políticas abrangem vários aspectos:

- Os programas públicos de formação apresentaram taxas de abandono muito elevadas (DEFOURNY et al., 1998a:18), desvios assinaláveis entre a formação oferecida e requerida, efeitos de estigmatização (dado que a formação pode ser interpretada pelas empresas como sinónimo de fraca produtividade potencial) e, por último, apresentaram fraca credibilidade em termos de certificados concedidos (BORZAGA et al., 1998b:279-280);
- Os subsídios às empresas para a contratação de pessoas desfavorecidas, primeiro, não foram, na maioria das vezes, direccionados para os indivíduos mais necessitados – sobretudo os desempregados de longa duração; segundo, apresentaram um número muito baixo de beneficiários; em terceiro lugar, estes subsídios geraram efeitos de substituição – as empresas subsidiadas estavam em vantagem em relação às que não se encontravam nessa situação e pertenciam ao mesmo ramo de actividade; por último, estes subsídios geraram efeitos de selecção, na medida em que os empregadores beneficiam de vantagens conjunturais, enquanto que, na globalidade, o problema dos indivíduos

desfavorecidos fica por resolver (BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, 1996:100-101);⁷⁹

- Os programas de apoio e motivação na procura de emprego tiveram resultados parcelares a nível local e geraram, a nível macro, efeitos de substituição – os trabalhadores mais idosos ou os desempregados adultos foram substituídos por jovens (DEFOURNY et al., 1998a:18-19);
- O aumento de um mercado de emprego secundário, com carácter relativamente permanente e onde predominam os trabalhos mal remunerados e pouco qualificados, constituiu uma das principais consequências das políticas de «tratamento social do emprego». Os indivíduos integrados com mais sucesso nestes programas foram os mais qualificados, enquanto que a probabilidade de entrada no mercado de emprego «clássico» ou «primário» foi mais baixa para os indivíduos menos qualificados – e também objecto de intervenção destas políticas (idem:22-23). No que diz respeito à criação directa de emprego pelo Estado, salientou-se a falta de preparação ministrada para enfrentar o mercado de emprego privado e o acréscimo de desmotivação quando os indivíduos em causa tomam consciência da sua situação (BUREAU INTERNATIONALE DU TRAVAIL, 1996:102).

As associações de animação local ficavam presas nas lógicas burocráticas e centralizadoras dos programas públicos e, desta forma, tinham dificuldade em enquadrar as suas actividades e conseguir o mínimo de autonomia para adequar a sua acção aos diversos destinatários objecto da intervenção local (DEFOURNY et al., 1998a:23 ; LAVILLE, 1997:357). Os quadros jurídicos manifestaram insuficiências relativamente ao estatuto das entidades locais. Na Bélgica, o estatuto das «associações sem fins lucrativos» era pouco exigente (por exemplo: não era necessário capital inicial para a sua constituição) e as «empresas de formação pelo trabalho» viram limitadas ao mínimo as suas actividades comerciais e produtivas (DEFOURNY et al., 1998c:86-87 e 89).

Os programas de apoio aos serviços de proximidade em França nos anos oitenta foram objecto de quatro tipos de críticas: primeiro, o simples direito ao rendimento confundia-se com o desenvolvimento de programas ocupacionais; segundo, verificou-se a diminuição de

⁷⁹ A este respeito, BORZAGA refere a lei aprovada em Itália em 1968, que exigia um sistema de quotas de contratação de pessoas «inválidas» (incluindo deficientes) em 15% dos efectivos, para empresas privadas e organismos públicos acima de trinta e cinco trabalhadores (BORZAGA, 1998a:102-103);

receitas dos impostos dadas as deduções, permitidas aos agregados familiares, relativas às despesas com a contratação de empregados domésticos; terceiro, este tipo de política tendeu a elevar as desigualdades salariais (LAVILLE, 1995:135); em quarto lugar, salientaram-se ainda os efeitos da «amalgama» produzida entre os serviços de proximidade e a inserção: esta política “... *tend à desvaloriser des activités conçues plus pour les gens à insérer que pour les usagers et clientes. Cette confusion sur la nature de l’objectif poursuivi, confortée par l’incompatibilité entre postes temporaires et besoins permanents, produit des dysfonctionnements récurrents. Il en résulte des frustrations réciproques: les représentants des collectivités territoriales et de l’administration qui encouragent les actions dans ce domaine sont déçus des resultats obtenus, alors que les promoteurs de celles-ci s’estiment mal soutenus.*” (DEFOURNY et al., 1998a:23)

Na sequência da reorientação política, referida no ponto c) deste subcapítulo, e das críticas ao «tratamento social do emprego», o desenvolvimento local foi reconhecido, pela primeira vez, como factor estratégico em duas iniciativas fundamentais:

- e1) A comunicação da Comissão, em 1995, intitulada «Estratégia Europeia para o Incentivo às Iniciativas para o Emprego e Desenvolvimento Local», com base nas conclusões do Conselho de Essen em Dezembro de 1994;
- e2) A Iniciativa Comunitária «Pactos Territoriais para o Emprego», que resultou das conclusões do Conselho de Florença em Julho de 1996;

e1) Comunicação da Comissão - «Estratégia Europeia para o Incentivo às Iniciativas para o Emprego e Desenvolvimento Local»

Três antecedentes estiveram subjacentes à proposta da Comissão relativa às IEDL:

- As políticas de emprego no âmbito dos serviços de proximidade, segundo o Livro Branco para o Crescimento, Competitividade e Emprego, deveriam ser integradas numa estratégia de médio prazo para criar novos empregos e baixar o desemprego. Esta tomada de posição não direccionou as opções políticas apenas para os empregos de maior produtividade, mas sugeriu a focalização nos serviços locais e pessoais, tendencialmente semi-qualificados. O Livro Branco lançou esta proposta com base na percepção de que as economias europeias continham novos «reservatórios» de emprego resultantes de necessidades ainda por satisfazer. Destinado a clarificar e verificar esta análise, foi

preparado pela Comissão - sob proposta do Conselho Europeu - um relatório intitulado «Les Initiatives Locales de Développement et d'Emploi – Enquête dans l'Union Européenne» (1995) para servir de base aos trabalhos da Cimeira de Essen. Este relatório constituiu um vasto inquérito realizado em todos os Estados-membros com o objectivo de recolher informação detalhada sobre as características das IEDL, condições de sucesso e obstáculos a estas associadas;

- Os documentos de diagnóstico e posição estratégica sobre a importância das IEDL foram apresentados por Portugal no Conselho Europeu de Corfu, e pela Irlanda e Dinamarca no Conselho de Essen;
- O domínio de acção prioritário definido em Essen previu o apoio às iniciativas criadoras de emprego sobretudo a nível regional e local e nos sectores dos serviços ambientais e sociais. Esta prioridade complementou-se com os objectivos aprovados nesta Cimeira e já antecipados pelo Livro Branco para o Crescimento, Competitividade e Emprego: crescimento mais trabalho-intensivo, investimento em formação profissional, eficácia do mercado de emprego, redução dos custos indirectos do trabalho e ajuda aos grupos em maior risco de exclusão neste tipo de mercado.

Estes três antecedentes permitiram à Comissão retirar algumas ilações relativas às IEDL:

- Como vimos no final do ponto d), foram identificados dezassete domínios de actividade que, segundo a Comissão, constituíam um bom potencial de criação de empregos;
- Foi tido em conta o exame macroeconómico das políticas implementadas por alguns governos nacionais: por exemplo, em França concluiu-se que o incentivo à criação de emprego nos serviços referidos era cerca de cinco vezes mais eficiente do que uma política votada ao aumento directo do emprego no sector público e cerca de dez vezes mais eficiente do que a tradicional expansão da procura efectiva por via do efeito multiplicador das obras públicas (EUROPEAN COMMISSION, 1995:4);
- A análise sobre a natureza das IEDL concluiu que estas instituições geraram maior dinamismo e criatividade em benefício de um projecto de desenvolvimento local na medida em que proporcionaram novas oportunidades de emprego associadas a necessidades por satisfazer (idem:2);
- Foram identificados quatro tipos de obstáculos à dinamização destas iniciativas (idem:3 e 4):
 - Financeiros – por exemplo, os excessivos custos directos e indirectos do trabalho ou o custo elevado do capital;

- ❑ Técnicos e de formação profissional – por exemplo, a inadequação da formação profissional ou as dificuldades na transferência de novas tecnologias para as PME;
- ❑ Legais – por exemplo, os sistemas rígidos que desencorajam uma segunda ocupação ou fixam uma demarcação restritiva que dificulta a criação de novos empregos «combinados» (os novos sectores de serviços);
- ❑ Institucionais – por exemplo, a segmentação dos serviços públicos ou o apoio financeiro excessivamente baseado numa lógica de curto prazo.

e2) Iniciativa Comunitária «Pactos Territoriais para o Emprego»

Os pactos territoriais para o emprego constituíram projectos integrados a favor do emprego que proporcionam, a um nível territorial apropriado, um enquadramento favorável às IEDL.

Assim, os princípios-base dos pactos territoriais foram:

- Uma abordagem «de baixo para cima». Ou seja, a iniciativa deve surgir do nível local ainda que enquadrada por uma entidade superior;
- Uma estratégia inovadora e integrada. O plano de acção permite a coordenação das iniciativas. O pacto é essencialmente concebido e aplicado a título experimental para testar novas formas de lidar com o problema do desemprego. É incentivada a aplicação de uma abordagem pluridisciplinar ao nível das novas fontes de emprego e das acções que beneficiam os grupos sociais prioritários;
- Uma parceria alargada e activa. Os parceiros preocupados com a criação de emprego na área-alvo contribuem para a elaboração e implementação do pacto. Os parceiros devem ser diversificados: desde sindicatos, organizações empresariais, até associações de solidariedade social.

No seguimento das orientações contidas na comunicação da Comissão Europeia (Junho de 1996) intitulada «Pacto Europeu para o Emprego», o Conselho Europeu de Florença, no mês seguinte, aprovou os pactos territoriais para o emprego. Na sequência do pedido expresso por este Conselho, foi realizada a selecção das regiões-piloto candidatas à organização de um pacto territorial. No Conselho Europeu de Dublin (Dezembro de 1996) foi apresentado um pedido de execução de oitenta e nove acções-piloto.

A declaração do Conselho de Dublin sobre o emprego antecipou a evolução posterior à revisão do Tratado de Amesterdão: as economias europeias apostaram na estabilização macroeconómica e no crescimento económico sustentado para dinamizarem o produto e o emprego, tendo como base essencial a coordenação entre políticas nacionais. Das orientações incluídas nesta declaração, destacamos a promoção do desenvolvimento local, com ênfase nas áreas rurais, na mobilização dos agentes, no intercâmbio de experiências e na promoção de novas formas de emprego visando, de forma mais eficaz, as necessidades dos desempregados (CONSELHO EUROPEU,1996:2).

Antes da Cimeira de Dublin, alguns trabalhos foram desenvolvidos na linha dos relatórios sobre as IEDL que serviram de base à preparação da Cimeira de Essen. Um desses trabalhos denomina-se «Projecto ILDE – A Promoção de Iniciativas Locais de Desenvolvimento e Emprego na Dinamarca, Portugal e República da Irlanda» (AMARO, 1996). Este projecto propôs-se aprofundar o estudo sobre as dinâmicas locais nestes três países. Entre outros aspectos referidos (de carácter avaliativo), salientaram-se três pontos comuns aos vários casos estudados:

- O objectivo consistiu em fortalecer as capacidades de iniciativa e participação das populações envolvidas bem como do sentimento de auto-estima das mesmas;
- Os problemas de desemprego (ainda que associados a outras situações negativas) estiveram sempre presentes no início das IEDL;
- Por último, salientou-se “*o recurso sistemático a relações de parceria, como metodologia de trabalho e processo de desenvolvimento, ainda que com muitas variantes na sua composição (públicos, privados)*” (idem:49).

Nesta fase, o *fim último* centrou-se no desenvolvimento local, em termos económicos e sociais. O desenvolvimento à escala local situou as políticas de emprego numa perspectiva mais ampla de desenvolvimento integrado individual e colectivo com vista à melhoria da coesão socioeconómica e, em particular, facilitadora da integração social das populações locais. O *objectivo principal* era a melhoria da quantidade e qualidade do emprego, constituindo uma das principais bases do desenvolvimento à escala local.

Os *objectivos intermédios* no incentivo às IEDL, e respectivos *instrumentos de intervenção local*, situaram-se, nomeadamente, na alteração do enquadramento legal (em que os

respectivos instrumentos eram, por exemplo, a criação de disposições legais para facilitar a pluriactividade dos indivíduos), na diversificação de mecanismos financeiros (por exemplo, o cheque-serviço, o contrato-programa público-privado de longo prazo ou o fundo de investimento local), na melhoria da formação profissional e das qualificações (por exemplo, a certificação adequada de qualificações novas e pouco conhecidas ou a formação mais «informal» de aconselhamento).

Os *instrumentos de enquadramento europeu* consubstanciaram-se nas Iniciativas Comunitárias, das quais se destacaram os Pactos Territoriais para o Emprego. Os Pactos Territoriais incorporaram um dos *meios operacionais* desta fase de evolução das políticas de emprego: as parcerias entre os diversos agentes locais. Neste programa visou-se a mobilização de todos os actores que promovessem um projecto inovador e concreto com a intenção de, primeiro, gerar novas ideias para a troca de experiências e, segundo, alargar as perspectivas concretas do emprego em determinado contexto espaço-temporal específico. A Comissão considerou que a participação dos parceiros deveria ser activa (e não meramente formal) na concepção, execução, co-financiamento e avaliação em rede do programa de trabalhos - enquadramento normativo e orgânico que foi aprofundado na «Iniciativa Comunitária para a Exploração de Novas Vias de Combate à Discriminação e à Desigualdade na Área do Emprego» (EQUAL), como veremos na última fase.

f) Início da institucionalização da estratégia europeia para o emprego

Em 1998 os indicadores relativos ao emprego voltaram a ser problemáticos (após algumas melhorias). O desemprego de longa duração era de 4.7% (quadro D.1 - Anexo 1), sendo que a percentagem do desemprego há mais de dois anos (em relação ao total de desempregados de longa duração) era de 62% (COMMISSION EUROPÉENNE, 1999a:9). A taxa de desemprego situou-se em 9.5% (8.2% nos homens e 11.1% nas mulheres), o desemprego jovem atingiu 18.6% e o emprego a termo certo era de 13.1%. De salientar que entre 1998 e 2001 se verificou uma melhoria nestes indicadores, com excepção do emprego a termo que registou 13.4% em 2001 (quadro D.1 – Anexo 1).

O problema do emprego é socioeconómico na medida em que a integração social é desencadeada, essencialmente, através do emprego assalariado ou, igualmente, através do autoemprego em bases minimamente estáveis. A exclusão por via do desemprego ou

emprego precário é fonte de problemas individuais e colectivos graves, nomeadamente com a degradação da «ligação social» e com o agravamento da pobreza. Actualmente, os problemas do mercado de emprego originam uma exclusão social crescente: *”avec la privation de l’emploi c’est un vecteur de reconnaissance de soi et une expérience de coopération vécue que disparaissent, et les exigences nouvelles du travail productif rendent encore plus grave cette perte d’éléments essentiels à la constitution de identité. En bref, plus on est exclu moins on est socialisé, et moins on est socialisé moins on a de chance de retrouver un emploi; c’est la spirale de l’exclusion.”* (LAVILLE, 1995a:24)

Os grupos com maior probabilidade de se manterem no desemprego por mais de um ano são mulheres, deficientes, desempregados de indústrias em declínio e trabalhadores mais idosos. A exclusão social é particularmente visível nos jovens e nos desempregados de longa duração (BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, 1998:197).

A procura de qualificações profissionais por parte dos empregadores penaliza os jovens na sua entrada no mercado de emprego, na medida em que uma melhoria substancial das qualificações depende fundamentalmente da experiência profissional e das possibilidades de formação nas empresas. As dificuldades no início da vida activa por parte de um jovem relacionam-se, no futuro, com a maior probabilidade de auferir menores salários e de permanecer desempregado (idem:192).

Se são baixos os níveis de qualificação académica de um recém-desempregado, considera-se que aumentam os riscos deste passar para uma situação de desemprego a longo prazo. Por outro lado, a maior duração do desemprego diminui a probabilidade de encontrar um emprego uma vez que, primeiro, os empregadores consideram como menores as qualidades profissionais deste tipo de indivíduos e, segundo, os desempregados de longa duração são indivíduos, em geral, menos motivados (idem:197).

Um passo fundamental na estratégia europeia para o emprego foi dado através do novo tratado acordado em Amsterdão em Junho de 1997. Pela primeira vez, ao nível da União Europeia, as políticas económicas e de emprego passaram a pertencer à mesma «agenda», ou seja, foi reconhecido explicitamente que as questões do emprego tinham um nível de importância estratégica igual às outras políticas-chave da União. A interdependência e a coordenação das medidas de apoio ao emprego aplicadas em cada Estado-membro deveriam

procurar evitar que os progressos registados num país gerassem efeitos negativos noutra(s) país(es).

Em termos formais, foi incluído no Tratado de Amsterdão um capítulo autónomo sobre o emprego: a concepção e implementação das políticas de emprego mantinha-se nos Estados-membros, mas a promoção de emprego devia ser objecto de coordenação e de interesse comum; por outro lado, a formulação e aplicação das políticas comunitárias em geral devia considerar como prioritários o aumento e promoção do emprego.

A Cimeira Extraordinária para o Emprego realizada no Luxemburgo em Novembro de 1997, constituiu o primeiro Conselho Europeu inteiramente dedicado à questão do emprego. Nesta Cimeira foram adoptadas as linhas estratégicas definidas no novo tratado da União Europeia:

- A União e os Estados-membros deviam desenvolver em conjunto uma estratégia de emprego coordenada;
- As acções complementares entre Estados-membros deviam ser encorajadas pela União Europeia. O Conselho Europeu devia, neste sentido, criar medidas de incentivo à troca de informação, à cooperação e à inovação;
- O Conselho Europeu devia estruturar directrizes aplicáveis pelos Estados-membros;
- O Conselho Europeu devia ainda avaliar a implementação das políticas de emprego nacionais e, se necessário, fazer recomendações a cada governo com base nos relatórios anuais elaborados a nível de cada país.

Com base nestas linhas estratégicas foram tomadas três decisões que vincularam directamente os Estados-membros:

- Foram adoptadas, a partir de 1998, as disposições respeitantes à coordenação das políticas nacionais, com duas vertentes adicionais: por um lado, o crescimento económico sustentado, que se apoia num mercado interno eficaz e na coordenação da política macroeconómica; por outro lado, a mobilização mais efectiva de todas as políticas comunitárias que, directa ou indirectamente, beneficiam a promoção de emprego (sociedade do conhecimento, fundos estruturais, investigação & desenvolvimento em PME, grandes redes, fiscalidade, concorrência e competitividade) (CONSELHO EUROPEU, 1997:3 e 4);
- Foram decididas as orientações que deviam estar subjacentes aos planos de acção nacionais. A concretização destes depende “... *de objectivos nacionais quantificados sempre que tal seja possível e adequado, seguindo-se a sua tradução em medidas*

nacionais regulamentares, administrativas ou outras. ... Os Estados-membros fixarão os prazos para alcançarem o resultado pretendido, atendendo nomeadamente aos meios administrativos e financeiros mobilizáveis.” (idem:6) São fundamentais, ainda, a elaboração de indicadores comuns e a identificação das «boas práticas» (idem:7);

- Foram definidas quatro directrizes para o emprego: melhorar a empregabilidade, desenvolver o espírito empresarial, incentivar a capacidade de adaptação das empresas e dos seus trabalhadores e reforçar as políticas de igualdade de oportunidades. Destacamos três orientações:

- Em relação à primeira directriz - que visava os grupos desfavorecidos - refere-se a orientação «combater o desemprego de jovens e prevenir o desemprego de longa duração»; foi aberta a possibilidade de formação, experiência profissional e/ou reconversão a todos os jovens antes de completarem seis meses na situação de desemprego e aos adultos desempregados antes de atingirem doze meses de desemprego; estas medidas tiveram, igualmente, especial incidência na reinserção dos desempregados de longa duração (idem:16);
- Em segundo lugar, salientaram-se as orientações: combater a discriminação entre homens e mulheres e facilitar a inserção dos deficientes na vida activa.

O Pacto Europeu para o Emprego, cuja resolução foi aprovada no Conselho de Colónia em Junho de 1999, apresentou como prioridade principal o aumento do emprego com base em determinadas condições: *“o Conselho Europeu considera que um nível de emprego elevado é a chave de um maior bem estar económico, da justiça e da coesão sociais. ... A consecução de um maior nível de emprego no Mercado Único depende da melhoria das condições macroeconómicas subjacentes, da empregabilidade e das qualificações da mão-de-obra, do correcto funcionamento dos mercados de trabalho, assim como de mercados eficazes e competitivos de bens, serviços e capitais ... [e do reforço da] estratégia para promover o investimento e a inovação. Para tal o Conselho Europeu compromete-se ... a cooperar mais estreitamente a nível da União Europeia”* (CONSELHO EUROPEU, 1999:4).

A concretização de um maior nível de emprego dependia de uma estratégia que dinamizasse o investimento e a inovação. Considerou-se, ainda, que a melhoria quantitativa e qualitativa do emprego reforçava a coesão social da Europa. Este objectivo dependia de um maior esforço de coordenação dos Estados-membros tendo por base as orientações gerais de

política económica e as quatro directrizes para o emprego. Segundo a resolução do Pacto Europeu para o Emprego, os esforços de coordenação desenvolviam-se, simultaneamente, articulando os processos do Luxemburgo, de Cardiff (Junho de 1998) e de Colónia.

Do processo de Cardiff resultou a aposta no melhor funcionamento dos mercados (capitais, bens e serviços) e no aumento da competitividade. Partiu-se do princípio de que o aumento do crescimento e do emprego dependia do desenvolvimento e aprofundamento do Mercado Único – as medidas relacionaram-se, por exemplo, com a eliminação das regulamentações supérfluas para facilitar o lançamento de novas empresas, adequar a oferta de capitais de risco, ou respeitaram ao desmantelamento dos últimos obstáculos ao comércio intraeuropeu.

No processo de Colónia concluiu-se como fundamental a interacção benéfica da política monetária, da política financeira e a evolução dos salários. Partiu-se igualmente do princípio que a política monetária tinha mais sucesso na estabilização dos preços se fosse apoiada na prossecução dos objectivos do Pacto de Estabilidade e Crescimento: os esforços de investimento deviam ser acompanhados por orçamentos próximos do equilíbrio e por uma evolução adequada dos salários.

Reafirmou-se como *fim último* o desenvolvimento numa perspectiva integrada de coesão social e de bem-estar económico. Esta perspectiva manteve-se como a referência-base das políticas económico-sociais europeias. O *objectivo principal* era idêntico ao que identificámos na fase anterior: a melhoria quantitativa e qualitativa do emprego como um dos elementos-chave para a melhoria da coesão social. Nesta fase considerou-se ainda que as políticas de emprego dependiam de uma estratégia que dinamizasse a inovação e o investimento e que, simultaneamente, desse prioridade ao cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento e ao funcionamento mais eficiente dos mercados de bens, serviços e capitais. Os *objectivos intermédios* constituíram as directrizes para o emprego que, por sua vez, estavam ligadas aos pilares das orientações europeias para o emprego.

O *instrumento-base de enquadramento europeu* é o Fundo Social Europeu, cujos novos regulamentos começaram a ser negociados nesta fase. Este Fundo Comunitário é o instrumento financeiro central através do qual a União Europeia traduz os objectivos intermédios das políticas de emprego em acções concretas.

Os *instrumentos de enquadramento nacional* são os Planos de Acção Nacional, que definem de que formas as orientações para o emprego são postas em prática pela escala nacional. Nos *instrumentos de intervenção nacional* (e, em certa medida, europeia, pois são comuns aos Estados-membros) destacam-se as medidas legislativas e orgânicas para facilitar o arranque e gestão de empresas e respectiva contratação de mão-de-obra; e, também, como vimos, a formação, reconversão e experiência profissional especialmente direccionadas para desempregados, designadamente, adultos com mais de 45 anos, jovens, desempregados de longa duração, mulheres, deficientes e indivíduos pertencentes a minorias étnicas.

Como veremos no subcapítulo VI.2, em Portugal o Plano Nacional de Emprego deu origem a *instrumentos de enquadramento regional*: Planos e Redes Regionais para o Emprego. Os *instrumentos de intervenção regional* variaram conforme a Rede ou o Plano em causa.

Nesta fase, um dos *meios operacionais* constituiu a rede estabelecida à escala europeia entre Estados-membros com base no mecanismo de coordenação previsto desde a Cimeira do Luxemburgo. Os Planos de Acção Nacional foram, como vimos, elaborados com base nas orientações para as políticas de emprego definidas anualmente pelo Conselho Europeu. Face aos referidos Planos, o Conselho e a Comissão apresentaram um Relatório Conjunto sobre o Emprego, cujas conclusões serviram de base às novas orientações para o ano seguinte. Sob proposta da Comissão, o Conselho podia decidir por maioria qualificada avançar recomendações a cada Estado-membro, com a análise contínua das prioridades e uma supervisão multilateral.

g) Revisão da estratégia europeia para o emprego e prioridade operacional das redes à escala europeia entre Estados-membros

No seguimento do Conselho Europeu de Berlim (Março de 1999), o Conselho de Colónia confirmou a aprovação de uma série de incentivos estruturais para o período 2000-2006 – a chamada «Agenda 2000». Foram várias as opções-base aprovadas, tendo em conta o princípio da coordenação de políticas integrado no Pacto Europeu para o Emprego:

- A política europeia para o emprego e respectivos planos de acção nacionais ganharam relevância através do Fundo Social Europeu;

- Acentuou-se o papel fundamental do Feder e do Fundo de Coesão no aumento de competitividade das economias europeias e no desenvolvimento de infraestruturas, nomeadamente das redes transeuropeias;
- O emprego de qualidade decorrente da competitividade e inovação europeias na alta tecnologia integrou-se no investimento em investigação & desenvolvimento previsto no quinto Programa-Quadro; e foi também objecto de preocupação especial a consolidação da posição internacional da Europa no comércio electrónico e o acesso generalizado à internet e à sociedade da informação.

Do «pacote» aprovado, 18.1% dos recursos financeiros foram reservados, a título complementar, para os países candidatos à adesão à União Europeia através do «Instrumento estrutural de pré-adesão».⁸⁰

A Cimeira de Lisboa, ocorrida em Março de 2000, aprovou objectivos mais ambiciosos – mas na linha do Conselho do Luxemburgo – valorizando a criação de emprego associada à aposta nas tecnologias de informação e comunicação. As estratégias aprovadas nesta Cimeira apontaram o caminho futuro da União Europeia, sem deixar de referir os riscos a este inerentes: *“a inovação e o conhecimento estão a tornar-se cada vez mais na fonte decisiva de riqueza e, também, na principal fonte de diferença entre nações, empresas e pessoas. Surgem assim novas oportunidades para redefinir a competitividade europeia e criar novos empregos, mas também novos riscos de exclusão social”* (PRESIDÊNCIA PORTUGUESA, 2000:5).

⁸⁰ Na Cimeira de Nice (Dezembro de 2000), foram criadas as condições institucionais para o alargamento mas rompeu-se com o equilíbrio de poderes entre Estados-membros: os votos dos cinco maiores Estados sobiram de 55% para 60% do total enquanto que o seu poder de bloqueio aumentou. A partir de Janeiro de 2005, uma decisão por maioria qualificada implica

- reunir 71.7% dos votos e, com a União Europeia alargada, 74,8%;
- a existência de uma maioria de Estados-membros para decisões propostas pela Comissão (dois terços para os restantes casos);
- que os Estados-membros representem, pelo menos, 62% da produção da União Europeia.

Por exemplo, a Alemanha, que representa 17% da população europeia, só necessita de se aliar a dois dos «grandes» para vetar uma decisão.

De salientar que o Reino Unido mantém o poder de veto relativamente à política social. No entanto, por exigência de Espanha, os fundos estruturais e de coesão só passam para o regime de maioria qualificada em 2007 e apenas no caso de, neste mesmo ano, já estiver aprovado o quadro financeiro para 2007-2013.

Em 2002, a Cimeira de Copenhaga aprovou o alargamento a dez novos países: Chipre, República Checa, Estónia, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Hungria, Eslováquia e Eslovénia. O alargamento foi fixado para Maio de 2004.

Na Cimeira de Lisboa estabeleceram-se como metas para 2010, uma taxa de emprego de 70% e uma taxa de emprego feminino de 60%; na Cimeira de Estocolmo, as metas fixadas para 2005 foram, para os mesmos indicadores, de 67% e 57% respectivamente; nesta Cimeira estabeleceu-se ainda como meta para 2010 uma taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos de 50%, enquanto que na Cimeira de Barcelona se fixou o aumento (a atingir em 2010) em cinco anos da idade média da reforma na União Europeia.

Em 2002, foi desencadeada uma avaliação da experiência de cinco anos da estratégia europeia para o emprego⁸¹, ou seja, desde o processo iniciado na Cimeira do Luxemburgo em 1997. No seguimento do Conselho Europeu de Barcelona (Dezembro de 2002) foi decidido que as directrizes para o emprego deviam ser objecto de simplificação e estabilidade e orientadas para os resultados.

Esta dinâmica, desenvolvida com base na coordenação entre os Estados-membros, teve como consequência uma proposta da Comissão (COM2003 nº6) para a revisão da estratégia, a dois níveis.

Tendo por base a «Agenda de Lisboa» foram fixados três objectivos complementares: o pleno emprego, ao qual são associadas as metas relativas às taxas de emprego; a qualidade e produtividade do trabalho, cujas dimensões foram definidas na Cimeira de Laeken em 2001; e a coesão e mercado de emprego inclusivo, centrando a atenção nas áreas críticas (rurais e urbanas) e em grupos-alvo (nomeadamente desempregados de longa duração e deficientes).

As prioridades das políticas de emprego reflectem e suportam os objectivos referidos. Das prioridades destacamos (entre outras) a componente activa e preventiva das políticas dirigidas para os desempregados e inactivos (com ênfase na personalização da actuação), a transição de actividades na economia informal para empregos formais (procurando melhorar a qualidade e segurança no emprego) e o apoio à integração e combate à discriminação no mercado de emprego visando os indivíduos socialmente desfavorecidos (potenciando as sinergias entre as intervenções das políticas de emprego e as outras políticas sociais).

A partir da Cimeira de Lisboa os *objectivos intermédios* foram reformulados através da revisão das directrizes para o emprego. A reformulação da estratégia europeia para o

⁸¹ A avaliação intermédia foi realizada em 2000.

emprego consubstanciou-se, como vimos, na definição de objectivos complementares (e respectivas prioridades) tendo por base a «Agenda de Lisboa».

Na linha do processo de Luxemburgo, a dinamização de uma ligação sólida entre o *instrumento-base de enquadramento europeu* (Fundo Social Europeu) e os *objectivos intermédios* inerentes à estratégia europeia para o emprego, baseou-se nos programas e regulamentos acordados entre os Estados-membros e a Comissão para o período 2000-2006. Destaca-se, em particular, a reafirmação da importância do artigo 6º do regulamento deste Fundo Comunitário, nos termos do qual a Comissão pode financiar projectos-piloto direccionados ao teste de novas abordagens sobre aspectos específicos da política de emprego. As abordagens inovadoras são susceptíveis de influenciar e melhorar as acções-chave do Fundo Social Europeu.

A natureza dos objectivos intermédios e respectivo instrumento-chave de enquadramento europeu que acabámos de referir, implicam o aprofundamento das *redes europeias entre Estados-membros*. Esta dinâmica interescolas é exigida face aos exames intercalar e final da estratégia europeia de emprego. A partir da Cimeira de Lisboa, tem sido reforçado o método de coordenação aberta como modelo para o processo de tomada de decisão também noutros domínios. Com base em metas exigentes acordadas entre Estados-membros, os Concelhos de Ministros «sectoriais» da União Europeia pronunciam-se sobre as propostas da Comissão, «marcando» a agenda europeia.

Este método não estabelece regras vinculativas para os Estados-membros, que continuam a ser responsáveis pela concepção e implementação das políticas nacionais. A relativa «pressão» exercida pelo mecanismo de revisão anual procura promover a convergência através do empenhamento na concertação de objectivos intermédios e metas. A partir da Cimeira de Lisboa, esta rede à escala europeia tem procurado fortalecer o equilíbrio entre a responsabilidade da escala nacional no âmbito do conteúdo pormenorizado da acção e a coordenação à escala europeia na definição de objectivos e resultados comuns.

h) Prioridade operacional das parcerias à escala local sustentadas por articulação vertical

A partir de 2000, a dimensão local de intervenção reforçou a sua importância estratégica no âmbito da directriz «desenvolver o espírito empresarial e a criação de emprego». ⁸² A Orientação nº 11 relativa a 2000-2002 desta directriz, revelou a preocupação central com a mobilização dos intervenientes locais e sua «aproximação» à estratégia europeia de emprego e aos Planos de Acção Nacional. Segundo a Comissão, os Estados-membros devem

“... - incentivar as autoridades locais e regionais a desenvolver estratégias de emprego, a fim de explorar cabalmente as possibilidades oferecidas pela criação de postos de trabalho à escala local;

- promover parcerias entre todos os agentes interessados ... ;

- promover medidas que reforcem ... a capacidade de criação de emprego na economia social, em especial a disponibilização de bens e serviços ligados às necessidades ainda não satisfeitas pelo mercado, analisando, no intuito de os reduzir, os obstáculos que as limitam;

- reforçar o papel dos serviços públicos de emprego a todos os níveis na identificação das oportunidades locais de emprego e na melhoria do funcionamento dos mercados de trabalho locais.” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000b:16)

Os agentes locais privilegiados para a acção em prol do emprego eram: autoridades locais, empresas privadas, serviços públicos de emprego, parceiros sociais e organizações socioeconómicas do «terceiro sector». A acção concertada destes agentes permitia pôr em prática os princípios básicos dos Pactos Territoriais de Emprego que, como vimos, constituíram um dos instrumentos da estratégia europeia para o emprego. A importância das acções destes agentes foi salientada a vários níveis (COMISSÃO EUROPEIA, 2000a:6 a 16):

- A Comissão Europeia considerou determinante a acção das autoridades locais (municípios) na fixação das populações em áreas rurais. As acções centraram-se na oferta de oportunidades de emprego, nomeadamente aos jovens, orientação profissional, formação e criação de empresas. Os municípios, e respectivas associações, foram considerados ainda pedra angular nas dinâmicas de parceria regional e local;

⁸² As restantes directrizes também contribuíram para a consolidação da estratégia europeia para o emprego a nível local. No entanto, as referências explícitas a esta escala encontravam-se, sobretudo, no âmbito da segunda directriz.

- A contribuição da comunidade empresarial local foi referida em termos de identificação das necessidades e aptidões locais, previsão das tendências do mercado de emprego e de aplicação de políticas específicas para a contratação de indivíduos pertencentes a grupos desfavorecidos;
- A acção do conjunto dos serviços públicos de emprego devia ser aprofundada ao nível do conhecimento do mercado local, do fomento do espírito empresarial, do apoio ao «terceiro sector» e da cooperação com organismos especializados na reintegração eficaz de indivíduos ligados a indústrias em reestruturação ou em situação de exclusão social;
- Os conhecimentos dos parceiros sociais relativos à realidade económico-social local e a novas formas de emprego e organização do trabalho dentro das empresas, foram considerados pela Comissão como decisivos para o aconselhamento das instituições responsáveis acerca das necessidades sentidas pelas empresas locais;
- A aposta nas actividades da economia social, em particular nos serviços de proximidade, estava, como vimos, na linha das preocupações da Comissão no âmbito da estratégia delineada em 1995 para o incentivo às IEDL. Previa-se neste documento da Comissão que, em 2000, o crescimento do «terceiro sector» continuasse face ao grande número de necessidades ainda por satisfazer. Ainda que algumas das actividades não fossem financeiramente lucrativas, a Comissão salientou vantagens como a maior empregabilidade dos indivíduos e a poupança nos recursos da segurança social. Defendeu-se, igualmente, a combinação dos actuais programas públicos de apoio ao «terceiro sector» com as fontes tradicionais de financiamento das empresas.

No Fundo Social Europeu salienta-se, mais uma vez, o artigo 6º relativo ao financiamento de projectos no âmbito das «estratégias locais de emprego e inovação». As áreas-chave do programa são abrangentes, por exemplo, no que toca ao sector da economia social, à atribuição de pequenos subsídios a parceiros locais e a pequenas iniciativas empresariais, e no apoio à concepção, implementação e acompanhamento destas iniciativas.

Também integrada no Fundo Social Europeu, a Iniciativa Comunitária EQUAL (2001-2006) prevê o financiamento de três tipos de acção.

A acção 1 – constituição de parcerias de desenvolvimento e cooperação transnacional – tem a duração de seis meses e inclui, como um dos critérios de selecção, a participação de empresas na Parceria de Desenvolvimento. No final da acção 1, a candidatura é acompanhada obrigatoriamente por um acordo de Parceria de Desenvolvimento e um acordo

de Parceria Transnacional, pelo menos com um projecto de outro Estado-membro. A parceria Transnacional exige a aprovação de ambas as parcerias de Estados-membros diferentes e só desta forma é possível a candidatura à acção seguinte.

A acção 2 prevê a execução do plano de trabalho pelas Parcerias de Desenvolvimento, sendo de destacar, como um dos critérios de selecção fundamentais, a contribuição do projecto para a renovação dos «sistemas de emprego-formação».

Na acção 3 – criação de redes temáticas, divulgação de boas práticas e impacto na política nacional – a importância e exigência desta fase conferem especificidades ao tipo de actividades a desencadear e à respectiva duração: “*o alcance variável que poderão ter as actividades de disseminação ... e a complexidade de que se poderão revestir, aconselham a que não se definam, desde já, limites à duração destas actividades.*” (COMISSÃO NACIONAL, 2001:164)

Ainda segundo a Comissão Europeia, uma estratégia local de emprego comporta os seguintes elementos: “*focalização de uma área local; diagnósticos locais de pontos fortes e fragilidades; identificação de agentes potenciais e desenvolvimento de mecanismos de coordenação dos respectivos contributos; análise de oportunidades e ameaças em matéria de emprego num determinado território; e o envolvimento de autoridades regionais e nacionais, com base no Plano de Acção Nacional para o emprego*” (COMISSÃO EUROPEIA, 2001:10). Assim, o desenvolvimento de parcerias com base num Plano de Acção Local, integrando os elementos referidos, implica tirar partido da articulação interescalas: “*ainda que as autoridades e os agentes locais devam ter por base as Orientações para o Emprego e os Planos de Acção Nacional aquando da concepção das respectivas estratégias, o processo deverá ser bilateral: os agentes comunitários, nacionais e regionais devem, por seu turno, informar e envolver os agentes intervenientes locais no processo do Plano de Acção Nacional.*” (idem)

A partir de 2000, a parceria à escala local passou a ser um dos *meios operacionais-chave* da estratégia europeia para o emprego. A dinamização da parceria depende da identificação dos agentes locais chave e respectivas áreas de actuação. Parte-se do princípio que as estratégias de cada agente estão espartilhadas e, logo, torna-se necessário transformá-las em estratégias

comuns de actuação, cuja base formal corresponde ao *instrumento de enquadramento local*, ou seja, ao Plano da Acção Local para o Emprego.

Implementada no âmbito do Fundo Social Europeu, destaca-se a Iniciativa Comunitária EQUAL como outro *instrumento de enquadramento europeu*. Esta Iniciativa permite experimentar abordagens inovadoras com vista a assegurar a igualdade de oportunidades através da solução de problemas específicos do mercado de emprego e da aposta numa envolvente mais favorável à criação de novos empregos. No âmbito das parcerias locais destacamos três inovações no enquadramento operacional desta Iniciativa: a empresa passa a ser um dos parceiros obrigatórios; a fase preliminar de preparação e estabelecimento da parceria constitui mais do que uma mera organização formal para os parceiros obterem co-financiamento para as respectivas actividades; exige-se, ainda, a parceria obrigatória com projectos de outros Estados-membros, tendo em vista a disseminação mais «estruturada» das boas práticas numa base eminentemente europeia e não apenas de carácter casuístico ou marginal.

Por outro lado, as parcerias locais são sustentadas por articulação de carácter vertical. Assim, o Fundo Social Europeu apoia as acções-piloto de desenvolvimento e aplicação do *instrumento de enquadramento local* que, por sua vez, contribui para melhorar a eficácia do Plano Nacional de Emprego. Estas acções, enquadradas pelas escalas europeia e nacional, devem facilitar a coerência, ao nível local, das diversas intervenções sectoriais.

VI.2. – Estratégias das políticas regionais-locais de emprego em Portugal

O Plano Nacional de Emprego aprovado em 1998 constituiu um marco estratégico nas políticas de emprego em Portugal, embora anteriormente tenham sido adoptadas medidas activas de política (exs: apoio a deficientes, programas ocupacionais, formação profissional, mercado social de emprego).

Pela primeira vez, o emprego foi considerado a pedra angular de uma estratégia mais vasta de desenvolvimento económico, na qual as metas de convergência macroeconómica se complementam com os objectivos quantificados de criação, manutenção e qualificação de postos de trabalho. Este plano comportou uma dimensão regional claramente assumida, em

estreita ligação com o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) e com instrumentos de intervenção específicos.

De referir o Plano Nacional de Acção para a Inclusão que também incluiu objectivos e acções ligadas ao emprego. Em particular, salientou-se a figura dos contratos de inserção individuais - na linha da metodologia adoptada pelo programa Rendimento Mínimo Garantido (RMG) - que, no âmbito da acção social, visavam a promoção, por parte de entidades públicas, da contratualização com indivíduos socialmente excluídos de programas «personalizados» de inserção, isto é, ajustados caso a caso.

Podemos encontrar, igualmente, a vertente regional em algumas intervenções implementadas antes do Plano Nacional de Emprego. O enquadramento nacional dos investimentos regionais-locais em recursos humanos foi proporcionado pelo PDR 1989-1993. Os programas de aplicação local e regional procuraram, com maior ou menor grau, adaptar a promoção do emprego à perspectiva integrada de desenvolvimento económico e social, quer impulsionados pelas experiências ocorridas no âmbito da OCDE nos anos oitenta (no caso do programa Iniciativas Locais de Emprego), quer enquadrados pelas iniciativas da Comissão Europeia (no caso dos programas Pobreza 3, Leader e Leda). De salientar, no entanto, que foram aplicados outros programas de acção igualmente importantes, nomeadamente ligados ao Fundo Social Europeu.

Neste subcapítulo pretendemos também reflectir, com base em alguns exemplos, sobre a seguinte questão: nas intervenções em Portugal no âmbito da política de emprego, mantém-se uma orientação operacional com base na escala nacional ou estamos perante o embrião de uma orientação operacional de articulação entre as diversas escalas territoriais? Para reflectirmos sobre esta questão baseamo-nos em alguns dos programas focados neste subcapítulo, que permitem, na nossa opinião, exemplificar o embrião do que na altura constituía uma transição, a médio-longo prazo, para uma *orientação operacional de articulação interescalas*. Os programas são as Iniciativas Comunitárias Pobreza 3 e Leader 2, e os programas nacionais RMG e Regime de Incentivos às Microempresas (RIME). Baseamos a nossa análise nos respectivos relatórios de avaliação.

Tendo em conta o que acabou de ser apresentado, vamos focar dois aspectos:

- a) Enquadramento nacional dos investimentos regionais-locais no âmbito dos recursos humanos e experiências locais de promoção do emprego – período anterior ao Plano Nacional de Emprego
- b) Objectivos «territorializados» do Plano Nacional de Emprego e respectivas intervenções regionais para a sua aplicação.

a) Enquadramento nacional dos investimentos regionais-locais no âmbito dos recursos humanos e experiências locais de promoção do emprego – período anterior ao Plano Nacional de Emprego

a1) Dos eixos prioritários do *PDR 1989-1993* em termos de recursos humanos, destacaram-se

- a preparação dos recursos humanos, que visou o desenvolvimento e aperfeiçoamento do sistema educativo nacional como também a melhor adequação do sistema de formação profissional à modernização da economia e sociedade portuguesas. O Prodep - Programa de Desenvolvimento Educativo em Portugal beneficiou dos apoios do Feder e do Fundo Social Europeu e colocou um acento especial, quer no ensino universitário, quer na construção de escolas secundárias, o que constituiu, na altura, uma dimensão nova na intervenção dos fundos estruturais.
- as acções de reconversão regional dos espaços menos desenvolvidos, que apostaram na criação de condições favoráveis ao aumento da riqueza e do emprego. Estas acções incluíram, no essencial, as iniciativas de investimento dos municípios e das regiões autónomas. Destaque para os programas territoriais regionais que abrangeram acções sectoriais e integradas de investimento dos governos regionais e das autarquias locais, em coordenação com a administração central.
- a dinamização das regiões transfronteiriças luso-espanholas, que foi proposta à Comissão por Portugal, o que deu origem a iniciativas comunitárias como o Interreg. Face ao fraco desenvolvimento destas regiões em relação à média europeia e à necessidade de reconversão das actividades de fronteira por efeito da construção do Mercado Único, estes programas visaram dinamizar um novo potencial de crescimento, tendo como uma das principais preocupações a criação de emprego.

No período anterior ao Plano Nacional de Emprego, as experiências locais para promover o emprego constituíram dinâmicas relativamente dispersas, impulsionadas por diferentes escalas de intervenção (internacional e nacional) e não integradas num plano estratégico de âmbito nacional. Os programas focados são os seguintes:⁸³

- O programa «Iniciativas Locais de Emprego» (ILE), de iniciativa nacional e integrado numa dinâmica mais vasta oriunda da OCDE;
- Os programas «Ligação entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural 1 e 2» (Leader 1 e 2), «Programa de Acção a Médio Prazo para a Integração Económica e Social dos Grupos Menos Favorecidos 3» (Pobreza 3) e Programa Comunitário de Desenvolvimento Local do Emprego (Leda), todos da iniciativa da Comissão Europeia e considerados a título experimental.

De seguida procedemos à apresentação de cada um dos quatro programas.

a2) O principal objectivo subjacente ao *programa ILE* (criado em 1986), de carácter comum a programas desenvolvidos no âmbito da OCDE, pretendia “*encorajar o autoemprego e a iniciativa empresarial entre os desempregados como forma de ensaiar novas metodologias de resposta ao desemprego estrutural surgido ao longo dos anos setenta.*” (HENRIQUES et al., 1991:9) Foram considerados complementarmente outros objectivos: apoiar a iniciativa e o envolvimento dinâmico dos desempregados, procurando simultaneamente reduzir a sua dependência em relação à segurança social; procurar formalizar actividades «subterrâneas» para elevar as receitas estatais (prestações sociais e impostos); reduzir os custos sociais e nacionais do desemprego; e, por último, melhorar os serviços públicos de emprego (idem:9 e 10).

Concretamente, este programa visou apoiar entidades de natureza cooperativa, associativa e privada que demonstrassem viabilidade económica e social, capacidade empresarial, de criação de emprego, de inserção em mecanismos associativos da área geográfica, e de capacidade de integração de indivíduos desfavorecidos em termos do mercado de emprego.⁸⁴

a3) A Iniciativa Comunitária *Pobreza 3* (1989-1994) foi, essencialmente, uma iniciativa de carácter horizontal com vista ao combate à exclusão social, em que o emprego fosse um dos

⁸³ Os critérios para a escolha dos programas são referidos na apresentação do subcapítulo seguinte (ver VI.3.).

⁸⁴ Segundo o despacho normativo nº 46/86 de 4 de Junho. Este programa foi objecto de nova legislação através do decreto-lei nº 189/96 de 8 de Outubro.

factores estratégicos mas não necessariamente o elemento determinante – como, por exemplo, no programa ILE. Os objectivos eram mais amplos e ambiciosos. Com base na experiência alicerçada em projectos locais, este programa visou a articulação entre a prevenção estratégica e as acções-solução, a retroacção entre conhecimento e acção e o desenvolvimento de uma abordagem global e integrada com apoio na rede de projectos europeus desta Iniciativa Comunitária. Foram ainda adoptados os princípios da multidimensionalidade (o problema da exclusão tem múltiplas manifestações), a participação (a acção para a solidariedade) e a parceria (para evitar a compartimentação das intervenções) (HENRIQUES e RODRIGUES, 1994:16).

Realce para os objectivos específicos relativos ao emprego e subjacentes a três dos quatro projectos deste programa:

- O projecto «zona histórica da Sé e São Nicolau» no Porto, apresentou como estratégia a criação de emprego e formação profissional em articulação com a reabilitação urbana, a educação e animação sociocultural e a cooperação com as instituições locais. Alguns dos objectivos específicos apontaram para a diminuição das situações precárias associadas à economia «subterrânea» e ao aumento das oportunidades de trabalho produtivo e bem remunerado;
- O projecto «mundo rural em transformação» no concelho de Almeida, focou a sua estratégia nas infraestruturas, modernização da base produtiva e aproveitamento das potencialidades locais, nomeadamente dos recursos humanos. Os objectivos específicos centraram as preocupações no reforço do sistema produtivo local alicerçado na promoção do emprego e na formação adequada;
- O projecto «aldeias de montanha apostam no desenvolvimento» no concelho da Covilhã, assentou na valorização estratégica dos seus recursos naturais e humanos. Especificamente, promoveu-se o desenvolvimento local dinamizando determinados sectores (exemplos: artesanato, apicultura, turismo rural) e procurou-se a melhoria das qualificações profissionais (exemplos: construção civil, restauração e gastronomia, artes em couro e peles, estanhos artísticos).

a4) A Iniciativa Comunitária *Leader 1* (1991-1994) apresentou um carácter semelhante ao Pobreza 3 na medida em que privilegiou uma abordagem horizontal e integrada. No entanto, a vertente da promoção do emprego foi, neste programa, mais vincada e as acções-piloto desencadearam-se apenas em zonas rurais.

O programa foi, igualmente, ambicioso pois apostou no regresso da confiança dos agentes e populações locais no futuro das áreas rurais e numa tomada de consciência alargada – a nível político e institucional – da importância crucial da abordagem local visando, entre outros aspectos, demonstrar a sua eficácia noutra tipo de intervenções públicas mais sectorizadas.

Os objectivos centraram-se na diversificação das economias locais para manutenção e criação de emprego, fazendo apelo à forte mobilização de capitais privados como factor multiplicador das ajudas públicas. Pretendeu-se, igualmente, que este vector se cruzasse com a ampla participação da população e agentes locais e a consideração do ambiente como factor crucial de desenvolvimento. A procura de inovações no conteúdo e acompanhamento das acções apoiou-se na «rede europeia de desenvolvimento rural». Esta rede privilegiou a cooperação transfronteiriça com base na difusão de métodos integrados de intervenção (as iniciativas locais de desenvolvimento rural exemplares) que possibilitasse a visibilidade europeia dos problemas rurais e a aprendizagem mútua. Estes objectivos tiveram continuidade através do *Leader 2* (1994-1999).

Saliência para alguns exemplos do tipo de actividades apoiadas pelo programa *Leader 1*, tendo em conta que todos estes projectos visaram a criação de postos de trabalho (AEIDL, nº9(1995), nº10(1995), nº11(1996):

- Edição de revistas regionais e reforço de actividades de pequenas empresas de edição locais;
- Criação de centros polivalentes para crianças e instalação de telecentros (exemplos: produção gráfica por computador, bases de dados locais);
- Apoio de programas de formação para o autoemprego de mulheres rurais. As áreas privilegiadas foram técnicas tradicionais de confecção do linho, cozinha e restauração, apicultura, aquacultura e agricultura biológica;
- Criação de equipas técnicas operacionais com base na formação de agentes de desenvolvimento local;
- Organização de formação em bordado tradicional e filigranas com incentivo à criação de microempresas e apoio à consolidação de uma estrutura de comercialização ao serviço dos artesãos – visando, nomeadamente, produtos topo de gama mediante encomendas específicas às artesãs locais;
- Apoio ao turismo de alta qualidade em edifícios classificados.

a5) A Iniciativa Comunitária *Leda* teve como objectivo dinamizar o «know-how» do desenvolvimento local com vista à sua disseminação para a assistência às áreas de intervenção. Numa primeira fase (1986 – 1990), foram desencadeados estudos-piloto para escolher as áreas em questão para além de seminários e visitas de estudo preliminares. A partir de 1990, foram definidas prioridades:

- Dinamização de pequenas redes entre grupos-Leda de pequena dimensão;
- Integração das áreas de intervenção em redes como o Horizon, Sapic ou Now;
- Inclusão de actividades ligadas aos países de leste;
- Ênfase nas questões do emprego e parceria com base “... *on capacity building through management training for local development, exchange/study visits, workshops and conferences, and the development of tools for capacity building (Practical Manual on Local Employment Development, Management Training materials)*” (BENNETT e KREBS, 1993:121).

Em Portugal foram escolhidas três áreas de intervenção:

- Norte Alentejo. As reuniões concelhias de dinamização congregaram diversos agentes: cooperativas, autarcas, empresários, sindicatos, professores, etc. Os sectores privilegiados foram o artesanato, indústria e turismo. Após a identificação das principais potencialidades e estrangulamentos, foi organizada uma conferência regional Leda em Portalegre (1987) com representação também de elementos da Comissão Europeia. Nesta ocasião debateram-se ideias e trocaram-se experiências para definir estratégias de acção com vista à dinamização da Operação Integrada do Norte Alentejo (anterior Programa Integrado da mesma zona). Entre 1988 e 1989, destacaram-se actividades como inquéritos, elaboração de relatórios e estudos, participação em seminários e visitas de estudo;
- Chaves e Orense. A definição de linhas estratégicas teve por base um inventário dos recursos endógenos. A dinamização dos actores locais baseou-se numa tomada de consciência dos constrangimentos e virtualidades locais. Deste movimento inicial resultou a criação da Associação para o Desenvolvimento do Alto Tâmega integrando a Agência de Desenvolvimento, Centro de Emprego, câmaras, cooperativas agrícolas, comerciantes, industriais e a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Chaves. A cooperação transfronteiriça pretendeu tirar partido de recursos endógenos na agricultura, indústria e turismo rural;

- Covilhã e Amadora. Integradas nas regiões em declínio industrial, as parcerias locais procuraram dinamizar agentes no sentido de inverter esta tendência através de acções específicas de promoção do emprego em grupos de risco (mulheres, jovens e desempregados industriais).

a6) *Comentário final*

Nas Iniciativa Comunitárias Pobreza 3 e Leader 2, em termos gerais, constatou-se uma intervenção repartida entre as escalas europeia, nacional e local. Consideramos que estes programas apresentaram uma orientação operacional de articulação de três formas:

i) O papel motor da Comissão na concepção, implementação e avaliação da Iniciativa

Em conformidade com as disposições gerais dos Fundos Estruturais aprovadas em Conselho Europeu, a Comissão estabeleceu orientações para as Iniciativas Comunitárias. A identificação de vectores de actuação permitiu definir a estratégia de desenvolvimento e os territórios abrangidos. As normas de execução estabeleceram as regras relativas à apresentação de candidaturas pelos Estados-membros e respectivos procedimentos de selecção, aprovação e financiamento, bem como as acções elegíveis para co-financiamento comunitário. Foi estabelecida ainda a contribuição da União Europeia para o financiamento das Iniciativas, tendo sido aplicáveis as disposições relativas às taxas de participação comunitária.

Na escolha das intervenções locais a serem apoiadas procurou-se privilegiar a aplicação de estratégias originais de desenvolvimento para tirar partido do potencial dos respectivos territórios numa perspectiva de médio-longo prazo. Concretamente, a Comissão Europeia procurou estimular abordagens integradas de desenvolvimento rural (Leader 2) e a experimentação de novas estratégias de combate à pobreza (Pobreza 3) visando desencadear acções inovadoras no âmbito das acções-piloto e dos grupos de acção local.

Foi estabelecido um enquadramento funcional e financeiro de apoio à sistematização de «boas práticas», tirando partido das redes internacionais que se estabeleceram no âmbito de cada Iniciativa. A avaliação em rede visou divulgar abordagens inovadoras passíveis de influenciar, completar e/ou reforçar as políticas nacionais e comunitárias.

ii) O papel dos órgãos de coordenação na ligação entre a escala europeia e a escala local

Na Iniciativa Pobreza 3, as Unidades de Investigação e Desenvolvimento visaram a melhoria da capacidade local de adaptação às regras administrativas e financeiras da Comissão Europeia. Estes órgãos procuraram gerir e estabilizar um mandato autónomo dos Comités Directores para realizarem os projectos pré-definidos. O apoio técnico visou resolver problemas como a falta de parceiros ou incoerência no planeamento das acções. O apoio à gestão do projecto centrou a atenção em aspectos como a homogeneização de relatórios e contabilidade usados nos programas comunitários ou a introdução do conceito de avaliação «on-going».

Na Iniciativa Leader 2, o organismo intermédio era a Comissão Nacional de Gestão. Este órgão teve por objectivos a credenciação de Entidades Locais para elaborarem planos de acção local, bem como a sua constituição como entidades gestoras da Subvenção Global Comunitária por via da Convenção Local de Financiamento. Esta Convenção foi enquadrada por orientações nacionais (Plano Nacional de Enquadramento e regulamentos emanados da Comissão Nacional) que, por sua vez, foram fixados em conjunto com a Comissão na base de directrizes comunitárias. A Convenção Local de Financiamento possibilitou a atribuição de responsabilidades a cada Entidade Local em termos de procedimentos de transferência financeira, regime de execução e controlo e processamento da informação.

iii) As funções-chave atribuídas à escala local

Os Grupos de Acção Local (Leader 2) e os Comités Directores (Pobreza 3) tinham autonomia para aprovar e direccionar os recursos financeiros para os parceiros que estivessem envolvidos nas acções locais de gestão e animação socioeconómica e para os promotores com candidaturas formalizadas e seleccionadas.

No que diz respeito à adaptação da procura de emprego, em particular dos indivíduos com dificuldades de integração social, salientou-se a articulação, pelas parcerias locais, das funções de informação, recrutamento e selecção, formação e ligação ao mercado de emprego.

No âmbito do apoio à criação de emprego, estes órgãos visaram o apoio informativo preliminar, definição e aplicação de critérios de selecção dos promotores, o apoio à preparação do projecto e respectivo financiamento de curto prazo, bem como o

acompanhamento técnico e personalizado dos pequenos empresários durante os primeiros anos de vida da respectiva actividade.

b) Objectivos «territorializados» do Plano Nacional de Emprego e respectivas intervenções regionais para a sua aplicação

A filosofia-base do Plano Nacional de Emprego decorreu do enquadramento estratégico e operacional das políticas de emprego na Europa analisado no subcapítulo VI.1. A aplicação das quatro directrizes emanadas das conclusões da Cimeira do Luxemburgo partiram de um princípio básico: *“para se garantir o desenvolvimento coerente e integrado ao nível da política de emprego, deve privilegiar-se uma actuação global e transversal neste domínio, que favoreça um crescimento económico rico em emprego e que contribua para a sustentabilidade e para a elevação dos níveis e da qualidade do emprego.”* (MINISTÉRIO DO TRABALHO E SOLIDARIEDADE SOCIAL, 2000b:3) Este carácter integrado das medidas privilegiou a ligação ao PDR e teve subjacente três objectivos de desenvolvimento regional e local (idem:5):

- Os projectos-piloto locais permitiam difundir e demonstrar as boas práticas;
- O acompanhamento individual e personalizado por parte dos serviços públicos devia-se alicerçar nas parcerias locais;
- A resolução dos problemas sociais e ambientais devia privilegiar abordagens locais, regionais e sectoriais.

Com base nestes objectivos, a dimensão regional do Plano Nacional de Emprego foi operacionalizada com a adopção de quatro tipos de intervenções regionais ou locais:

- b1) Planos regionais de emprego;
- b2) Redes regionais para o emprego;
- b3) Pactos territoriais para o emprego;⁸⁵
- b4) Outros programas com efeitos regionais-locais sobre o emprego (por exemplo o RMG e o RIME)

⁸⁵ Os Pactos Territoriais para o emprego constituíram uma iniciativa do Ministério da Administração do Território, enquanto que as Redes Regionais para o Emprego tiveram origem no Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. A estratégia e objectivos eram, na essência, idênticos.

b1) Os *planos regionais de emprego* visaram as regiões com problemas de emprego e desemprego mais graves. Estes planos procuraram, em coordenação com o PDR, ajustar a estratégia definida a nível nacional às respostas regionais e locais específicas (idem:8). Vejamos alguns dos elementos estratégicos dos planos regionais do Alentejo e da Área Metropolitana do Porto.

No caso do Plano Regional do Alentejo, este ajustamento à escala nacional devia ser desencadeado “... *no que se refere à articulação entre a política de protecção social e as políticas de emprego e formação como charneira de situações de exclusão e integração, bem como à concentração dos serviços públicos de emprego no acompanhamento individual e personalizado e na dinamização de parcerias alargadas e ainda a adopção de uma metodologia de demonstração e difusão de boas práticas, com vista à valorização dessas práticas em áreas e grupos prioritários.*” (RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS nº67/98)

A aplicação do plano concretizou-se em três objectivos (idem:2 e 3):

- Prevenção do desemprego de longa duração e combate ao desemprego jovem. Concretamente, previu-se oferecer uma oportunidade – sob a forma de formação, experiência profissional ou acompanhamento individualizado – a todos os jovens (até seis meses na situação de desemprego) e a todos os restantes desempregados (até doze meses);
- Promoção local do emprego através, entre outras medidas, da valorização de actividades tradicionais, apoio à mobilidade profissional ou requalificação de desempregados;
- Investimento em infraestruturas através, por exemplo, do estabelecimento de centros de apoio à criação de empresas (CACE) ou pólos de formação de artesãos.

O Plano Regional de Emprego para a Área Metropolitana do Porto teve por finalidade “... *a melhoria quer das condições estruturais do emprego associadas à reconversão do tecido económico e social, quer ainda da empregabilidade da população activa e desempregada da AMP, por forma a sustentar os processos futuros de desenvolvimento.*” (RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS Nº47/99, 1999)

Este enquadramento permitiu estabelecer as seguintes prioridades (idem:3036-3037):

- Favorecimento de novos investimentos em fileiras estratégicas como serviços de distribuição, imagem, desporto, turismo de negócios, consultoria, cultura e multimédia;

- Redução do desemprego de fluxos etários intermédios e jovens (com experiência profissional mas com baixos níveis de qualificação), dando particular atenção às situações de abandono precoce do sistema escolar básico e secundário;
- Redução do desemprego e promoção de novas oportunidades para os grupos sociais vítimas de exclusão social;
- Melhorar a qualificação escolar e profissional, por exemplo, aumentando o período médio da idade escolar ou diversificando a oferta de formação.

O suporte orgânico do Plano Regional de Emprego para a Área Metropolitana do Porto baseou-se no Fórum Regional (consulta e reflexão prospectiva), na Unidade Permanente de Acompanhamento dos projectos e programas e no Núcleo Coordenador (com função de montagem e desenvolvimento da Rede Regional⁸⁶) (IEFP, 2000:13 e 16).

b2) *As redes regionais para o emprego constituíram um “... método para promover a intervenção concertada em zonas dotadas de identidade socioeconómica, no sentido de resolver problemas de emprego e qualificação, consensualmente identificados como prioritários, com base numa melhor articulação dos recursos humanos disponíveis, ... melhorando a utilização dos programas e medidas existentes.” (RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS nº2/98)*

Dos objectivos estabelecidos para estas redes destacaram-se a adaptação de programas e instrumentos públicos aos problemas e necessidades locais, tendo por base a potenciação dos serviços públicos de emprego em articulação com os parceiros locais. Previu-se, igualmente, a identificação de problemas concretos e das necessidades relacionadas com a criação de emprego. Propôs-se ainda uma melhoria da relação entre necessidades de emprego e oferta de qualificações para a potenciação das capacidades locais: o apoio de associações empresariais e de animação local e de centros de investigação & desenvolvimento, foram alguns dos exemplos avançados que traduziram a aposta na capacidade institucional mobilizável ao nível regional – um dos princípios subjacentes à constituição deste tipo de redes.

As redes existentes foram coordenadas pelas delegações regionais do IEFP (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) e abrangeram áreas de intervenção muito

⁸⁶ O Plano Regional de Emprego para a Área Metropolitana do Porto foi considerado o suporte programático central da Rede Regional de Emprego da Área Metropolitana do Porto. Assim, embora os planos regionais e as redes regionais fossem instrumentos distintos, podiam-se complementar.

diversificadas. Vejamos, a título ilustrativo, o tipo de intervenção das redes, respectivamente, do Alto Lima, Pinhal Interior Norte, Península de Setúbal, e da Arte e da Pedra (IEFP, 1999:7 a 9):

- Qualificação de recursos humanos, desenvolvimento dos sectores tradicionais e dos serviços de proximidade (por exemplo, o turismo rural) e criação de condições favoráveis à fixação de recursos humanos qualificados;
- Integração de grupos excluídos, qualificação de jovens e dinamização da capacidade empresarial local;
- Formação de empresários, programação de um centro de inovação tecnológica e de uma estrutura informativa integrada pro-activa de situações críticas;
- Apoio aos oleiros regionais, diversificação da produção e diminuição da debilidade dos circuitos de comercialização.

b3) Os *pactos territoriais para o emprego* decorrem, como vimos no ponto VI.1, dos princípios-base adoptados pela Comissão Europeia e constituíram o terceiro tipo de intervenção previsto no Plano Nacional de Emprego. Foram criados três pactos: Marinha Grande, Vale de Sousa e Norte Alentejano, sendo mais clara – em relação aos instrumentos anteriores - a especificidade regional dos objectivos definidos:

- O Pacto Territorial da Marinha Grande teve como objectivo estratégico o alargamento da cadeia de valor das indústrias locais, ambicionando a elevação da capacidade competitiva da economia local. Especificamente, a estratégia centrou-se sobretudo no «cluster» moldes-plásticos e respectivos segmentos emergentes e no prosseguimento da reestruturação do sector vidreiro, com base na potenciação dos recursos humanos e no sistema local de inovação;
- O Pacto Territorial de Vale de Sousa visou a sustentabilidade e qualificação do emprego existente, nomeadamente nos sectores do vestuário, calçado, design de mobiliário e gestão de florestas; privilegiou-se, também, a valorização, por exemplo, da iniciativa empresarial de jovens, formação e acompanhamento de empresários e o apoio ao mercado social de emprego (ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DE VALE DE SOUSA, 2000:14 a 16);
- O Pacto Territorial do Norte Alentejo centrou a sua acção na revalorização do artesanato e artes e ofícios tradicionais, em complemento com a actividade turística e sociocultural. Três dos objectivos específicos focaram a promoção da garantia de qualidade, a

transformação e comercialização de produtos tradicionais e o apoio a iniciativas inovadoras na área do turismo (CCR DO ALENTEJO/IEFP-ALENTEJO, 1999:5 e 6).

b4) As intervenções regionais do Plano Nacional de Emprego procuraram tirar partido de *outros programas com efeitos sobre o emprego*, com o intuito de criar sinergias entre os diversos instrumentos da política nacional de emprego. O RMG (1996-2002) e o RIME (1995-1999) são exemplos de programas que complementaram as outras intervenções.

O accionamento do *RMG* em Portugal correspondeu à constatação de que as políticas tradicionais de protecção social não se revelaram eficazes face aos desafios actuais, traduzidos por novas formas de precaridade e de enfraquecimento da coesão social. Assim, este programa foi norteado por três eixos de intervenção fundamentais:

- O rendimento mínimo procurou garantir o direito à subsistência de todos os que não têm recursos, independentemente de terem alguma vez contribuído para o sistema de segurança social. Esta opção baseou-se num reconhecimento alargado da multiplicidade de contextos em que a exclusão social se produz actualmente;
- O direito à subsistência foi acompanhado de uma contrapartida de esforço de inserção. O Estado comprometeu-se a apoiar as situações de ruptura de rendimentos perante um esforço pessoal e familiar de (re)inserção social, processo no qual a formação e a integração no mercado de emprego constituíram duas das vias centrais;
- O Estado apelou, neste processo, a parcerias alargadas para se encontrarem os recursos de inserção, assistindo-se deste modo a uma territorialização das políticas de protecção social com alargamento da base de responsabilidade colectiva.

O *RIME* integrou-se no Programa de Iniciativas de Desenvolvimento Local, com preocupações centradas na diminuição do desemprego e no apoio a investimentos de pequena dimensão geradores de criação directa de emprego. A criação de micro e pequenas empresas, a animação socioeconómica e a promoção de artes e ofícios tradicionais, foram vistas como formas privilegiadas de criação e fixação de emprego. Assim, o RIME inseriu-se numa política mais vasta de desenvolvimento regional, visando a discriminação positiva a favor de determinadas áreas consideradas prioritárias em termos de coesão económica e social.

O enquadramento estratégico e operacional de intervenção macroeconómica e regional das políticas nacionais de emprego constituiu uma transposição quase-directa do respectivo enquadramento europeu referido no subcapítulo anterior. De salientar, no entanto, que os *instrumentos de enquadramento* também tiveram, como vimos, um âmbito *regional*.⁸⁷ Os *instrumentos de intervenção regional* variaram conforme o plano, a rede ou o pacto em causa.

Os instrumentos de enquadramento regionais adoptam o princípio – ente outros referidos atrás – da reorganização das parcerias, sob quatro ópticas:

- Na óptica dos programas, onde é clara a preocupação em tornar mais eficiente a utilização de medidas e programas já existentes (redes regionais);
- Na óptica dos órgãos desconcentrados da administração pública regional e local, por exemplo, no que toca à utilização mais eficiente dos recursos humanos disponíveis (redes regionais) ou ao acompanhamento individual e personalizado por parte dos centros de emprego (Plano Regional do Alentejo);
- Na óptica dos objectivos fundamentais, por exemplo, a criação de emprego (RIME), a empregabilidade da população activa e da população desempregada (Plano Regional de Emprego da Área Metropolitana do Porto), a integração de grupos excluídos (Rede Regional do Pinhal Interior Norte; Programa RMG) ou o alargamento da cadeia de valor das indústrias locais (Pacto Territorial da Marinha Grande);
- Na óptica da escala de intervenção privilegiada, com reforço do nível regional em relação ao nível local (redes e planos regionais; pactos territoriais; RIME).

b5) *Comentário final*

Nos programas de iniciativa nacional RMG e RIME, a nível geral, verificou-se uma intervenção com preponderância da escala nacional, ainda que enquadrada pelas orientações europeias⁸⁸ e procurando tirar partido dos serviços públicos regionais e locais. Nestes programas, a orientação operacional de articulação revestiu-se de duas formas.

⁸⁷ Para além do instrumento de enquadramento nacional (Plano Nacional de Emprego) e de programas com uma vertente de intervenção essencialmente local (RMG).

⁸⁸ Como vimos, a partir de 1998, as políticas nacionais de emprego passaram a ter um enquadramento europeu baseado em orientações anuais aprovadas no Conselho Europeu. No entanto, ao contrário

i) O papel dos órgãos de apoio na ligação entre a escala nacional e as escalas regional e local

A aprovação dos programas e respectivas orientações-base foi da responsabilidade do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministério do Planeamento e Administração do Território (RIME) e do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (RMG). As Comissões Nacionais de Coordenação foram mandatadas para promover o funcionamento global do sistema com articulação entre as escalas nacional, regional e local. Esta articulação foi promovida com base nas funções destas Comissões: acompanhamento e apoio das acções, adaptação do quadro regulamentar, elaboração do relatório anual de execução e avaliação da execução operacional e do impacto socioeconómico das medidas.

Os órgãos intermédios entre a escala nacional e as escalas infranacionais funcionaram como serviços de apoio às Comissões Nacionais e aos órgãos regionais e locais dos respectivos Ministérios.

No caso do RIME, o Conselho Coordenador integrou as entidades emissoras de pareceres sectoriais e dos organismos infra-nacionais integrados na gestão deste sistema de incentivos. A este órgão intermédio foi atribuída a função de “... *instância estabilizadora e uniformizadora das regras estruturadoras do sistema de incentivos ao longo da sua cadeia de tramitação, para além de poder permitir um desejável esforço de envolvimento e de troca de informações entre todos os operadores do sistema de gestão.*” (COMISSÃO NACIONAL DE COORDENAÇÃO DO RIME, 2001:187)

Em relação ao RMG, o Instituto para o Desenvolvimento Social teve a responsabilidade executiva do acompanhamento e apoio na aplicação de normas e regulamentos, bem como a elaboração de relatórios de execução da medida e avaliação das actividades das Comissões Locais de Acompanhamento (CLA). As vertentes essenciais da articulação do Instituto para o Desenvolvimento Social com estas Comissões prenderam-se com o apoio técnico directo, acções de divulgação, formação de parceiros e coordenadores e apoio à concepção de modelos de suporte à recolha de informação. Este Instituto teve como objectivo operacional central o contacto permanente com as CLA, a Comissão Nacional e as equipas de coordenação do RMG de cada Centro Regional de Segurança Social.

das Iniciativas Comunitárias, a sua concepção é realizada pelas instâncias governativas, sendo as respectivas normas e regulamentos-base emanados da escala nacional.

ii) As funções-chave atribuídas às escalas regional e local

Relativamente a esta questão observam-se duas situações: por um lado, o aprofundamento da delegação de funções para serviços públicos regionais (Comissões Regionais de Selecção do RIME e Centros Regionais de Segurança Social) e locais (Centros de Emprego) e, por outro lado, observa-se a atribuição de competências a entidades não integradas na administração pública (instituições financeiras e associações empresariais regionais) e a órgãos «híbridos» (CLA).⁸⁹

As Comissões Regionais de Selecção do RIME tiveram como atribuição a decisão de aprovar as candidaturas e, no caso de reprovação ou aprovação condicionada, tiveram ainda competências para notificar o promotor e apreciar as alegações para a decisão final. À escala nacional foram conferidas apenas as competências relativas à homologação: a proposta era emitida pela Comissão Nacional de Coordenação e a homologação final era emitida a nível ministerial. O papel fundamental da escala regional era ainda norteado pela redução do tempo de tramitação dos processos relativos ao RIME: *“a responsabilidade de emissão dos pareceres repousou directamente no representante designado para ... [as Comissões de Selecção] e era-lhe directamente atribuída, pelo Coordenador Regional, a candidatura objecto da sua intervenção.”* (idem)

No RMG, os Centros Regionais de Segurança Social tiveram como competência a decisão sobre a atribuição da prestação e respectivo pagamento aos beneficiários, com base no relatório social elaborado pelas CLA.

No que respeita ao RIME, os Centros de Emprego tiveram como responsabilidades a recepção de candidaturas (incluindo divulgação e informação a candidatos), bem como a emissão de um parecer relativo à criação de postos de trabalho em função do investimento proposto e posterior verificação na fase de execução do mesmo.

A atribuição de competências a entidades privadas na gestão de sistemas de incentivos nacionais constituiu uma experiência pioneira no nosso país. Este tipo de gestão operacional teve como objectivo promover uma maior aproximação do RIME aos seus destinatários, as microempresas.

⁸⁹ As CLA integram elementos em representação dos organismos locais públicos responsáveis pelos diversos sectores (educação, saúde, emprego ...), das autarquias locais, das IPSS e, eventualmente, de outras entidades sem fins lucrativos (sindicatos, associações empresariais).

As funções são semelhantes às que identificámos relativamente ao apoio à criação de emprego por parte das entidades gestoras das Iniciativas Comunitárias. As instituições financeiras e as associações empresariais de base regional tiveram atribuições a vários níveis: informação e divulgação, recepção das candidaturas, assistência na preparação do projecto, análise económico-financeira dos projectos e verificação das condições de acesso do promotor ao programa. Destaca-se ainda a realização de entrevistas ao promotor para aferir do seu grau de preparação para a execução, com sucesso, do projecto de investimento. Assim, foi atribuída, a estas instituições, a função de «triagem informal» dos potenciais candidatos à obtenção dos incentivos.

Sendo o RMG gerido numa base concelhia, os órgãos nacionais deste programa conferiram autonomia de decisão aos responsáveis no terreno, procurando tirar partido dos seus conhecimentos e experiência sobre a realidade local e respectivos grupos sociais desfavorecidos. Às CLA competiu elaborar o relatório social e aprovar programas de inserção, bem como a organização de meios, acompanhamento e avaliação da sua execução.

VI.3. – Avaliação das políticas regionais-locais de emprego – União Europeia e Portugal

Após termos apresentado o enquadramento europeu e nacional das políticas regionais-locais de emprego, vamos procurar sintetizar, neste subcapítulo, algumas conclusões da sua avaliação, nomeadamente no que toca ao fomento e implementação das IEDL.

Uma precisão se torna, desde já, necessária. Neste subcapítulo, *não se pretende fazer uma avaliação dos programas nacionais e comunitários, mas sim repescar e sistematizar alguns elementos desses mesmos trabalhos com o intuito de, na conclusão, identificarmos algumas pistas de investigação ligadas à temática «parceria e promoção local do emprego».*

Referimos, desde já, as dificuldades na concepção e aplicação das políticas orientadas para a promoção local do emprego, ainda que se possam descortinar algumas experiências bem sucedidas em contextos institucionais específicos.

Os programas considerados são, a nível europeu, os Pactos Territoriais, a «Acção-Piloto a Favor dos Desempregados de Longa Duração – B2 605» e a Iniciativa Comunitária

«Terceiro Sistema»; a nível nacional e europeu, Pobreza 3, Leda e RMG; e apenas no âmbito nacional, os programas ILE, RIME, Redes Regionais para o Emprego e a Iniciativa Comunitária Leader 2.

Seleccionámos estes programas com base em quatro critérios: primeiro, pelo menos uma das preocupações estratégicas constituiu a criação de emprego; segundo, a abordagem estratégica e o tipo de acções desencadeadas tiveram um âmbito de intervenção regional e/ou local; terceiro, estes programas apoiaram microempresas e/ou pequenas empresas; finalmente, os grupos-alvo foram, preferencialmente, indivíduos com problemas de exclusão social ou desempregados.

Vamos organizar este subcapítulo focando três temas:

- a) Algumas características do emprego no contexto das intervenções;
- b) Dificuldades existentes na implementação das IEDL;
- c) Limitações e potencialidades na organização das parcerias.

a) Algumas características do emprego no contexto das intervenções

a1) União Europeia

Nos pactos territoriais as áreas de actuação mais apoiadas durante 1997 e 1998 foram a valorização do potencial endógeno (desenvolvimento do tecido empresarial) com 45% do orçamento total, a valorização dos recursos humanos (formação, igualdade de oportunidades) com 13.8% e as acções de inserção com 9.1% (COMISSION EUROPÉENNE, 1999:21). Saliência para a reduzida percentagem (16.8%) das verbas dirigidas às infraestruturas, em comparação com o investimento realizado (30%) no âmbito dos fundos estruturais (idem:9).

Na base de um estudo de avaliação ex-ante realizado no âmbito do objectivo 2 (reconversão económica das zonas em declínio industrial) para o período 1997-1999, a Comissão Europeia concluiu que o custo público médio europeu por posto de trabalho criado ou mantido foi de 23 022 Euros (idem:13). Este valor de referência permite-nos comparar a eficiência das políticas regionais comunitárias com as políticas dirigidas especificamente às IEDL. No que respeita a estas últimas, referem-se três valores: primeiro, no caso da acção «B2 605 – acções-piloto a favor dos desempregados de longa duração», o custo variou entre 13 411 e 61 467 Euros (conforme os países) para os anos de 1996 e 1997 (COMISSION

EUROPÉENNE, 1998:9)⁹⁰; por outro lado, o custo público médio por posto de trabalho associado aos pactos territoriais para o emprego foi de 20 979 Euros (COMMISSION EUROPÉENNE, 1999:13)⁹¹ e de 10 415 Euros na Iniciativa Comunitária «Terceiro Sistema» (EUROPEAN COMMISSION, 2001:7) – nestes casos inferiores ao valor de referência (quadros D.2 e D.3 - Anexo 1).

As IEDL apresentaram, em geral, um elevado custo da mão-de-obra (em percentagem do custo total) e um valor acrescentado fraco, enquanto que alguns sectores terciários (tendencialmente gratuitos) dificilmente se autofinanciaram (COMMISSION EUROPÉENNE, 1998:8).

A avaliação das políticas ligadas ao RMG é explícita relativamente à ligação emprego-pobreza: “o reduzido montante das prestações de Rendimento Mínimo associado ... às características de instabilidade e precaridade que o mercado de trabalho tem vindo a assumir não permite, em geral, que ... [os beneficiários] saiam da situação de pobreza; apenas evita níveis dramáticos de privação.” (HESPANHA, 2000:1) O tipo de emprego inerente a estas medidas apresentou reduzidas garantias de renovação, foi de curta duração e assegurou uma remuneração média baixa. Mesmo na experiência escandinava a integração no mercado «regular» de emprego foi baixa: entre 5 a 15% (idem:4).

Na Iniciativa Comunitária «Terceiro Sistema», no que diz respeito ao emprego criado, foi reduzida a percentagem dos indivíduos-alvo com contrato permanente (19.2%) (EUROPEAN COMMISSION, 2001:7). Esta situação foi, em parte, explicada pelo facto da generalidade das «organizações do terceiro sistema» providenciarem formação e experiência em ambiente de trabalho apenas por um período limitado de tempo (idem:16).

No entanto, observam-se características positivas. A taxa média de sobrevivência para as IEDL foi de 50% ao fim de dois anos, valor semelhante à média europeia para as PME privadas (COMMISSION EUROPÉENNE, 1998:9). Por outro lado, algumas das iniciativas apoiadas apostaram em sectores onde a procura ainda não se encontrava claramente definida

⁹⁰ O cálculo deste valor está, normalmente, subavaliado, porque, com frequência, não se têm em linha de conta as despesas de activação do subsídio de desemprego e de concepção e lançamento dos projectos (idem:8).

⁹¹ Do cálculo ficam de fora os efeitos de substituição de um sector para outro e de uma região para outra, os efeitos indirectos e a mais longo prazo inerentes às actividades, os efeitos económicos induzidos (melhoria da produção, variação do rendimento regional disponível) e o emprego induzido pelas acções de formação (idem:12-13).

e onde foi reduzida ou artificialmente restringida (por exemplo: sector público ou monopólios). Estes sectores apresentaram mais probabilidades de gerar rentabilidade e elevaram a criação líquida de emprego em 20-50% (EUROPEAN COMMISSION, 1996:24).

À luz da experiência da Iniciativa Comunitária Pobreza 3, a qualidade do emprego criado através de pequenas iniciativas requereu um conjunto complexo de condições ou factores que, visando indivíduos desfavorecidos, se afigurou difícil de dinamizar. Este programa demonstrou que, num contexto espaço-temporal específico, a criação sustentada de emprego é possível mas com determinadas condições reunidas : *“(It) requires clear and appropriate management strategies which should ideally combine a small amount of available capital with human resources (the quality of labour). The competitiveness of those activities depends to a very large extent on systematic innovation in quality and products, adoption of appropriate technologies, non-price factors in their commercialization strategies and organisational innovation aiming at flexible specialisation. Rising to this kind of challenge requires training linking technical know-how to informal skills, functional knowledge and personal development.”* (HENRIQUES et al., 1994a:15-16)

a2) Portugal

Os sectores apoiados pelos programas foram diversificados: comércio, restauração, serviços de apoio às empresas locais (sobretudo consultoria e contabilidade), serviços de apoio social (creches e infantários), pequenas oficinas de reparação, turismo rural, artesanato, tecelagem e confecção, cerâmica decorativa, trabalhos em ferro forjado, corte e transformação de granitos e mármore, agricultura. A área de intervenção mais importante foi o apoio a actividades económicas (equipamentos, instalações, modernização). Nos programas Leader 2 e Pobreza 3 destacaram-se ainda a divulgação dos lugares e das produções (sobretudo acções publicitárias e participação em feiras, exposições e certames), bem como o ambiente e ordenamento do território (intervenção urbanísticas e preservação e valorização das paisagens e ambiente natural).

O custo público por posto de trabalho criado ou mantido foi baixo, em termos relativos, no caso dos programas ILE (12 586 Euros)⁹² e RIME (18 200 Euros) e elevado no caso do

⁹² O cálculo do número de empregos criados ou mantidos resulta do cruzamento de três critérios:
- Número de membros que não assegurariam outro emprego na ausência do programa, adicionados a 50% dos que arranjarão emprego em piores condições;

programa Leader 2 (51 248 Euros) (quadros D.2 e D.3 – Anexo 1). No entanto, as diferenças metodológicas no cálculo deste indicador impedem uma comparação com o valor de referência para o objectivo 2.

Em muitos projectos do RMG, a inserção baseou-se na ocupação de actividades usualmente desencadeadas pelas entidades públicas envolvidas ou no recurso a programas ocupacionais já existentes no âmbito do mercado social de emprego (as áreas privilegiadas situaram-se na saúde, educação e acção social). Neste programa, salienta-se que, para os titulares em idade activa e sem problemas de saúde impeditivos do exercício de uma profissão, os vínculos contratuais foram precários: apenas 7.8% e 11.2% corresponderam a contratos permanentes, respectivamente para os titulares com idades compreendidas entre 18 e 24 anos e entre os 35 e 44 anos (INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2002a:88-89).

No programa ILE, 65% das empresas inquiridas apresentaram um rendimento abaixo de metade da riqueza total do agregado familiar (HENRIQUES et al., 1991:23).⁹³ 45% das empresas apresentou uma situação económica «má» ou «débil»⁹⁴, limiares mínimos de rentabilidade (menos de um quarto das despesas de pessoal), produtividade baixa e salários ligeiramente superiores ao salário mínimo nacional (idem:69-70). As iniciativas locais de emprego apresentaram ainda debilidades técnicas nos seus projectos: 88% das empresas inquiridas desenvolveram investimentos superiores ao inicialmente previsto (este correspondeu a 74% do investimento realizado) ou realizaram investimentos abaixo do previsto (o investimento realizado foi, no máximo, 79% do previsto) (idem:60).

Mas também se observam efeitos positivos sobre a «qualidade» do emprego.

- As ILE que não fariam qualquer investimento adicional, somadas a 50% das iniciativas locais de emprego que fariam um investimento menor (em média metade do investimento realizado) na ausência do programa;

- As empresas «viabilizadas» adicionadas a 50% das empresas «facilitadas».

Da combinação destes critérios resulta um valor mínimo e um valor máximo de emprego, dos quais se retém o valor médio.

Para o cálculo do custo público efectivo do programa ILE consideram-se três elementos:

- Total dos subsídios a fundo pedido;

- Empréstimos concedidos e não reembolsáveis;

- Custo real de oportunidade das verbas concedidas às ILE a título de empréstimo (idem:50 e 67).

⁹³ Apenas 40 das 147 empresas inquiridas apresentam informação contabilística credível.

⁹⁴ Uma má situação económica equivale a um excedente bruto de exploração negativo; uma situação económica débil corresponde a um excedente bruto de exploração positivo mas com resultado líquido negativo (idem:69).

No programa RMG existiu um número «significativo» de «boas práticas», com a aposta, por exemplo, na formação de requerentes junto de artesãos locais na expectativa de ficarem integrados no final da aprendizagem (CAPUCHA et al., 1998:132). Para os titulares acima referidos e desde a altura em que requereram o rendimento mínimo, registou-se um aumento da percentagem de indivíduos a exercer uma profissão (de 22.4% para 39.9%) (INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2002a:83). Dos indivíduos inseridos profissionalmente, 65% conseguiram adquirir autonomia, ou seja, deixaram de receber a prestação (idem:85).

No caso do programa ILE, a relação «VAB gerado/apoios concedidos pelo IEFP» foi de 1.29 (HENRIQUES et al., 1991:70), o que correspondeu a um efeito multiplicador assinalável; em 55% das empresas a situação económica era considerada satisfatória (idem:69). Por último, refira-se, para o «Pobreza 3 – acção piloto no Porto», a diminuição em 1993 do custo de referência para os equipamentos de apoio aos idosos em 16.1% – o acompanhamento diário dos idosos e parte das tarefas de manutenção do espaço foram executadas, de forma gratuita, por jovens (anteriormente desintegrados socialmente) em contrapartida pelo seu alojamento na residência comunitária (HENRIQUES e RODRIGUES, 1994:88-89).

b) Dificuldades existentes na implementação das iniciativas para o emprego e desenvolvimento local⁹⁵

b1) União Europeia

Nas fases de selecção e construção dos projectos, a avaliação do programa B2 605 conclui que existe, primeiro, uma excessiva dependência dos promotores em relação aos serviços de emprego na construção e direcção dos seus projectos e, segundo, uma dessincronização entre a oferta (projectos) e a procura solvente (pouca atenção conferida aos estudos de mercado) (COMMISSION EUROPÉENNE, 1998:14). O foco da atenção esteve, sobretudo, na montagem do projecto (financiamento e formação) (idem:1).

⁹⁵ Focamos a atenção apenas nas dificuldades de implementação de uma IEDL uma vez que, na generalidade, as referências à questão nos relatórios consultados são de carácter crítico. As referências positivas a este tema são relativamente pontuais.

Por outro lado, o financiamento e a formação⁹⁶ apresentam limitações.

Na Iniciativa Comunitária «Terceiro Sistema», as iniciativas apoiadas apresentaram uma estrutura financeira dependente dos apoios públicos e do voluntariado, sendo que as tentativas para melhorar a autonomia financeira estiveram geralmente associadas ao sacrifício dos objectivos sociais (por exemplo, a diminuição da percentagem de desempregados de longa duração contratados) (EUROPEAN COMMISSION, 2001:31-32).

O crédito das instituições financeiras «clássicas», na generalidade, não cobriu segmentos de mercado «híbridos» da economia social por três razões: primeiro, a viabilidade económica de muitos projectos era duvidosa; segundo, os promotores-tipo tinham falta de experiência profissional, qualificação e recursos financeiros próprios; por último, os projectos foram enquadrados por áreas geográficas consideradas de risco e por estruturas associativas e de parceria financeiramente frágeis (COMMISSION EUROPÉENNE, 1998:30).

A Comissão considerou que a formação continuava a ser, essencialmente, estandardizada e exógena à natureza do emprego a criar. Excepto no que respeita às novas tecnologias (EUROPEAN COMMISSION, 1996:24), foram desvalorizadas dimensões como as capacidades empresariais e pessoais e os conhecimentos técnicos específicos (COMMISSION EUROPÉENNE, 1998:24).

Considerou-se, assim, essencial o acompanhamento dos projectos, primeiro, porque parte dos indivíduos se sentem desencorajados após alguns meses (idem:14) e, segundo, porque são necessários dezoito ou mais meses para consolidar um projecto empresarial de pequena dimensão, quer ao nível das capacidades organizativas e técnicas, quer em termos da estabilização em novos mercados.

Foram também avançadas críticas ao processo como um todo:

- O arranque e consolidação de uma IEDL foram dificultados pelos elevados encargos das cotizações sociais e de outros impostos;

⁹⁶ Considera-se a formação como uma das fases de montagem de um pequeno projecto empresarial. A implementação de uma IEDL implica, primeiro, a selecção dos candidatos e, após esta fase, a montagem do referido projecto. No entanto, várias são as ocasiões em que a formação surge como uma fase preliminar integrada de forma deficiente, ou mesmo desligada, de uma estratégia local concertada e de uma selecção rigorosa dos desempregados candidatos à criação da sua própria empresa.

- A experiência demonstrou que o sucesso dos projectos se explica sobretudo pela capacidade evidenciada na adaptação à burocracia e menos pelo processo inverso (idem:27).

Finalmente, a experiência do Pobreza 3 demonstrou que a integração eficiente das várias fases de implantação de uma IEDL depende de um projecto coerente de mobilização para o desenvolvimento local e de aspectos sociais, culturais, institucionais que complementam o enquadramento económico «tradicional»: *“It needs continuous efforts to bring about a change in attitudes behaviour and values, to identify new activities and project ideas, preparing concrete, productive projects from a range of ideas and accessing funding when capital is not available. Cultural, social and institutional factors play a more relevant role in fostering entrepreneurial activity and management strategies in the allocation of local resources than economic aspects alone. In these cases, conventional incentives to investment (cheap credit, subsidies, fiscal incentives, etc.) are not enough.”* (HENRIQUES et al., 1994a:15)

b2) Portugal

Na selecção dos promotores, os responsáveis pela acção-piloto de Almeida (Pobreza 3) salientaram dois tipos de dificuldades: *“a falta de espírito empresarial (traduzida na escassez de iniciativas locais) aliada à inadequação (em termos de exigência, de morosidade e incerteza) dos sistemas de incentivos para o apoio de iniciativas em zonas como a de Almeida tornam difícil (e arriscada pelos efeitos perversos que pode provocar) a intervenção do projecto nesta área.”* (HENRIQUES e RODRIGUES, 1994:227) Dadas as limitações dos sistemas de incentivos e dos pequenos empresários potenciais foi praticamente inviabilizado o apoio a novas empresas – os responsáveis referiram que, na altura, permaneciam em carteira três propostas sem possibilidade de elaboração dos respectivos projectos. No programa ILE, concluiu-se que poderão ter sido excluídos os indivíduos mais desfavorecidos face ao montante exigido de recursos próprios, os conhecimentos exigidos na elaboração dos projectos⁹⁷ e a dificuldade em mante-los durante o período de apreciação (HENRIQUES et al., 1991:83).

⁹⁷ No inquérito dirigido aos promotores apoiados pelo RIME, 54% dos inquiridos consideraram que um dos aspectos a alterar no sistema de incentivos seria a existência de um maior apoio na preparação do projecto (COMISSÃO NACIONAL DE COORDENAÇÃO, 2001:247).

A maioria das entidades locais (associações de desenvolvimento local), através dos quais foram canalizados os recursos financeiros do Leader 2, faziam uma explicitação pouco concreta dos objectivos, não definiram prioridades e, se o faziam, não as hierarquizaram, tendo como consequência a dispersão das acções. Esta circunstância explica-se, em parte, pela tendência, por parte das associações de desenvolvimento local, para assumirem o papel de promotor «substituto» face à escassez de iniciativas potenciais (GEOIDEIA/IESE, 1999:92). As acções subjacentes aos planos de acção local que reflectem estratégias adequadas à realidade local, coexistiram com lógicas organizativas de absorção de recursos para maximizar o aproveitamento das áreas de intervenção previstas no Leader 2 (idem:111).

Concluiu-se, igualmente, sobre uma maior selectividade dos projectos por parte das associações de desenvolvimento local (ainda que com o risco de baixas taxas de execução) no Leader 2, por comparação com o Leader 1: privilegiaram-se os apoios a actividades já existentes e apoiadas no Leader 1, desta vez com aplicações elegíveis de nível superior (exemplos: certificação de qualidade, organização de exposições). Esta actuação foi mais vincada nas entidades locais que transitaram do Leader 1, face às dificuldades e estrangulamentos estruturais evidenciados no passado (idem:138).

No programa ILE os apoios foram direccionados, nomeadamente, para actividades existentes (em princípio com formas jurídicas diferentes) e para a reconversão, ou lançamento, de um projecto já «esboçado» em período anterior (HENRIQUES et al., 1991:77-78) – o que explica o baixo autoemprego (apenas um quarto) no total de empregos proporcionados pelas iniciativas locais de emprego inquiridas. Assim, *“o programa ILE estará a constituir um importante instrumento de viabilização financeira de iniciativas empresariais latentes, de cuja concretização decorre a resolução do problema de emprego para potenciais beneficiários prioritários do programa, ainda que na condição de assalariados”* (idem:86).

A montagem dos projectos (formação e financiamento) é, igualmente, objecto de avaliação crítica a diversos níveis.

O processo de acesso aos fundos do programa ILE foi de elevada morosidade. Entre o primeiro contacto com o IEFP e a apresentação dos projectos contaram-se em média 122 dias; entre a apreciação dos projectos e o despacho dos apoios totalizaram-se, em média, 201 dias; e o tempo que mediou o despacho e a recepção efectiva dos recursos financeiros foi de 102 dias (idem:62). Ou seja, o período médio de apreciação foi elevado (425 dias) o que gera

fortes bloqueios: “o seu carácter bloqueador evidencia-se na impossibilidade de manter a expectativa relativa a um eventual deferimento nas situações de maior carência ... e na alteração da estrutura de custos decorrente da inflação” (idem:84).

No programa RIME, as «situações» que trouxeram mais dificuldades à implementação do projecto empresarial foram os atrasos nos recebimentos dos incentivos (opinião partilhada por 60% dos promotores inquiridos) e a entrada com capitais próprios antes do recebimento efectivo do apoio financeiro (53% dos promotores) (COMISSÃO NACIONAL DE COORDENAÇÃO, 2001:236).

No que respeita à formação, as deficiências surgiram a vários níveis (AMARO et al., 1992:153-157):

- A segmentação na aplicação dos programas operacionais gerou dificuldades no apoio à aprendizagem dos formandos (um projecto pode incorporar candidaturas a vários programas) e na formalização das candidaturas a acções de formação (exemplo: burocracias bloqueadoras de iniciativas de associações menos informadas);
- A inadequação da formação nas zonas rurais esteve patente na seguinte situação: “... é muito difícil juntar um número suficiente de jovens para constituir uma turma que atinja os limites mínimos para a realização ou frequência de certos cursos, ... o que torna impraticável a lógica de segmentação (por grupos etários, características, etc.) que, «idealmente», alguns planos operacionais exigem.” (idem:154) Problemas semelhantes foram referidos na avaliação do Leader 2 (GEOIDEIA/IESE, 1999:115 e 118);
- A inadequação da formação «tradicional» para os grupos sociais de zonas urbanas degradadas gerou questões delicadas, como, por exemplo: “como adequar Programas Operacionais, concebidos para «activos» possuidores de algumas habilitações e motivações de trabalho, para indivíduos que não têm projectos de vida nem segurança no que fazem, não sabem capitalizar nem investir, não têm ideias nem iniciativas e vêm na formação profissional não uma qualificação mas uma oportunidade de ganhar dinheiro, em alternativa ao desemprego?” (AMARO et al., 1992:155).

A fase de acompanhamento não foi executada com o mínimo de eficiência dadas as debilidades existentes: no caso do RMG e do RIME, os serviços e instituições, à partida, vocacionados para o apoio à execução e gestão dos projectos careceram de competências e meios; as comissões locais de acompanhamento do Leader 2 (com escassez de meios financeiros e técnicos) e os serviços descentralizados do IEFP e associações locais (com os

recursos do programa ILE afectos exclusivamente ao arranque das iniciativas) confirmaram a tendência para desvalorizar esta componente essencial na implantação de uma IEDL. Por outro lado, a criação, eventual, de unidades formais de apoio técnico (jurídico, económico, contabilístico, financeiro, comercial e administrativo) pode ter efeitos de substituição sobre ramos de actividade idênticos, não apoiados pelo Estado (idem:157).

c) Limitações e potencialidades na organização das parcerias

Nas intervenções estudadas neste ponto, a parceria é um dos elementos importantes. A sua aplicação pôs alguns problemas que vamos realçar analisando as limitações e potencialidades na organização das parcerias.

c1) União Europeia

Vamos referir, em primeiro lugar, algumas das principais limitações na organização das parcerias a diversos níveis: maturação da estratégia, realização do diagnóstico, coerência das acções, recursos financeiros e humanos, modelos de parceria adoptados e papel da inovação organizacional.

Segundo a Comissão Europeia, a lenta renovação das estratégias locais de desenvolvimento deveu-se, em parte, à rigidez dos dispositivos europeus e nacionais: por um lado, entre a data limite de recepção das candidaturas e a recepção efectiva dos primeiros recursos financeiros pelos beneficiários decorreu uma média de doze meses; por outro lado, o co-financiamento efectivo exigido aos parceiros locais foi, também, elevado (COMMISSION EUROPÉENNE, 1998:12-13).

A propósito do programa Pobreza 3, saliente-se que a estratégia subjacente aos projectos implicou «idealmente» que o diagnóstico correspondente estivesse completo antes de aqueles se iniciarem. No entanto, o referido diagnóstico exigiu muito tempo para ser concluído, teve custos elevados e lidou com um objecto de análise particularmente complexo (SIMONIN et al., 1994:9).

Os problemas de coerência observaram-se na descoordenação dos serviços ligados ao RMG (administração central, assistência, emprego) (HESPANHA, 2000:2), na concorrência entre os dispositivos nacionais de emprego (COMMISSION EUROPÉENNE, 1998:14) e na

deficiente selecção dos parceiros e definição das respectivas funções na fase preliminar (ESTIVIL et al., 1994:11). Em alguns casos, a estratégia foi desenvolvida após a dinamização de actividades já existentes no seio dos parceiros envolvidos: *“the lack of coherence seems to be the direct result of deficiencies in the partnership structures, especially when that «partnership» is limited to the dividing up of supplementary resources that become available, between the institutions which make up the Steering Committee. They then simply take out those resources and use them for their traditional activities. Even though an approach of that nature is not necessarily all bad, it is clear that it cannot guarantee coherence in strategy so long as the project does not fulfil the role of co-ordinator for the partners and for their activities.”* (SIMONIN et al., 1994:10-11)

Na avaliação do programa LEDA referem-se problemas semelhantes: *“a multiplicity of different programmes and resources appears to stimulate agents in different ways. The result is that sometimes complex and inconsistent networks may develop for different purposes.”* (BENNETT e KREBS, 1993:138)

As limitações financeiras na organização de parcerias situaram-se em diferentes eixos, tendo em conta a experiência da Iniciativa Comunitária Pobreza 3:

- As dificuldades financeiras mais graves registaram-se nos países cuja administração local não facilitou a autonomia dos projectos – por exemplo, no que concerne a despesas não planeadas, regras contabilísticas próprias ou mesmo a abertura separada de contas bancárias;
- A maior dificuldade em conseguir um nível mínimo de funcionalidade no início esteve relacionada com um maior número de escalas de decisão envolvidas;
- Foi igualmente problemática a tendência, em alguns casos, para a mera obtenção de recursos complementares pelos parceiros envolvidos ou para a monopolização dos fundos pelas entidades coordenadoras.

A escassez de recursos humanos e financeiros gerou dificuldades de implementação dos pactos territoriais nas fases de sensibilização das instituições potencialmente parceiras e na negociação inicial com os parceiros na altura da programação das actividades. Uma das consequências desta situação consistiu nas dificuldades em debater a orientação-geral dos pactos (EUROPEAN COMMISSION, 2002b:21 e 78).

Ainda segundo a avaliação do Pobreza 3, quer no modelo horizontal (com preponderância dividida pelos parceiros à medida que a acção-modelo se desenvolve), quer no modelo vertical de parceria (em que o grupo coordenador da acção-piloto é responsável pela estratégia, recursos financeiros, coerência e construção dos projectos), os riscos mais comuns foram o protagonismo dos coordenadores, a preocupação exclusiva dos parceiros com o seu próprio interesse ou a ausência – na prática – de objectivos e estratégia comuns.

Por outro lado, a inovação organizacional pode não ser compatível com a estratégia de parceria: “... *innovatory imperative at the level of partnership introduced an element of fragility into the stabilisation process of project Boards or management which at times created tensions for the simultaneous necessity to establish a consistent and durable administrative framework internal to the financial and social management of each Model Action*” (CONROY, 1994a:6).

Algumas das potencialidades inerentes aos processos de parceria ligam-se ao tempo de maturação da estratégia, à escolha de escalas geográfica e de exclusão específicas, à gestão dos recursos financeiros e ao trabalho com os agentes empresariais.

A fase inicial deve ser necessariamente demorada para melhorar as perspectivas de médio/longo prazo dos projectos locais (ESTIVIL et al., 1994:15 ; COMMISSION EUROPÉENNE, 1998:15). A experiência demonstrou que são necessários, pelo menos, dois anos de «construção» da parceria em termos da adesão das populações, da necessidade de os parceiros conhecerem a natureza do programa, do tipo de envolvimento e de regras organizativas exigidas.

A forma de actuação mais bem sucedida – mas igualmente excepcional – procurou combinar a escala geográfica e as situações de exclusão: “*when the schemes are run in a truly small area, this cohesiveness could presumably be achieved through the medium of the family: the Programme, for example, could arrange for the whole family to be rehoused, help the unemployed parents become reintegrated into the world of work, arrange training for the oldest children or educational support for the youngest.*” (SIMONIN et al., 1994:13) No caso do Leda, foi bem sucedida a aposta em projectos específicos e pragmáticos em paralelo com parcerias adequadas: “*it demonstrates that local policies to stimulate development take place in a multi-agent context which appears usually to require specific projects to get under way.*” (BENNETT e KREBS, 1993:138)

Relativamente às potencialidades na gestão dos recursos financeiros destacaram-se (GOOD PRACTISE SEMINAR, 1998:4-5, 9 e 12 ; COMISSION EUROPÉENNE, 1998:10)

- o incentivo aos agentes privados para se juntarem à parceria, o que exigiu que estes estivessem cientes da valorização efectiva das suas actividades, da moderação dos custos de funcionamento da parceria e da efectiva descentralização das funções financeiras e administrativas por parte do grupo coordenador;
- a colaboração entre mecanismos de crédito «alternativos» e os poderes públicos, concretizando-se, entre outros aspectos, na manutenção do subsídio de desemprego e dos direitos associados à segurança social durante o período inicial de criação das empresas – ainda que os períodos tenham variado, segundo os países, entre três meses e três anos.

Destaque ainda, no âmbito da Iniciativa Comunitária «Terceiro Sistema», para os resultados positivos do trabalho em parceria com os agentes empresariais, em termos do aumento da empregabilidade dos indivíduos-alvo para melhorar as possibilidades de integração em empresas existentes, e também ao nível da subcontratação de produtos/serviços às IEDL (EUROPEAN COMISSION, 2001:50)

c2) Portugal

Sintetizemos agora alguns elementos relativos às limitações na organização em parceria dos programas portugueses:

- Na aplicação do RMG constataram-se dois tipos de conflitualidade: por um lado, a conflitualidade difusa, que é habitualmente ultrapassável e consiste em divergências pontuais no que respeita ao protagonismo de determinada instituição ou forma de actuação das comissões locais; e por outro lado, a conflitualidade paralisante que se concretiza em divergências pessoais, ausência de debate aberto, tratamento diferenciado dos parceiros ou insuficiências graves na articulação entre estes (CAPUCHA et al., 1998:131). De entre os factores considerados pelos técnicos do RMG como desestabilizadores do normal funcionamento das CLA, destacou-se a fraca participação dos parceiros (referido por 60% dos técnicos inquiridos) (INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2002b:78)
- A natureza inovadora dos resultados alcançados pode ser afectada se o grupo coordenador pretendeu ganhar visibilidade política e ter acesso indirecto aos recursos da acção-modelo (HENRIQUES, 1994b:12);

- No RMG e no Leader 2 constatou-se a falta de técnicos das áreas de finanças/gestão. Concretamente, os responsáveis do RMG foram técnicos dos serviços sociais em 68.2% dos projectos (CAPUCHA et al., 1998:63);
- A gestão dos planos de acção local (Leader 2) limitaram a cooperação com parceiros locais dada a sobreocupação dos técnicos com actividades administrativas e burocráticas (GEOIDEIA/IESE, 1999:118);
- Na área de intervenção-Leda do Norte Alentejo, o enquadramento e direcção das acções foram deficientes apesar da existência de um documento estratégico: “... *os vários actores locais nem sempre partilham a mesma visão sobre o futuro de uma área e não existe sempre um processo coerente de definição de objectivos, de decisão sobre os instrumentos de actuação, de acompanhamento e de avaliação dos resultados*” (IEFP, 1991:17);
- As áreas-Leda Covilhã e Amadora caracterizaram-se por um processo de negociação moroso e multifacetado: “*local government and other local agents are the main focus ... Development agencies account for only a minor financial role. It is clear, therefore, that co-financing is the norm and this involves very complex and, one deduces, time-consuming negotiations.*” (BENNTT e KREBS, 1993:134);
- As Redes Regionais para o Emprego corresponderam à formalização de parcerias já existentes, traduzidas na participação de um número limitado de instituições-parceiras (raramente incluindo agentes empresariais no processo) e no reforço das actividades tradicionais do IEFP (IEFP, 2002a:33 e 112).

As potencialidades da parceria são evidenciadas, essencialmente, na avaliação da Iniciativa Comunitária Pobreza 3, ainda que os programas RMG, ILE e Leda mereçam uma referência:

- A solidariedade activa constituiu a segunda forma típica de integração de parceiros na execução do RMG. O debate aberto permite ultrapassar alguma conflitualidade através do estímulo à inovação. A liderança forte, com algum grau de abertura, permite a distribuição correcta de funções (CAPUCHA et al., 1998:131);
- O incentivo ao associativismo entre as iniciativas locais de emprego implicou a obtenção de algumas especificidades na aplicação do programa ILE pelo Centro de Emprego das Caldas da Rainha, com a criação da Rede de Iniciativas Locais do Oeste (HENRIQUES et al., 1991:79);
- Na área-LEDA do Norte Alentejo, a declaração formal de objectivos estratégicos e de programação das acções constituiu uma fase preliminar determinante nas parcerias: “(as

estratégias) constituem parte dos procedimentos que os actores locais têm de satisfazer no sentido de conseguirem financiamentos de fontes exteriores, governos nacionais ou a Comunidade Europeia. Aqueles procedimentos podem, certamente, ser eficazes ... ao movimentarem um debate sobre os objectivos do desenvolvimento e os meios de os atingir, como parece ter sido o caso da preparação de um programa de desenvolvimento integrado ... no Norte-Alentejo.” (IEFP, 1991:17);

- Duas das dimensões mais ricas e inovadoras do Pobreza 3 foram os acordos politico-partidários para a mesma acção-modelo e a perspectiva do desenvolvimento local indutora de mudanças territoriais que, por seu lado, possibilitaram alterações duráveis na situação de pobreza em determinados grupos sociais (HENRIQUES, 1994b:10)

No programa Pobreza 3 foi conseguido um novo tipo de articulação entre o «económico» e o «social», na linha das preocupações académicas e políticas com a «inserção pelo económico»; esta perspectiva implicou fundamentar procedimentos flexíveis por parte das entidades públicas e privadas: *“basta recordar ... como já se acentua a dependência entre a criação de emprego e a animação de nova iniciativa empresarial, como se reforça a imprescindibilidade de «sinergias» locais no reforço da competitividade das empresas ou como de forma crescente a competitividade das empresas se mostra mais dependente da sua capacidade organizativa. Mas esta, por sua vez, relaciona-se não só com a aquisição de habilitações formais ou com o acesso a qualificação profissional mas com capacidades de aprendizagem e adaptação dos trabalhadores a novas situações”* (HENRIQUES e RODRIGUES, 1994:25).

VI.4. – Apreciação global da estratégia europeia

Qual o significado mais amplo da evolução das políticas de emprego europeias, tendo em conta as mudanças no sistema teórico e no contexto político-económico global? De que forma é que as dificuldades e desafios da promoção local do emprego reflectem estas mudanças? Pretendemos ensaiar uma resposta, necessariamente sintética, focando três questões:

- a) Mudança nos paradigmas teóricos;
- b) «Agenda» das principais instituições político-económicas supranacionais;
- c) Estratégia global da construção europeia.

a) Mudança nos paradigmas teóricos

A evolução recente das políticas de emprego reflectiram, em parte, a permanência de alguns elementos do paradigma funcionalista e a integração de alguns conceitos e relações fundamentais do paradigma territorialista e das abordagens críticas do modelo neoclássico do mercado de trabalho. De referir que mais recentemente a tendência neoliberal e respectivas teses monetaristas fortaleceram-se, condicionando, em certa medida, a importância da política de emprego no âmbito, sobretudo, da intervenção macroeconómica. No entanto, duas questões exigiriam uma reflexão mais aprofundada: será que a influência é mais vincada no sentido Teoria → Política ou no sentido contrário? Qual o efectivo papel da comunidade científica na concepção e implementação das políticas públicas de emprego?

A iniciativa da Comissão Europeia, a partir de 1995, para reconhecer o desenvolvimento local como factor estratégico reflectiu alguns elementos dos paradigmas funcionalista e territorialista.

A aposta em determinados sectores e na complementaridade entre estes por parte de uma região ou local, são dois dos elementos teóricos fundamentais do paradigma funcionalista. Por exemplo, o acréscimo dos investimentos ambientais valoriza a aposta no comércio de proximidade pela atracção de consumidores e de outras actividades. Mas, por outro lado, a natureza dos sectores referida é trabalho-intensiva, aspecto privilegiado no âmbito do paradigma territorialista.

Segundo o paradigma territorialista, a identificação das necessidades – por exemplo ligadas aos serviços de proximidade - depende da natureza dos problemas e potencialidades das comunidades locais. A satisfação de necessidades depende e, simultaneamente, gera o desenvolvimento do potencial humano que se traduz em capacidades de acção inovadoras para a resolução dos problemas detectados. Por outro lado, alguns autores territorialistas consideram que o impulso inicial consiste na procura interna ao local. A base do crescimento económico local assenta na diversificação e no aumento da produtividade dos bens produzidos na economia local, associadas às capacidades e necessidades da mesma. No entanto, a procura externa ao local pode também constituir um impulso inicial fundamental se o desenvolvimento dos recursos locais for adequado à satisfação de necessidades de outros locais ou regiões – aspecto enfatizado pelo paradigma funcionalista.

A propósito dos pactos territoriais, advoga-se o princípio da abordagem «de baixo para cima». Segundo STÖHR, esta é uma condição necessária para que o desenvolvimento seja de carácter endógeno (STÖHR, 1981:39). No entanto, não constitui uma condição suficiente: é igualmente fundamental definir e aplicar a estratégia adequada à área geográfica em causa (idem), questão que foi tida em conta pela Comissão nos princípios «estratégia inovadora e integrada» e «parceria alargada e activa». Por outro lado, o paradigma funcionalista privilegia tendencialmente a abordagem «de cima para baixo»: o papel do Estado na gestão, nomeadamente, das infraestruturas de transporte e de investigação & desenvolvimento tende a acentuar esta perspectiva, primeiro, reflectindo a tradição centralizadora estatal, pelo menos, desde os anos trinta nos EUA e desde os anos quarenta na Europa ocidental; e, segundo, reflectindo a maior dimensão dos recursos financeiros (e outros) envolvidos.

A parceria constitui um dos elementos teóricos do paradigma territorialista a ser «absorvido» pela evolução recente da política de emprego. A «interacção dinâmica mútua», e não a simples presença, de determinados agentes permite a «optimização» da criatividade regional (STÖHR, 1986:34). A característica complexa da promoção local do emprego implica a contribuição de várias instituições que, em conjunto, procuram definir e concretizar objectivos inerentes a determinado projecto local.

Associado ao processo de Colónia esteve a importância chave do investimento, da inovação e das unidades empresariais.

A concretização de um maior nível de emprego depende de uma estratégia que favoreça o investimento e a inovação. Esta tomada de posição política reflectiu a «permanência» dos princípios teóricos subjacentes ao paradigma funcionalista. Como vimos, o principal factor de crescimento é o investimento e a inovação é indissociável do investimento inerente sobretudo a empresas de maior dimensão. Podemos partir do princípio de que o Pacto Europeu para o Emprego procurou conciliar os efeitos cruzados de unidades de maior dimensão no universo das PME. A novidade pode associar-se a produtos e processos novos que geram o acréscimo do rendimento e produtividade globais de um país e, em última instância, do emprego local e regional. A melhoria de qualidade de bens e serviços em determinado conjunto de empresas de maior dimensão (ex: novas tecnologias) pode facilitar a ocorrência de efeitos de arrastamento noutras unidades ou sectores em termos de diminuição dos custos produtivos e de maior aptidão para a combinação e selecção de informação. A alteração quantitativa e qualitativa dos factores reflecte a dinâmica da

inovação: a mão-de-obra passa a ser de qualidade superior e o capital apresenta-se mais produtivo (PERROUX, 1964:446-447). A «gestão» dos itinerários de propagação dos efeitos de arrastamento é associada ao papel do Estado e agentes privados no fomento de redes de difusão da informação económica, no desenvolvimento de centros de investigação & desenvolvimento e na extensão e conexão das infraestruturas (idem:238), alguns dos aspectos importantes da «Agenda 2000».

A aposta a partir de 2000 no desenvolvimento e aplicação dos Planos de Acção Local para o Emprego dependeu do enquadramento estratégico e operacional das políticas de emprego europeias. Segundo a abordagem neoterritorialista, são tão importantes os mecanismos de interacção horizontais (entre agentes locais) como verticais (entre agentes externos e internos ao local). Concretizando, a dinamização das PME também está dependente de instituições políticas e científicas «centrais» (STÖHR, 1990b:23-24); a competitividade territorial depende, primeiro, de factores «não territorializáveis» (ex: estratégia de formação do factor trabalho, política nacional de I&D), segundo, de factores «com fraca mobilidade espacial» (ex: saber-fazer específico, gestão estratégica e organizacional dos agentes descentralizados e internos à região) (LOPES, 1998:554).

O processo iniciado na Cimeira do Luxemburgo defendeu uma evolução favorável do sistema de emprego europeu, que se deve traduzir num acréscimo quantitativo e qualitativo do emprego. Este pode constituir, segundo a abordagem do sistema de emprego, uma forma de avaliar a evolução do mesmo sistema, o que pressupõe interferir na gestão do sistema económico global (orientação associada às conclusões dos Concelhos de Cardiff, Colónia e Lisboa) e modificar a componente institucional (gestão de interesses e conflitos). A adopção de directrizes para o emprego reflectiu a preocupação em interferir na procura de emprego que, por sua vez, depende das modalidades de gestão de, pelo menos, três elementos:

- A modalidade de gestão do desemprego denominada «segurança social» pode permitir aplicar a directriz «desenvolver o espírito empresarial», por exemplo, no que toca à complementaridade a estabelecer entre a atribuição do subsídio de desemprego e os benefícios da segurança social durante o período inicial de implementação de um projecto empresarial;
- A modalidade de gestão da população deficiente designada «segurança social», por exemplo, através do incentivo às empresas para utilização deste tipo de mão-de-obra,

pode favorecer a aplicação da directriz «reforçar as políticas de igualdade de oportunidades»;

- A modificação dos sistemas de educação-formação, por exemplo, no que respeita à intensificação da formação personalizada de desempregados, pode contribuir para a adopção mais eficaz da directriz «melhorar a empregabilidade».

Segundo as conclusões da Cimeira de Lisboa, a aposta na competitividade económica, com particular ênfase nas novas tecnologias de informação, pode acentuar as situações de exclusão social, ou seja, a melhoria quantitativa e qualitativa do emprego pode apenas favorecer determinados indivíduos do mercado de emprego primário ou indivíduos com mais probabilidade, à partida, de o integrar. Manifestou-se também a preocupação com o agravamento do dualismo dada a grande dificuldade em transitar do mercado de emprego secundário para o mercado de emprego primário, por exemplo, devido às políticas discriminatórias e especificidades do processo produtivo. Partiu-se do pressuposto que é necessário uma atenção acrescida, em termos de diagnóstico e respectiva concepção de política, às trajectórias sociais, formativas e profissionais da mão-de-obra para explicar (e, eventualmente, alterar parcialmente) os mecanismos de integração num ou noutro segmento.

A partir de 2000, a aposta da Comissão Europeia no nível local reflectiu o pressuposto de que a «confrontação» entre a oferta e a procura de emprego não se baseia numa perspectiva de equilíbrio neoclássico e de ajustamento espontâneo e aleatório dos indivíduos, mas sim em termos estruturais (stocks/fluxos):⁹⁸

- A oferta de emprego (empresas) tem especificidades nacionais e regionais/locais; ou seja, existem, por exemplo, determinados modos de gestão da mão-de-obra, tipos de empresas ou formas de organização da actividade económica, que devem ser tidas em conta para facilitar a acção pública;
- A modificação da procura de emprego implica interferir nas modalidades de gestão, por exemplo, do desemprego - reestruturando a segurança social - e do sistema de educação-formação – repensando a formação;
- A reserva local de mão-de-obra no desemprego, emprego ou inactividade com um «saber-fazer» específico, pode permitir, via políticas públicas, a sua valorização e

⁹⁸ Ainda que a liberalização crescente dos mercados reflecta uma sobrevalorização da competição de indivíduos e empresas sujeitos a uma «selecção natural» por via do «económico».

integração «mais próxima» do mercado de emprego primário e, desta forma, contribuir para atenuar as situações de exclusão social.

Em conclusão, nos anos noventa as alterações estratégicas e operacionais das políticas de emprego, simultaneamente, reflectiram e condicionaram a evolução desde os anos setenta dos novos paradigmas teóricos, ainda que tenham «permanecido» alguns elementos do paradigma do pós-guerra.

b) «Agenda» das principais instituições político-económicas supranacionais

Segundo dados para os países da OCDE, as taxas de desemprego agravaram-se da década de setenta para a década de oitenta. Na OCDE, a taxa de desemprego passou de 4.9% em 1974-79 para 7.3% em 1980-89, nos EUA de 6.7% para 7.2% e no Japão de 1.9% para 2.5%. Por outro lado, observa-se uma relativa estabilização ou diminuição do desemprego entre os anos oitenta e a década de noventa (OCDE com 7.0%, EUA com 6.5% e Japão com 2.2% - para o período de 1990-93) (quadro C.1 – Anexo 1).

De referir também alguns indicadores relativos ao subdesenvolvimento, com o intuito de enquadrar as nossas referências às estratégias das instituições supranacionais relativamente aos países subdesenvolvidos. Apesar de alguns progressos nos anos oitenta e noventa (por exemplo, para os países de menor rendimento a taxa de mortalidade por 1000 habitantes até aos 5 anos baixou de 151, em 1980, para 115 em 2000) acentuaram-se as divergências entre países desenvolvidos e países subdesenvolvidos: por exemplo, para os países de maior rendimento a taxa de mortalidade por 1000 habitantes até aos 5 anos baixou em 53.3% entre 1980 e 2000, enquanto que para os países mais pobres esta diminuição cifrou-se em 23.9%; a população urbana (em percentagem do total) dos países desenvolvidos aumentou apenas 1.3% entre 1980 e 1998, enquanto que nos países de menor rendimento a mesma taxa, para o mesmo período, cresceu 47.6%. Por outro lado, concluiu-se sobre a permanência de carências graves nos países subdesenvolvidos: por exemplo, em 2000 a taxa de iliteracia foi de 37% e a esperança de vida foi de 59 anos (78 anos nos países mais avançados) (quadro D.4 – Anexo 1).

O agravamento do desemprego durante os anos oitenta e conseqüente aumento da desintegração social induziu, em certa medida, uma relativa inflexão estratégica, ocorrida

sobretudo durante os anos noventa, por parte de algumas das principais instituições supranacionais com maior ou menor influência na condução das políticas económicas nacionais. Podemos sistematizar esta evolução com base nas décadas de setenta, oitenta e noventa.

Nos *anos setenta*, a preocupação geral consistiu em acelerar e estabilizar o crescimento económico. O desemprego foi considerado ainda um problema relativamente secundário nos países da OCDE. Em relação aos países em vias de desenvolvimento, pressupôs-se que o crescimento económico sustentado criava condições favoráveis à expansão das instituições públicas de distribuição de serviços básicos.

A reunião do G6⁹⁹ em Rambouillet (1975) versou, essencialmente, o novo sistema de câmbios flexíveis e os desequilíbrios crescentes nas balanças correntes, enquanto que em Bona (1978) as questões centrais incidiram sobre a redução de tarifas pelo Japão e a estratégia coordenada para sustentar o crescimento económico tendo por base, sobretudo, uma redução de impostos na Alemanha.

BRITTON salienta, com base no estudo de alguns trabalhos da OCDE, que o pleno emprego foi um objectivo de política. O desemprego era visto como um fenómeno temporário, associado ao choque petrolífero e a factos excepcionais (perturbações nas conjunturas nacionais, reacções inadequadas na política económica de curto prazo) (BRITTON, 1997:294). As medidas foram também consideradas de forma temporária, destacando-se a criação directa de emprego no sector estatal (idem:312).

O Banco Mundial centrou a sua atenção na provisão directa de serviços educacionais, saúde e nutrição para os grupos em situação de pobreza nos países subdesenvolvidos. Partiu-se do pressuposto que esta opção política favorecia o acréscimo do rendimento global e em particular o rendimento dos mais desfavorecidos. Por outro lado, a mobilização de recursos para financiar a expansão de serviços públicos dependia da capacidade de investimento e de sustentação do crescimento económico (WORLD DEVELOPMENT REPORT, 1978:34).

⁹⁹ Integrou a França, a Alemanha, a Itália, o Reino Unido, os EUA e o Japão. No mesmo ano, o G7 passou a integrar o Canadá e em 1998 foi a vez da Rússia entrar no grupo, que se passa a denominar G8.

Nos *anos oitenta*, a comunidade internacional centrou a sua atenção nas questões económicas e políticas, secundarizando ainda as vertentes vitais ligadas à coesão social.¹⁰⁰ A sustentabilidade do crescimento económico baseou-se na estabilidade do sistema financeiro internacional. O agravamento dos problemas de desemprego nos países da OCDE e o acentuar das disparidades entre países mais desenvolvidos e menos desenvolvidos, ainda não mobilizavam a «agenda» das instituições supranacionais. A tendência neoliberal dos principais governos ocidentais explica, em parte, a adopção destas estratégias.

A reunião do G7 em Nova York (1985) incidiu sobretudo no esforço de coordenação necessário para travar a sobrevalorização do dólar e, em Paris, dois anos mais tarde, tendo-se atingido este objectivo, aprovaram-se medidas para evitar oscilações excessivas entre as taxas de câmbio das principais zonas económicas.

Face à recessão global e aos crescentes défices públicos (internos e externos), o Banco Mundial incidiu as suas acções na «direcção» dos governos nacionais dos países subdesenvolvidos, nomeadamente na América Latina e na África Sub-sahariana, para o controlo das despesas públicas, reforço dos mecanismos de mercado, promoção da recuperação económica e gestão da dívida externa de forma mais rígida. A sustentabilidade do crescimento económico e a normalização das relações entre devedores e credores era essencial para intervir favoravelmente sobre os problemas estruturais dos países mais atrasados (WORLD DEVELOPMENT REPORT, 1985:137).

Assim, o Consenso de Washington facilitou a intervenção de cariz neoliberal por parte do FMI e do Banco Mundial. Após a crise asiática, deu-se o rompimento do referido acordo pelo Banco Mundial. STIGLITZ, ex-economista-chefe desta instituição, justifica a decisão com base nas políticas «desastrosas» adoptadas desde os anos oitenta e, em particular, na crise asiática: *“uma curiosidade particular dos programas do FMI foi a de se querer liberalizar e subir as taxas de juro. Com altas taxas de juro não se podem criar empregos, o desemprego começa a disparar. ... a Indonésia passou por um processo crítico de agitação social, causado pelos resultados das políticas impostas pelo FMI. Encerraram dezasseis bancos e anunciaram mais encerramentos. ... Quando há crise, os bancos ficam vazios e seguem-se as falências. O FMI tem imposto as políticas económicas mais incríveis,*

¹⁰⁰ Relembrar, no entanto, primeiro, a acção essencial de Delors na inclusão das questões sociais no articulado do Acto Único na segunda metade da década e, segundo, as já referidas medidas de «tratamento social do emprego» na Europa ocidental (subcapítulo VI.1).

cortaram os subsídios alimentares justamente quando o desemprego já atingia os céus, com os salários a cair.” (STIGLITZ, 2000:21-22)

Nos *anos noventa e no início do novo século*, a agenda internacional passou a contemplar, em simultâneo, os problemas económicos e sociais. O crescimento económico, ou a criação de riqueza, devem ser traduzidos em melhorias na quantidade e qualidade do emprego, no aumento da coesão social e no combate à pobreza nos países desenvolvidos e nos países subdesenvolvidos. O nível local/regional de intervenção começou, igualmente, a merecer atenção.

Para a OCDE, neste período, em contraste com os anos setenta, o pleno emprego já não constituiu um objectivo e, conseqüentemente, as medidas de carácter estrutural (não temporário) direccionaram-se para a melhoria da quantidade e qualidade do emprego via sector privado e não com base na criação directa de empregos públicos. A exclusão do mercado de emprego resultou em maiores riscos de tensões sociais e custos humanos mais elevados. A preocupação com os problemas de desemprego e pobreza encontrou eco generalizado nas autoridades dos países da OCDE (BRITTON, 1997:300).

A reunião do G7 em 1998 (Londres) reflectiu as preocupações típicas dos anos setenta e oitenta dadas as conseqüências mundiais derivadas das crises mexicana (1994) e asiática (1997): os temas discutidos incluíram medidas para fortalecer o sistema financeiro global, a cooperação entre supervisores das principais firmas financeiras internacionais e para combater o crime financeiro. No entanto, deu-se uma inflexão estratégica fundamental: a opção por estimular ou relançar a competitividade, o crescimento e o emprego e, em paralelo, gerir o perdão da dívida do Terceiro Mundo. Este processo teve início a partir da reunião em Colónia (1999) e teve seguimento no encontro do G8 em Okinawa (2000). Nesta última Cimeira, reafirmou-se a intenção de influenciar os governos dos países subdesenvolvidos em causa no sentido de associarem o perdão da dívida à concepção e implementação de estratégias para a redução da pobreza, da incidência da sida e para a universalização do ensino primário. Foi, igualmente, admitida a necessidade de cooperação governamental com a sociedade civil e o sector privado na base de iniciativas regionais específicas a cada país. Ao longo dos últimos anos, os principais líderes mundiais prometeram medidas concretas para redução da pobreza global em metade até 2015, com base em compromissos inerentes aos «objectivos de desenvolvimento do milénio» estabelecidos na Cimeira do Milénio da Organização das Nações Unidas.

A participação, em 1995, no Encontro Mundial para o Desenvolvimento Social por parte da Organização Internacional do Trabalho coincidiu com a publicação, com carácter regular, do primeiro relatório desta organização. Ao contrário da posição da OCDE, foi claro o apelo internacional para a promoção do pleno emprego (BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, 1995:1-2). Já numa posição mais consentânea com a OCDE, a Organização Internacional do Trabalho advogou, em complementaridade, a atenuação e diminuição da pobreza, o fortalecimento da integração social e a dinamização do emprego produtivo (idem:222). Particular ênfase foi dada à estratégia baseada na «parceria social», com enriquecimento dos mecanismos verticais e horizontais de coordenação: *“il est fondamentale que les systèmes de formation s’appuient sur le partenariat social entre l’employeur – utilisateur final des qualifications -, les travailleurs – les bénéficiaires de la formation – et le gouvernement – qui fournit le cadre dans lequel elle s’inscrit. ... Au niveau national, des consultations générales s’imposent aussi pour garantir la cohérence de la politique de formation avec les autres mesures relatives au marché du travail. Cela laisse assez de champ pour que s’exprime la diversité des structures institutionnelles au niveau local, professionnel ou sectoriel.”* (BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, 1998:220)

O relatório do Banco Mundial de 1990 reflectiu, também, uma inversão estratégica: *“no task should command a higher priority for the world’s policymakers than that of reducing global poverty.”* (WORLD DEVELOPMENT REPORT, 1990:5) À entrada do novo século, as orientações de combate à pobreza apresentaram-se - em relação a 1990 – mais ambiciosas e incidiram em três vectores complementares: aumento das oportunidades (exemplos: investimento no factor trabalho, distribuição de serviços básicos – elementos que não constituem novidade), promoção do «empowerment» e redução da vulnerabilidade a desastres naturais, choques económicos, violência e problemas graves de saúde pública (WORLD DEVELOPMENT REPORT, 2001:6-7). A atenção ao perdão das dívidas associado a políticas nacionais antipobreza foi semelhante à iniciativa lançada pelo G8 em Colónia. Por outro lado, o carácter multidimensional e complexo da pobreza exige, segundo o Banco Mundial, uma opção decidida em prol das políticas descentralizadas com valorização da escala local: *“the design of decentralized agencies and services needs to reflect local conditions, social structures, and cultural norms and heritage. And international institutions should listen to – and promote – the interests of poor people.”* (idem.12)

c) Estratégia global da construção europeia

Após o relativo sucesso no desenvolvimento do mercado interno e no estabelecimento da moeda única, a construção europeia encontra-se perante dificuldades e desafios¹⁰¹ a quatro níveis:

- Alargamento a Leste;
- Concorrência económica do exterior;
- Intervenções do Banco Central Europeu;
- Desenvolvimento de políticas comuns.¹⁰²

Em relação ao *alargamento a Leste da União Europeia*, ficou previsto o dobro das transferências financeiras por habitante das que actualmente são dirigidas a Espanha, Grécia, Portugal e Irlanda, aplicando os mesmos critérios utilizados para estes países no âmbito do Fundo de Coesão (ESTIBAL, 1999:48). A negociação sobre as Perspectivas Financeiras para o período 2007/2013 – em que Portugal está particularmente envolvido – no âmbito da política regional, constitui um dos principais desafios para a União Europeia: “ ... *alguns dos actuais membros, liderados pela Espanha, batalharão para obterem compensações apropriadas para fazerem face à perda esperada, a partir de 2006, de uma parte substancial das subvenções recebidas no âmbito do Objectivo 1. Pode até ser necessário aumentar o peso do orçamento comunitário para além do limite de 1.27% do PNB. Assim, teria de aumentar a carga suportada pelos membros mais ricos da UE-15.*” (PUTTEN, 2003:37)

Foram identificados três obstáculos no processo de alargamento: a não conformidade dos países de Leste com a maior parte das leis e normas comunitárias – sobretudo nas áreas económica e industrial; as perspectivas de aumento da imigração, que preocupam o eleitorado dos governos alemão e austríaco; a estrutura institucional da União Europeia resultante do alargamento, que pode dificultar o alcance dos consensos no Conselho e na Comissão - considera-se que uma reforma institucional profunda seria necessária antes do alargamento (THE ECONOMIST, 2000:15). Como vimos, a Cimeira de Nice confirmou estas dificuldades.

¹⁰¹ As dificuldades e desafios - exceptuando o que diz respeito às intervenções do Banco Central Europeu – já se faziam sentir ou já eram discutidas pelas autoridades europeias desde os anos oitenta.

¹⁰² Entre outros, como por exemplo, o problema ambiental, direitos sociais de trabalhadores ou integração de minorias.

Apesar de algumas vantagens económicas para a União Europeia como um todo – nomeadamente a maior dimensão do mercado europeu com dinamização da procura dirigida às empresas da União – MINC considera a Alemanha como o principal beneficiário do alargamento, sobretudo no plano político: as ideias para um «novo Plano Marshall» a Leste poderão consolidar o domínio estratégico alemão sobre a sua zona de influência tradicional (MINC, 1990:15). No entanto, o esforço financeiro da Alemanha, ainda que aumente, não será considerável: “(A Alemanha) cansou-se de ser o banqueiro da Europa comunitária e de aumentar o seu esforço financeiro em proveito de uma ideia europeia que já não é tão vital para ela como nos anos sessenta, quando lhe permitia libertar-se do seu complexo de culpabilidade e sair do seu isolamento diplomático.” (idem:152)

O alargamento vai aumentar os problemas de coesão social face, primeiro, às desigualdades nacionais e regionais de partida e, segundo, à concorrência acrescida que os países de Leste vão enfrentar. Consideramos, como MINC, que a construção europeia tem tido uma vertente excessivamente económica: os mecanismos de «compensação» ou de «correção» (ligados aos fundos estruturais e às iniciativas comunitárias) são insuficientes face aos choques induzidos por uma concorrência intracomunitária acrescida num curto espaço de tempo. A situação socioeconómica tornar-se-á mais problemática à medida que novos países de Leste – necessariamente com rendimentos per capita inferiores ou muito inferiores à média – forem integrados.

A concorrência exterior à União Europeia é protagonizada sobretudo pelos EUA, Japão e países do sudeste asiático. O Japão, apesar da crise económica e financeira dos anos noventa, ainda apresenta capacidades de exportação e de dinâmica tecnológica assinaláveis (ver ponto III.1). Nos países do sudeste asiático, como vimos, a forte aposta nos mercados externos é realizada com base numa elevada rotação da mão-de-obra, em salários muito baixos e num mercado de emprego muito flexível. Os EUA associam uma forte capacidade produtiva, organizativa e tecnológica, à menor rigidez do sistema de segurança social e a um salário médio inferior à Europa. Por outro lado, o papel intervencionista do Estado americano a nível macroeconómico é muito mais forte e eficaz do que a actual estrutura inerente à moeda única.

Face a esta realidade, já visível pelo menos desde os anos oitenta, a reacção fundamental da União Europeia consistiu no desenvolvimento do mercado interno e na criação da moeda única. Ao contrário do pessimismo de MINC, BOYER considera que, dada a menor abertura

ao exterior, a União Europeia terá maiores «graus de liberdade» na adopção de um «policy mix» mais eficiente no trinómio «criação de emprego – crescimento sustentado – estabilidade monetária» (BOYER, 1999:138).

A criação de riqueza através de uma maior competitividade dentro da União Europeia e para fora desta, exige uma crescente flexibilização do factor trabalho que pode apresentar vantagens (por exemplo, maior capacidade de adaptação dos sistemas de educação-formação e de investigação & desenvolvimento) ou consequências menos favoráveis (por exemplo, no que toca a um aumento considerável das situações de emprego precário). Defendemos que o sucesso do modelo social europeu face aos desafios externos passa, entre outras vertentes, por as instituições europeias e nacionais valorizarem decisivamente as experiências locais enriquecedoras da articulação entre o «económico» e o «social». A aposta estratégica e operacional da União Europeia no âmbito do emprego constitui um primeiro passo nesse sentido. O modelo europeu representa também um contraponto ao modelo americano, no qual são relativamente desvalorizadas a protecção social do desemprego e as medidas activas das políticas de emprego.

As *intervenções do Banco Central Europeu* põem, por seu lado, questões operacionais delicadas (BOYER, 1999a:144; BOYER, 1999b:50-51):

- A acção do Banco Central Europeu desencadeia-se dando prioridade à estabilidade dos preços e, a título secundário, contribuindo para a condução de uma política económica comum;
- Os mercados financeiros internacionais «vigiam» a política do Banco Central Europeu condicionando a margem de manobra na utilização da taxa de juro;
- A política é adaptada à conjuntura global europeia entendida como a média das situações dos Estados-membros. Uma grande heterogeneidade de conjunturas (por exemplo, um país em recessão que pretende elevar o seu crescimento através de uma política orçamental expansionista) pode inquietar os mercados financeiros e, naturalmente, o Banco Central Europeu, afectando a credibilidade do Euro;
- A coordenação entre os Ministros das Finanças e o Banco Central Europeu pode apresentar perturbações em períodos de recessão generalizada.

Para os países económica e socialmente mais atrasados, como Portugal, um excessivo rigor na aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento para controlo da inflação pode ser

prejudicial na gestão orçamental das medidas de carácter social com maior peso no total das despesas públicas (Segurança Social, Sistema Educativo, Sistema Nacional de Saúde).

O *desenvolvimento de políticas comuns* com vista à definição e implementação de reformas estruturais (como a política económica comum e o Estado-Providência comunitário) exigiria uma modificação institucional profunda por parte dos governos nacionais: *“não há nenhum poder de última instância, visto que a entidade de ordem mais elevada, o Conselho de Ministros da Comunidade, é um órgão de negociação sem qualquer capacidade de arbitragem que não seja a boa vontade unânime dos participantes.”* (MINC, 1990:209)

A «construção» de uma política económica comum implicaria um grande reforço do orçamento europeu para fazer face a choques assimétricos, aspecto pouco discutido pelas autoridades europeias. Por outro lado, dado o problema demográfico dos países da União Europeia e consequente dificuldade em gerir os sistemas de segurança social nacionais, ainda mais exigente se torna a definição de um Estado-Providência comunitário: *“as dificuldades em puxar para cima os menos favorecidos seriam imensas, mesmo que uma formidável vontade política se manifestasse a esse respeito. Como fazer, por exemplo, para saber que quota-parte da reforma dum dinamarquês, que tivesse descontado para o efeito durante toda a vida, deveria ser atribuída a um português que nunca tivesse quotizado? E quem pagaria por este último? O engenheiro inglês, o dentista belga ou o empreiteiro italiano? São essas arbitragens, esses compromissos entre grupos sociais, que estão em causa.”* (idem:166)

A estratégia europeia para o emprego ainda não corresponde a uma política comum. Será ainda o mero somatório das intervenções de cada Estado-membro via planos nacionais de emprego? Ou já estamos a assistir a um enriquecimento dos mecanismos de articulação vertical e horizontal, com um envolvimento mais efectivo do Conselho Europeu e da Comissão Europeia? Como vimos no subcapítulo VI.1, tem vindo a ser explorado o mecanismo de coordenação aberta no sentido de privilegiar as redes à escala europeia entre Estados-membros. A União Europeia tem avançado propostas estratégicas e operacionais por via do Conselho Europeu e da Comissão Europeia, ainda que se mantenham as funções nacionais de concepção e implementação dos políticas de emprego.

Assim, face às transformações profundas do sistema económico global a partir dos anos setenta, os anos noventa marcaram uma viragem estratégica nas principais instituições supranacionais: os imperativos do crescimento e competitividade económicas exigem uma atenção sinérgica e complementar aos problemas sociais, com destaque para o emprego e a pobreza. Esta adaptação estratégica a nível supranacional reflecte as dificuldades reguladoras da escala nacional e, simultaneamente, cria abertura para o reforço dos níveis infranacionais de intervenção.

Concretizando para o caso da União Europeia, a aposta na componente local da estratégia de promoção do emprego, em resultado do processo iniciado em 1995, constituiu uma forma alternativa que alguns autores e organizações (como a Organização Internacional do Trabalho) designam por «inserção pelo económico», por contraposição ao «tratamento social do emprego». Esta forma de inserção tem procurado valorizar as medidas de acção social através do «económico», ou seja, privilegiando designadamente o aumento de competências e a ligação ao mercado de emprego numa lógica de integração social de indivíduos-alvo. No entanto, de referir que a natureza essencialmente neoliberal das políticas mais recentes tem tido como consequência uma maior ênfase na «gestão» macroeconómica em detrimento das medidas activas das políticas de emprego.

A avaliação sobre as intervenções das instituições locais em estreita ligação com os níveis nacional e europeu, revelou algumas conclusões:

- Os serviços públicos de emprego continuam com inúmeros problemas no seu funcionamento: percepções pouco seguras do que pretendem os empregadores relativamente às capacidades dos desempregados de longa duração – nomeadamente em relação ao tipo de qualificações requeridas –, métodos infrutíferos de apoio na procura de um emprego e notificações deficientes relativas a oportunidades de emprego. A atribuição de um certificado de habilitações credível é essencial para os empregadores decidirem em conformidade (BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, 1998:199-200);
- Intervenções mais recentes, como os serviços mais personalizados de apoio ao desempregado ou as intervenções mais específicas sobre determinado tipo de emprego, apresentam, segundo BORZAGA, aspectos positivos: primeiro, estas medidas asseguram um nível de produtividade média razoável com base no apoio de um assistente ao indivíduo em causa, com maior garantia para a empresa empregadora; segundo, a

formação intensiva e personalizada (indivíduo a indivíduo) por um formador profissional credibiliza os certificados de habilitação atribuídos. No entanto, estas políticas têm como principal desvantagem o elevado custo associado a cada beneficiário (BORZAGA et al., 1998b:281);

- Na maioria dos casos, as associações de animação local continuam meros suportes das medidas estatais e as lógicas dos programas sobrepõem-se às lógicas dos projectos/promotores específicos locais (LAVILLE et al., 1997:353).

As intervenções das diversas instituições foram avaliadas, igualmente, tendo em conta o contexto institucional e socioeconómico mais geral em que as políticas de emprego se inserem:

- Segundo a Organização Internacional do Trabalho, uma parte importante dos indivíduos visados pela intervenção «precoce» e preventiva não pertence aos grupos-alvo, ou seja, os desempregados em risco de permanecerem na situação por mais de um ano: *“ses coûts ne se justifient pas pour les nombreux travailleurs qui sortent du chômage en relativement peu de temps, par leurs propres moyens.”* (BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, 1998:202) Por outro lado, o sucesso das medidas destinadas aos jovens exigem uma maior procura de mão-de-obra num ambiente macroeconómico de crescimento económico: em períodos de crescimento lento ou de recessão, os programas adoptados apenas «ocupam» estes indivíduos, não aumentando a probabilidade de conseguirem um emprego ou melhorarem o seu rendimento a curto prazo (idem:194 e 196);
- A dificuldade do desafio das novas políticas de emprego é sintetizada por DEFOURNY et al.: *“... l’insertion par l’économique ... repose sur une dimension entrepreneuriale qui aide à éviter les ornières de travaux occupationnels. Néanmoins, un tel processus, par son caractère innovant, s’avère long et complexe. Il se heurt constamment au cloisonnement entre politiques sociales, d’emploi et de formation qui induit une sélection dans les initiatives.”* (DEFOURNY et al., 1998a:25) Dois dos obstáculos mais importantes às políticas alternativas situam-se na administração, com a resistência à abordagem interdisciplinar, e na oposição do patronato face à concorrência desleal em ramos de actividade idênticos aos que são objecto de intervenção (idem);
- BOYER alerta para as «boas práticas» puderem não ter sucesso numa «arquitectura institucional» totalmente diferente da que é inicialmente considerada (BOYER, 1999a:140). Esta questão é pertinente quando se reflecte sobre o princípio da

- subsidiaridade ou sobre a responsabilidade dos parceiros sociais. A selecção das inovações organizacionais devem ser adequadas ao contexto local e não simplesmente importadas: “... *mere importation and copy are generally not sufficient, since national industrial relation systems are quite idiosyncratic and call for an adaptation of any one best way, the search for functional equivalents and even radical innovation*” (idem:145);
- Por outro lado, os esforços de coordenação podem não passar de um bom «policy mix» de curto prazo. Outros factores são decisivos para influenciar a quantidade e qualidade do investimento realizado: relevância dos instrumentos de gestão, qualidade do modelo decisório, capacidade de implementar determinado procedimento para ser globalmente competitivo, ou a qualidade do sistema de informação externo e interno à empresa. Acresce que a influência estatal sobre estes factores é considerada difícil: “... *it is a difficult task for public authorities to deliver a fine tuning of their intervention in accordance with such an objective, since the quality of internal managerial routines is not easy to be assessed by external auditors.*” (idem:141);
 - As políticas exclusivamente preocupadas com a criação de emprego correm o risco de degradar o conteúdo do trabalho e de estimular artificialmente as necessidades. LAVILLE defende a compatibilização entre emprego e coesão social numa perspectiva que, segundo este autor, ainda está pouco presente na aplicação da estratégia europeia: “*pour éviter les effets pervers d’une recherche forcenée d’emplois qui s’épuise sous nos yeux, il s’avère indispensable de réexaminer la question de l’emploi dans la perspective plus générale de la participation de tous à la vie sociale ... Contre la réduction des faits sociaux à des simples échanges économiques, ... [l’économie solidaire] propose d’aborder les services en articulant les enjeux de cohésion sociale et d’emploi au lieu d’autonomiser la question de l’emploi.*” (LAVILLE, 1995b:135-136)

VI.5. – Conclusão

No capítulo III, estudámos os elementos fundamentais da crise estrutural associada ao regime fordista de crescimento. O abrandamento tendencial do crescimento económico tem como uma das consequências o aumento, igualmente tendencial, do desemprego e emprego precário. A crise do regime fordista tem ainda como consequência o aumento dos problemas de exclusão social associados, em grande parte, à desintegração do mercado de emprego. Os

grupos mais vulneráveis são, sobretudo, imigrantes (minorias étnicas), deficientes, mulheres, desempregados de indústrias em declínio, trabalhadores mais idosos, jovens e desempregados de longa duração com baixas qualificações escolares. A partir dos anos noventa, a União Europeia estabeleceu bases mais sólidas para a intervenção no âmbito do emprego. A partir deste período foi desencadeada a institucionalização da estratégia europeia para o emprego centrada, entre outras vertentes, no reforço da escala local de intervenção no âmbito da promoção do emprego.

A generalidade dos trabalhos de avaliação de programas nacionais e comunitários centra a sua atenção na execução física e financeira dos mesmos, havendo no entanto trabalhos que privilegiam a avaliação da eficácia em termos de emprego (referimos alguns exemplos neste ponto). Embora as vertentes física e financeira constituam componentes essenciais de avaliação, é conferida menor importância à análise quantitativa e qualitativa da «performance» dos projectos apoiados, nomeadamente em termos de emprego. Ou seja, uma vez aplicados os recursos financeiros de determinado programa, são menos frequentes as tentativas para estudar a natureza do emprego criado e mantido.

Constata-se ainda a relativa dificuldade em desenvolver uma análise integrada das diversas fases inerentes à promoção local do emprego. Em particular, está pouco aprofundada a ligação entre a identificação da estratégia local de promoção de emprego e a respectiva implementação inerente à adaptação da procura de emprego e ao apoio ao autoemprego.

No entanto, estes trabalhos empíricos revelam três «virtualidades»:

1. São estudadas múltiplas dimensões da promoção local de emprego, cobrindo um leque relativamente vasto de temáticas essenciais em termos das diversas escalas de decisão, da ligação entre o «económico» e o «social», focando a acção de diversos agentes, estudando as várias questões relativas a cada «fase» e, igualmente, não iludindo as implicações iminentemente políticas deste tipo de intervenções;
2. São clarificadas as limitações metodológicas e os respectivos desafios. Exemplificando, a Comissão Europeia (COMMISSION EUROPÉENNE (1998), COMMISSION EUROPÉENNE (1999b) e HENRIQUES et al.(1991) apresentam as dificuldades inerentes ao cálculo dos custos médios por posto de trabalho criado ou mantido, ao acesso à informação contabilística das IEDL apoiadas (HENRIQUES et al. (1991) e

GEOIDEIA/IESE (1999), à «medição» dos resultados efectivos das acções de formação profissional (AMARO et al., 1992) ou na análise qualitativa das dinâmicas de parceria (documentos do Programa Pobreza 3, 1994);

3. Alguns dos trabalhos (documentos do Programa Pobreza 3 (1994), AMARO et al. (1992) e HENRIQUES et al. (1991) ensaiam uma análise integrada das questões, procurando resolver as dificuldades no estudo da ligação entre a definição e a implementação das estratégias locais de emprego. Os documentos relativos ao Programa Pobreza 3 aprofundam o estudo das parcerias, embora a temática privilegiada seja a pobreza e não o emprego.

Assim, tendo em vista os objectivos do nosso trabalho nos capítulos seguintes, interessa-nos aprofundar as questões essenciais relativas a dois tipos de análise:

- Estudo das capacidades evidenciadas pelos representantes dos parceiros na definição e implementação de estratégias de promoção local do emprego, centrando a atenção na construção e maturação das parcerias;
- Estudo das capacidades dos agentes públicos e privados na adaptação da oferta e procura locais de emprego, centrando a atenção na eficiência e eficácia dos processos.

O estudo preliminar do enquadramento estratégico e operacional subjacente às políticas do emprego na Europa e em Portugal permitiu clarificar o contexto subjacente às parcerias locais de promoção do emprego. Este estudo centrou-se em dois eixos.

1) Analisámos o enquadramento estratégico e operacional com base no estudo temático e cronológico das fases de evolução das políticas de emprego europeias, identificando, no âmbito estratégico, os fins e objectivos principais e intermédios e, no âmbito operacional, os meios e os instrumentos de enquadramento e intervenção.

Face aos fracos resultados das políticas de «tratamento social do emprego», a União Europeia estabeleceu as bases de uma estratégia europeia para o emprego no âmbito do Livro Branco para o Crescimento, Competitividade e Emprego. Neste documento já se referia a necessidade da Europa apostar na promoção do emprego nos novos sectores terciários da economia social. O reconhecimento e reforço do desenvolvimento local como vector estratégico foi concretizado nomeadamente na proposta para a estratégia europeia de incentivo às IEDL, na iniciativa comunitária «Pactos Territoriais para o Emprego», no alargamento da intervenção do Fundo Social Europeu e na institucionalização dos Planos de

Acção Local. Os principais instrumentos de intervenção foram também adoptados por Portugal ao longo da década de noventa.

A institucionalização da estratégia europeia para o emprego através do processo de Amsterdão e Luxemburgo e a sua reafirmação com o Pacto Europeu para o Emprego, possibilitaram um quadro estratégico e operacional que associou as políticas de emprego às preocupações sociais, sem esquecer a coordenação com as políticas macroeconómicas (monetária, orçamental, rendimentos e preços). O Plano Nacional para o Emprego e respectivos instrumentos de actuação constituíram a tradução deste processo no nosso país.

As opções estratégicas e operacionais das políticas de emprego constituem o pano de fundo dos programas públicos que apoiaram os projectos a estudar no capítulo VIII. Este tipo de programas visam, justamente, apoiar experiências que procuram um enriquecimento, no terreno, da complementaridade entre as intervenções na área do emprego e as acções sociais, tendo como eixo-base de preocupação a promoção local do emprego numa perspectiva de integração social.

2) Analisámos igualmente as dinâmicas entre escalas territoriais que começam a ser desenvolvidas a nível europeu e em Portugal.

A orientação operacional nacional mais frequente ainda é essencialmente «de cima para baixo». Este tipo de orientação é legitimada face ao grau de autonomia dos governos: as recomendações do Conselho e da Comissão efectuem-se com base nos relatórios anuais dos planos nacionais de emprego elaborados pelos Estados-membros.

No entanto, as políticas de emprego na União Europeia têm procurado explorar dois meios operacionais fundamentais. Por um lado, aposta-se na dinamização de parcerias locais como forma privilegiada de construir abordagens inovadoras na promoção de emprego e de integração social procurando, em simultâneo, uma articulação vertical com as escalas nacional e europeia. Por outro lado, privilegiam-se as redes à escala europeia entre Estados-membros explorando o mecanismo de coordenação aberta proposto na Cimeira do Luxemburgo e reforçado a partir da Cimeira de Lisboa. Embora se mantenham as funções nacionais de concepção e implementação das políticas de emprego, a escala europeia tem proposto orientações estratégicas e operacionais e respectiva coordenação entre Estados-membros por via da acção do Conselho Europeu e da Comissão Europeia.

Na generalidade das intervenções em Portugal no âmbito das políticas de emprego mantém-se o protagonismo da escala nacional em termos da centralização das principais funções, com uma articulação restrita com as escalas regional e local. A administração central concentra, nomeadamente, as funções de decisão financeira podendo, eventualmente, criar órgãos de natureza consultiva ou delegar algumas funções para órgãos públicos das escalas regional e local. No entanto, foi possível observar, com base em alguns programas, uma orientação operacional de articulação caracterizada, nomeadamente, pelo papel fundamental dos órgãos intermédios na ligação entre as diversas escalas territoriais e pela atribuição de algumas funções-chave às escalas regional e local.

Nos casos a estudar, os programas públicos apoiaram projectos locais que visaram dinamizar parcerias e que procuraram (com base no apoio de órgãos intermédios) explorar as funções-chave que lhes foram atribuídas, nomeadamente no que toca à adaptação da procura local de emprego e à respectiva ligação ao mercado de emprego.

Os estudos empíricos permitem-nos também ter um conhecimento preliminar sobre a evolução recente das dinâmicas de promoção local do emprego. São revelados alguns elementos da natureza complexa e multidimensional do fenómeno e, ao fazerem referência a diversos «casos» com diferentes resultados, estes trabalhos constituem uma primeira base para analisar a tipologia das referidas dinâmicas em Portugal. Em particular, as experiências de promoção local do emprego na União Europeia e em Portugal possibilitam um conhecimento preliminar sobre

- algumas das limitações e potencialidades do processo de parceria;
- a distinção empírica entre a fase inicial da parceria e o desenvolvimento do processo;
- e alguns resultados dos programas públicos (e respectivos projectos apoiados) em termos de eficácia na adaptação da procura local de emprego e na criação de emprego.

No trabalho presente questionamo-nos sobre o papel das dinâmicas locais na promoção do emprego face ao sistema económico global, quer em termos de mercado, quer em termos institucionais. Neste capítulo, pudemos estudar a natureza do enquadramento estratégico e operacional inerente às intervenções na área do emprego à escala local, equacionando as

possibilidades de articulação entre o «económico» e o «social» via parceria. O estudo deste fenómeno exige um aprofundamento simultaneamente teórico e empírico a realizar nos próximos capítulos.

VII – PARCERIA E PROMOÇÃO LOCAL DO EMPREGO - SUPORTE CONCEPTUAL E GRELHA DE ANÁLISE

Constitui objectivo deste capítulo desenvolver o suporte conceptual do trabalho e apresentar a grelha de análise, após termos estabilizado o quadro teórico e caracterizado os regimes fordista e pós-fordista de crescimento (parte I) e na sequência do estudo sobre as políticas públicas de emprego e as experiências locais de promoção do emprego (capítulo VI).

O percurso realizado até aqui foi «balizado» pela sistematização de três eixos-base de estudo.

Os *problemas e desafios* postos às economias locais decorrem do novo enquadramento económico resultante da crise do modelo fordista a partir dos anos setenta. Face ao abrandamento do crescimento económico e ao aumento da concorrência internacional e interna a 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.

Do *quadro teórico* salientou-se a perspectiva-síntese dos autores neoterritorialistas que privilegiam, na linha de PERROUX, 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 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.

Assim, a sistematização simultânea destes eixos-base permite-nos enquadrar a análise da promoção local do emprego centrada nas relações entre agentes e no respectivo contexto institucional e socioeconómico. 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.

Em primeiro lugar, estudamos os elementos analíticos do conceito de parceria, explicitando seguidamente a forma como esta análise é apoiada pelo enquadramento conceptual proporcionado pelas noções de estrutura e estratégia. No subcapítulo VII.3, são clarificadas as opções empíricas, metodológicas e teóricas para, no ponto seguinte, apresentarmos as questões-chave e respectivas dimensões e grelhas de análise. Na conclusão sistematizamos os eixos fundamentais do estudo de caso a partir da nossa reflexão crítica baseada nos trabalhos sobre a dinâmica de actores.

VII.1. – Conceito de parceria

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 (capítulo VIII), a base empírica da reflexão sobre o conceito consiste também nas experiências de parceria enquadradas pelas políticas sociais e de emprego na União Europeia e em Portugal (capítulo VI). 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 desenvolver uma reflexão crítica sobre as componentes da definição de parceria. Seguidamente, sistematizamos as principais potencialidades e limitações deste tipo de processos com o intuito de aprofundar o conhecimento sobre os elementos analíticos das componentes referidas. Avançamos ainda considerações preliminares sobre a ligação entre os conceitos de parceria e desenvolvimento local para, no final, referirmos os elementos inerentes às parcerias para a promoção local do emprego.

VII.1.1. - Componentes

Começamos por referir, de forma sintética, os principais elementos da definição de parceria segundo GEORIS, ESTIVIL, HIERNAUX, RODRIGUES e STOER.

Segundo GEORIS, 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 «macrosocial» e uma abordagem eminentemente prática respeitante à intervenção de actores em contextos específicos (GEORIS, 1992:21-22). Este autor considera ainda a parceria como 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.”* (idem:23)

Por seu lado, ESTIVIL define 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 potential benefit which would be shared by those partners.”* (ESTIVIL et al., 1994:5) 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 tarefas¹⁰³ 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.

Este autor salienta 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 redefinição ou reformulação das respectivas relações (idem).

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

RODRIGUES e STOER 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. por RODRIGUES e STOER, 1998:37) 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” (idem). 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.

¹⁰³ Como veremos no capítulo VIII, optamos por considerar que os representantes dos parceiros desenvolvem e articulam *tarefas* que se integram em determinado *projecto*.

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 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 como 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 que a segunda diz respeito à dinâmica de parceria. Consideramos que os pressupostos-chave de mobilização entre actores têm tradução na dinâmica do processo.

a) 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 ao 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 é exigente e complexa. Assim, um número reduzido de ideias-força facilita o acordo sobre interesses e objectivos comuns e formas de os implementar. GEORIS e HIERNAUX chamam a atenção para a importância da especificidade do(s) projecto(s) na consolidação da dinâmica conjunta (GEORIS, 1992:21 ; HIERNAUX, 1997:81-82).

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» (ex: imagem de uma empresa) e à «integração» no meio organizacional de origem (ex: aplicação, ainda que adaptada, de competências próprias); e, em terceiro lugar, a negociação implica um mínimo de flexibilidade em termos de «objectivos negociáveis» (ex: 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 (ex: aplicação de regulamentos específicos). Segundo ESTIVIL e HIERNAUX, pressupõe-se que os processos de parceria só evoluem se os actores e respectivas instituições-parceiras se modificarem ao longo do mesmo (ESTIVIL et al., 1994:5 ; HIERNAUX, 1997:85).

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, 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 (ESTIVIL et al., 1994:5).

b) 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 intervir 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 interrelação dos seguintes níveis:

- Clarificação e definição de objectivos de cada instituição-parceira, do projecto e dos objectivos e metas específicas (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 pré-estabelecidos. 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. Ao nível da avaliação, qual a frequência deste processo? Quais os canais privilegiados de partilha de informações? Ao 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 facilitar 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 (habitação, educação, emprego, saúde, cidadania). 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 que diz respeito ao 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). Como veremos mais adiante, vamos fazer referência à natureza do movimento retroactivo e às características da avaliação partilhada.

Consideramos que o estudo da temática «construção e maturação da parceria» nos permite enriquecer a ligação entre as duas componentes do conceito de parceria. Como veremos no estudo de caso (capítulo VIII), a análise da construção e maturação da parceria 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 (construção da parceria), clarifica a natureza diversa dos parceiros, a sua predisposição para negociar (no caso dos parceiros envolvidos na fase de construção 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) complementam o conhecimento, nomeadamente, sobre a

predisposição das instituições para negociar (sobretudo em relação aos parceiros que não intervêm na fase preliminar do projecto) e permitem 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 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 apreciação geral dos trabalhos referidos, consideramos que são propostos elementos analíticos essenciais sobre o enquadramento relacional entre actores e os aspectos práticos da intervenção. Como veremos, 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 necessário 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, 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.”* (ESTIVIL et al., 1994:5) A colaboração e a associação dizem respeito a relações circunstanciais e pouco duráveis, com envolvimento incipiente por parte dos parceiros e uma base legal e organizativa praticamente inexistente. A coordenação constitui um dos elementos da parceria, com um horizonte temporal mínimo, ou seja, menos circunstancial. No entanto, a coordenação não diz respeito a uma relação aprofundada entre actores e revela-se pouco consolidada em termos legais e organizacionais.

VII.1.2. - Potencialidades da parceria

Sem pretender aprofundar o tema, podemos estabelecer um paralelo entre os conceitos de economias externas e economias de parceria.

As economias externas associam-se a vantagens na proximidade geográfica entre produtores (ou entre consumidores) quando está em causa o uso de determinado espaço físico, isto é, correspondem a efeitos positivos proporcionados pela implantação próxima de equipamentos ou actividades. As economias externas pressupõem a existência de condições com carácter permanente, favoráveis ao uso do espaço; por exemplo, no caso de um parque industrial as condições referem-se à instalação prévia de infraestruturas (sistemas de saneamento básico, abastecimento de água, energia, etc.) e à disponibilização de terrenos (habitualmente a preços competitivos). Face a estas condições, a proximidade geográfica é geradora de efeitos positivos, por exemplo, no que toca à complementaridade a montante e/ou a jusante entre as empresas instaladas no respectivo parque.

Às economias de parceria associam-se vantagens que decorrem da proximidade geográfica e da proximidade de interesses entre agentes quando está em causa a intervenção sobre uma realidade concreta.

Os efeitos positivos proporcionados pela proximidade geográfica entre agentes manifestam-se, por exemplo, na utilização conjunta de infraestruturas comuns (ex: disponibilização de pavilhões multi-uso pelas escolas) e na gestão eficiente de recursos humanos (ex: nas equipas de terreno resultantes das CLA do RMG, o trabalho conjunto de técnicos de emprego e assistentes sociais possibilita o apoio a um número superior de beneficiários).

Partindo do princípio que o espaço é portador de interesses, os efeitos positivos decorrem, igualmente, da proximidade de actores que negociam interesses. Adoptando a perspectiva horizontal de actuação, a sintonização dos parceiros permite descobrir áreas de intervenção «não cobertas», ou seja, identificam-se necessidades novas não satisfeitas em face das actuações isoladas habitualmente desencadeadas pelos actores em cada «sector»; por exemplo, a lei que regula o funcionamento dos serviços de apoio à infância (respeitantes a Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), jardins de infância, creches) não prevê o acompanhamento de crianças fora do horário habitual de funcionamento dos equipamentos. Uma acção em parceria possibilita a organização de serviços de «babysitting» para resposta a esta necessidade específica, com criação de postos de trabalho.

Este tipo de economias pressupõe condições, também de carácter permanente, que induzem a proximidade de actores: cultura de parceria, visão sistémica da realidade e visão territorial das acções. Face a estas condições, o funcionamento sinérgico da acção conjunta pode gerar efeitos positivos em termos, primeiro, de uma maior eficiência na utilização dos recursos financeiros, materiais e humanos disponibilizados e, segundo, de um acréscimo de eficácia na intervenção sobre uma determinada realidade concreta.

As condições essenciais ao funcionamento de todo o processo incorporam uma filosofia de percepção da realidade que é simultaneamente interinstitucional (percepção da relação entre instituições), sistémica (estudo complexo e multidimensional da realidade) e territorial (forma específica de intervenção sobre esse mesmo real). Estas condições, com carácter permanente, induzem uma determinada combinação de recursos e respectiva produção de resultados.

Assim, na análise das potencialidades associadas à parceria, temos a preocupação de salientar três aspectos:

a) *As condições subjacentes a todo o processo, são*

- a1) Cultura de parceria, por contraposição à cultura institucional «isolada»;
- a2) Visão sistémica da realidade, por contraposição à visão positivista;
- a3) Visão territorial das acções, em contraponto à perspectiva sectorial de intervenção.

b) *Funcionamento da parceria para a utilização de recursos.* A eficiência corresponde a uma melhor relação recursos/resultados que, por sua vez, se traduz em duas potencialidades:

- b1) Destecnicização do trabalho conjunto, como forma de trabalho específica à parceria;
- b2) Avaliação partilhada, como elemento-chave do movimento retroactivo da dinâmica.

c) *Resultados inerentes ao funcionamento da parceria.* A eficácia corresponde à situação em que os objectivos são melhor cumpridos, traduzindo-se na

- c1) Sustentabilidade dos projectos tendo como horizonte de trabalho o médio/longo prazo;
- c2) Articulação de acções de inserção e inclusão;
- c3) Abordagem de cidadania.

a) Condições subjacentes a todo o processo

a1) Desenvolvimento de uma cultura de parceria

No desenvolvimento de uma cultura de parceria, a instituição-parceira não é considerada um concorrente ou mesmo que, em certa medida, o seja, não constitui um factor determinante mas secundário. Por princípio, não se visa nem a disputa de espaço geográfico e social de intervenção, nem a disputa de recursos financeiros mas sim a sua obtenção através do esforço conjunto de candidatura a programas comunitários ou nacionais.

O actor-parceiro não é considerado um «estranho», pois importa conhecer a sua natureza. Pressupõe-se uma predisposição para ouvir e compreender (apelo à empatia), apreender

problemas, limitações, capacidades e agir em conformidade com este conhecimento. Para GEORIS *“l'idée de partenariat relève surtout d'une philosophie, d'un état d'esprit pour l'action de coordination”* (GEORIS, 1992:23).

Podem existir, à partida, aspectos em comum e os pontos divergentes podem deixar de o ser no futuro. A cultura de parceria implica uma predisposição pragmática para conhecer todas as instituições em conjunto, com o intuito de descobrir possibilidades de sinergia, nomeadamente em torno da partilha de recursos, da articulação de tarefas e da compatibilização de objectivos: *“tudo isso implica um certo modo de ver e avaliar as coisas, uma certa capacidade de distinguir o essencial do acessório”* (BRUTO DA COSTA, 1998:ix).

Em função da predisposição para conhecer os outros actores, a instituição-parceira procura adaptar-se tirando partido do conhecimento sobre os seus próprios problemas organizativos e institucionais, a diversos níveis: tipo de liderança (autoritária, fechada, avessa à inovação), bloqueios (burocracia, deficiente circulação de ideias), recursos humanos (falta de clarificação de funções de cada grupo e/ou trabalhador, fraca autonomia dos técnicos potencialmente membros de parcerias).

a2) Visão sistémica e complexa da realidade

A parceria incorpora uma nova visão do conhecimento e da ciência com a adopção do paradigma da complexidade. Recusa-se a análise isolada das partes e a relação causa-efeito unívoca em contextos atemporais. Existe uma opção tendencial pela análise sistémica, bem como pela explicação causal com base em múltiplas determinações e referida a um contexto espaço-temporal específico.

Incorporando esta nova visão do conhecimento e da ciência, a parceria surge como uma das vias de enriquecimento da teoria através da empiria. No diagnóstico partilhado, a complexidade do real induz o cruzamento de diferentes perspectivas académicas, pondo em debate elementos adquiridos por cada disciplina (conceitos, relações teóricas, princípios metodológicos, aplicação de metodologias quantitativas e/ou qualitativas) e culturas institucionais diversas (gestão de recursos humanos, liderança, formas de trabalho, hierarquias). No desenrolar das acções, a mediação aproxima técnicos e agentes concretos para relativizar a «distância» entre a teoria e a prática (GEORIS, 1992:22) e a própria intervenção aprofunda o diagnóstico inicial: *“a experiência do Programa Pobreza III*

ensinou-nos quão invisíveis são algumas necessidades, mas também, frequentemente, quão invisíveis são as pessoas em situação de carência.” (RODRIGUES, 1996:31)

A partilha de informações pode verificar-se num circuito «normal» (informação quantitativa, qualitativa, sectorial, normativa) e sobre as actividades tradicionais de cada parceiro (objectivos, tarefas, recursos financeiros, grupos-alvo habituais, processos de avaliação), sendo essencial na fase preliminar para um aumento da confiança e conhecimento mútuos e para um diagnóstico mais rico. A mesma situação se aplica no decorrer do processo “... *os participantes tornaram-se mais aguerridos na confrontação dos problemas e criaram-se noções colectivas do que constituiriam respostas adequadas. Um benefício evidente deste processo foi a introdução de mudanças nas organizações dos próprios parceiros.” (RODRIGUES e STOER, 1998:52)*

Esta visão sistémica da realidade origina um princípio fundamental da parceria: a natureza complexa do problema implica uma acção interdisciplinar e interinstitucional uma vez que “... *a parceria é a expressão institucional do carácter multidimensional dos problemas.” (BRUTO DA COSTA, 1998:viii)*

a3) Visão territorial das acções

Sob a perspectiva sectorial prevalece a aplicação de um conjunto de normas inerentes a um sector (ex: Ministério), relativamente independente da área geográfica de actuação, das categorias específicas das populações-alvo e dos projectos concretos. Sob a mesma lógica, considera-se que o actor é homogéneo, não tem uma ligação identitária ao local onde vive. Os actores locais não estão capacitados para gerirem os seus próprios recursos e, assim, não satisfazem as suas necessidades de forma minimamente autónoma.

Sob a perspectiva territorial, as acções desenvolvem-se com base num projecto «concreto» e «muito limitado» (GEORIS, 1992:23) e no âmbito de uma área geográfica delimitada e de grupos-alvo a ela pertencentes. Na condução das acções procura-se tirar partido da identidade local que envolve parceiros e populações-alvo: “*the further you go down the territorial scale ... , the greater the real involvement of the various partners is ... especially in those cases where socio-economic and cultural characteristics are such that the action has its own identity and when the local population has strong ties to its area and a strong sense of belonging.*” (ESTIVIL et al., 1994:13)

No espaço vivido (FRÉMONT, 1980), quer os agentes parceiros, quer os grupos-alvo, revelam juízos valorativos afectivos e racionais na apreensão do espaço em que se relacionam. Esta vivência está, igualmente, inerente à intervenção que envolve ambos os tipos de actores: as preocupações de cidadania e integração social elevam o sentimento de pertença a determinado «lugar».

A visão territorial das acções implica ainda a consideração da realidade concreta em que vivem os indivíduos. As intervenções procuram aproximar-se do quotidiano das pessoas (LOPES, 1995:276), focando a atenção nos seus problemas espaço-temporais específicos, com base em projectos delimitados.

Como veremos, nem sempre o pressuposto territorial corresponde a uma perspectiva de desenvolvimento local (ver ponto 4 deste subcapítulo). O desenvolvimento local consiste num processo mais amplo, nomeadamente no que diz respeito à perspectiva do desenvolvimento integrado e à transformação de modelos e processos de actuação.

b) Funcionamento da parceria para a utilização de recursos

A eficiência relaciona recursos com resultados. Um processo é eficiente se os resultados esperados são atingidos com menos recursos, ou se os mesmos recursos permitem atingir melhores resultados.

Parte-se do princípio que sem dinâmicas de parceria os mesmos recursos utilizados por vários agentes de forma dispersa (apenas no seu campo de acção habitual) geram, eventualmente, piores resultados do que se forem utilizados de forma conjunta. Por exemplo, a utilização não partilhada de recursos logísticos dificulta o seu uso para outras actividades. Noutra vertente, os esforços de formação podem centrar-se em conteúdos programáticos desajustados face aos recursos humanos de cada instituição.

Em processos de parceria, os mesmos recursos podem produzir melhores resultados do que se forem utilizados por cada instituição de per si. Concretizando, o trabalho preliminar de selecção dos formandos (candidaturas, entrevistas...) pode ser desenvolvido nas instalações de um centro de emprego ou da segurança social, enquanto que a formação prática pode ser produzida nas secções empresariais onde os formandos têm contacto directo com as infraestruturas técnicas. Se houver uma correcta definição de funções, os recursos humanos

não são utilizados a tempo inteiro para uma só tarefa; por exemplo, o trabalho conjunto e articulado de acompanhamento desde a selecção até ao pós-estágio pode proporcionar uma utilização mais eficiente dos recursos empresariais (técnico de recursos humanos e técnico especialista), públicos (técnico de emprego e assistente social) e associativos (animador social); o contributo, em termos de «know-how, dos técnicos especialistas torna, eventualmente, mais eficiente a definição de programas e conteúdos específicos, programa de estágio e condições técnicas de integração pós-estágio.

b1) Destecnicização do trabalho conjunto

Na especialização de competências, cada profissional detém conhecimentos específicos a uma área disciplinar em termos conceptuais, teóricos e técnicos e, simultaneamente, aplica habitualmente os seus conhecimentos na observação e acção sobre uma determinada dimensão da realidade.

A destecnicização do trabalho conjunto assume duas formas. A perspectiva interdisciplinar adoptada exige aos técnicos, primeiro, a valorização das competências relacionais no trabalho conjunto, ou seja, o «saber estar» aproxima os indivíduos na base da componente afectiva-pessoal das interacções; em segundo lugar, exige a cada técnico a utilização da sua «tecnicidade» de forma aberta, visando o estabelecimento de uma linguagem comum adaptada aos desafios efectivos em termos, por exemplo, das necessidades socioeconómicas por satisfazer, do trabalho com grupos-alvo específicos, do tipo de avaliação exigida ou da eventual reformulação das atribuições de cada técnico. Segundo RODRIGUES e STOER, a linguagem comum facilita a dinâmica da parceria promovendo a comunicação informal e regular entre parceiros (RODRIGUES e STOER, 1998:53).

As técnicas não constituem um objectivo em si que se «importa» ou «impõe» do exterior. Na criação de «zonas de interdisciplinaridade», a atenção centra-se não nas técnicas mas nos princípios orientadores, grupos-alvo, objectivos comuns e projectos a lançar. Os esforços de articulação exigem capacidade de negociação entre diferentes técnicos para atingir objectivos específicos via tarefas concertadas.

A destecnicização do trabalho conjunto e a capacidade de negociação facilitam o melhor conhecimento mútuo e uma maior personalização na relação entre técnicos. Assim, as metodologias e técnicas resultam, simultaneamente, de uma dinâmica em torno da discussão/negociação de objectivos comuns e da utilização de recursos para conduzir tarefas

concretas ligadas a objectivos específicos. Para cada projecto ressaltam questões como, quais as contribuições disciplinares a considerar ou quais as formas de trabalho conjunto mais adequadas ao projecto.

b2) Avaliação partilhada

A avaliação partilhada constitui o elemento principal do movimento retroactivo da dinâmica. A avaliação de resultados é realizada em função do processo desencadeado, isto é, em função das fases da dinâmica anteriores à avaliação (diagnóstico inicial, objectivos e tarefas). Podemos distinguir dois tipos de retroacção:

- Reformulação do enquadramento-base (objectivos do projecto). A clarificação e definição de objectivos comuns constitui o tronco central da dinâmica de parceria que decorre, como vimos, dos pressupostos-chave na relação entre actores. Se a reformulação do enquadramento-base acontece estão em causa objectivos centrais do projecto o que pode resultar na eventual anulação da parceria e recomeço do processo desde o início;
- Reformulação da intervenção propriamente dita (diagnóstico, objectivos específicos e tarefas correspondentes). Por princípio, a avaliação dá origem a uma reformulação, mesmo que restrita, de alguns destes elementos; as próprias tarefas podem revelar novos problemas e/ou necessidades que não tenham sido identificadas no diagnóstico inicial; os objectivos podem incorporar este novo conhecimento desencadeando a reformulação das tarefas. A avaliação pode ainda dar origem a uma reformulação aprofundada da intervenção. O enquadramento-base da dinâmica, eventualmente, não encontra correspondência na qualidade da intervenção aos diversos níveis: o diagnóstico poderá ser substancialmente alterado; os objectivos específicos poderão surgir como pouco claros ou mesmo irrealistas; parte das tarefas encontrar-se-ão dispersas e/ou justapostas; no início do segundo movimento retroactivo, a própria concepção da avaliação poderá, eventualmente, ser sujeita a uma reformulação substancial.

Assim, 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 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., 1994:16);
- 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.

c) Resultados inerentes ao funcionamento da parceria

Um projecto é mais eficaz se os objectivos correspondentes são melhor cumpridos.

Consideremos o seguinte objectivo: a integração de mão-de-obra, à partida, desqualificada através de formação personalizada e visando a contratação dos formandos por empresas. A tarefa de uma associação de desenvolvimento local poderá ser ineficaz se aposta quase exclusivamente na componente técnica, em detrimento da formação pessoal e da formação prática em empresas. Em contrapartida, a acção é, eventualmente, mais eficaz se o esforço da associação de desenvolvimento local for centrado na qualificação formal (de base técnico-profissional) e pessoal em estreita ligação com o estágio em determinada empresa. O objectivo da integração social é melhor cumprido se for conseguido um maior equilíbrio entre experiência profissional, formação técnica e formação pessoal. Como veremos no capítulo VIII, o projecto «À Medida» constitui um caso exemplificativo desta situação.

A eficácia do projecto depende, em parte, do desenvolvimento da parceria. Esta pode permitir a definição e articulação de tarefas e definição de objectivos de forma precisa. Nesta base, é possível clarificar o processo de avaliação com o intuito de alterar alguns aspectos da dinâmica, no caso de se detectarem tarefas menos eficazes ou mesmo ineficazes.

A eficácia depende ainda da utilização de recursos que visa, entre outros aspectos, a estreita ligação entre objectivos e tarefas correspondentes: *“é, sobretudo, importante que*

orientações assentes em critérios científicos não apareçam aos olhos dos executantes como meras normas a cumprir, não se percebendo bem porquê.” (BRUTO DA COSTA, 1998:vii)

Por outro lado, a eficácia influencia e é influenciada – entre outros factores - pelo número de parceiros: *“the most reasonable strategy is that which secures a gradually increasing number of actors, especially when ... the increase in numbers is the result of people’s perception that the project’s actions were effective.”* (ESTIVIL et al., 1994:14)

c1) Sustentabilidade dos projectos

Dado o carácter complexo dos problemas a solucionar, o processo de acção conjunta visa, necessariamente, uma intervenção a médio-longo prazo. Podemos distinguir dois tipos de sustentabilidade deste tipo de intervenções, apoiadas com o enquadramento em parceria:

- Duração dos apoios financeiros, materiais e humanos tendo em conta a continuidade na transição entre programas;
- Duração dos projectos a partir do momento em que deixam de ser apoiados financeiramente (grau de autosustentabilidade).

Os projectos apoiados dependem parcialmente do próprio processo de parceria, ou seja, o período de tempo durante o qual os actores-parceiros dinamizam as tarefas conjuntas. A sustentabilidade dos projectos depende, em parte, da fase preliminar no que toca, designadamente, à escolha correcta da instituição coordenadora (BRUTO DA COSTA, 1998:ix) e à duração do período inicial: *“... the longer the star-up period, the better the long-term prospects of the project.”* (ESTIVIL et al., 1994:15) Por princípio, ao longo de todo o processo exige-se um mínimo de estabilidade em termos, nomeadamente

- de um núcleo «duro» de parceiros mais activos e empenhados;
- da disponibilização e partilha de recursos;
- de uma definição clara dos objectivos comuns.

c2) Possibilidade de articular acções de inserção e inclusão

Os processos de intervenção económico-social focam a atenção nos factores que incidem ao nível individual e ao nível da sociedade. Influenciando directa ou indirectamente, no tipo de intervenções que estamos a analisar, a vertente económica da vida dos indivíduos, as acções procuram valorizar as competências pessoais, sociais, profissionais, empresariais, aquisitivas e educativas-informativas (AMARO, 2001a:17 ; AMARO, 2003:179). Por outro lado, os processos visam igualmente o *“...aumento das oportunidades disponibilizadas pela*

sociedade (e pelas suas diversas estruturas e organizações), o que depende sobretudo das políticas (entre as quais as de natureza económica) e das estratégias adoptadas pelas instituições e organizações da sociedade e das infraestruturas e meios criados.” (AMARO, 2001a:18)

Neste trabalho defendemos que as parcerias de promoção local do emprego constituem, sob determinadas condições (ver capítulo VIII), um dos processos fundamentais na articulação das vertentes individual e de sociedade. Assim, podemos distinguir inserção de inclusão, com vista à definição do conceito de integração.

A *inserção* corresponde ao conjunto de acções que possibilitam a identificação das necessidades e potenciação de competências e capacidades inerentes a agentes individuais e colectivos. A *inclusão* diz respeito ao conjunto de intervenções que permitem a indivíduos e grupos beneficiar de forma equitativa das oportunidades oferecidas pela sociedade. Falamos de *integração* quando os processos se combinam (AMARO, 2001a:18 ; AMARO, 2003:179-180). A potenciação das capacidades individuais e colectivas é insuficiente se não houver reconhecimento e valorização das mesmas pela sociedade. Por outro lado, o benefício das oportunidades sociais exige o desenvolvimento de capacidades com base em necessidades individuais e colectivas.

O conceito de integração social proposto por PIRES abrange as vertentes de inserção e inclusão. Para este autor, a perspectiva de inserção diz respeito a «modos de incorporação» dos indivíduos que correspondem a “... *processos em que actores participam activa e motivadamente, com histórias diferenciadas e poderes desiguais*” (PIRES, 1999:35). A este respeito, consideramos que seria necessário uma referência mais concreta ao binómio necessidades/capacidades, para explicar em que base é desencadeada a «participação activa» dos actores com vista à inserção. Em termos de inclusão, a incorporação dos indivíduos realiza-se em «novos quadros de interacção», ou seja, na transformação ou reprodução de “... *sistemas de regras sociais estruturadores da interacção*” (idem). Pressupõe-se, assim, um enquadramento (inter)institucional – por exemplo, através da parceria – que favoreça a adequação das regras, uma vez que se têm em conta indivíduos com poucas possibilidades de, sem apoio, alterarem aspectos específicos do sistema de regras sociais. A interacção sistémica pressupõe um âmbito mais vasto pois baseia-se nas alterações das regras no âmbito «macro», que são adaptadas através da acção típica dos «macroactores» (idem:36). Em certa medida, PIRES introduz nesta temática uma perspectiva de impulso exterior como forma de

constrangimento ou desafio, fundamental para explicar a evolução dos processos de integração social.

Ainda segundo ESTIVIL, nas dinâmicas de parceria o alargamento e aprofundamento das relações entre actores acontece se a inserção dos excluídos for bem sucedida nas primeiras acções, resultando, desta forma, uma melhoria das perspectivas de integração (ESTIVIL et al., 1994:12). Igual ênfase é colocado a propósito do trabalho comunitário: *“o trabalhador comunitário participa de um processo em que aparece não como o «compensador de deficiências» mas como mobilizador das habilidades e forças das pessoas, não se concentrando apenas nos problemas, mas também, ou talvez ainda mais, na optimização e rentabilização das potencialidades existentes.”* (NUNES e HOVEN, 1996b:60)

c3) Abordagem da cidadania

O trabalho das parcerias de promoção local do emprego não visa apenas a formação técnica. Os processos de acção conjunta revelam, igualmente, preocupação com o desenvolvimento pessoal do indivíduo enquanto cidadão, com vista a melhorar a

- capacidade de aprendizagem ao longo da vida, com adaptação a novas situações;
- capacidade de relacionamento humano aos níveis familiar e da unidade empregadora;
- predisposição para o trabalho associativo, reveladora de uma participação mais activa e autónoma dos cidadãos, conscientes da defesa de direitos e cumprimento de deveres, não reduzindo a sua vida cívica ao consumo de bens e serviços (GEORIS, 1992:31-32);
- autonomia na tomada de decisões pessoais e profissionais.

A abordagem da cidadania é particularmente saliente no trabalho comunitário: *“as pessoas tornam-se no processo de trabalho comunitário sujeitos de acção política e de aprendizagem, progressivamente com mais controlo sobre as suas condições de vida. Aumentam a sua competência no processo de acção colectiva, pela própria experiência, desde o momento da elaboração do problema a resolver aos momentos de resistência, conflito e negociação.”* (NUNES e HOVEN, 1996b:57)

Esta abordagem corresponde igualmente a um processo de «empowerment», ou seja, o reforço de competências e capacidades individuais concretiza-se por meio de uma melhoria na utilização dos recursos técnicos, financeiros e informativos disponíveis («poder social»), na participação dos indivíduos na tomada de decisões-chave que influenciam o seu futuro

(«poder político») e na manifestação de autoconfiança («poder psicológico») que facilita o aumento dos poderes social e político (FRIEDMANN, 1996:34-35).

VII.1.3. - Limitações da parceria

Neste ponto adoptamos um esquema semelhante ao do ponto anterior. Analisamos assim

a) as *condições subjacentes a todo o processo*. Aqui consideram-se as condições inerentes à parceria (definição do género e cultura organizacional) e exteriores à parceria (pressão do ambiente exterior);

b) o *funcionamento da parceria para a utilização dos recursos*. A este nível foca-se o grau de formalidade da parceria e formas de partilha de recursos.

a) Condições subjacentes a todo o processo

a1) Definição do género

Como vimos, RODRIGUES e STOER salientam uma «oscilação dinâmica» entre duas formas de parceria, ou seja, entre um modelo formal «de cima para baixo» e um modelo essencialmente informal de articulação horizontal.

No modelo «de cima para baixo», a iniciativa e coordenação são habitualmente desencadeadas por um Ministério à escala nacional, ou seja, são programas com um cariz essencialmente sectorial com tradução territorial. Exemplificando, como vimos no capítulo VI, as redes e planos regionais de emprego foram emanados do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social.

O modelo horizontal é de base territorial, com iniciativa de vários actores colectivos locais, tendo como ponto de partida as necessidades e potencialidades do território em causa. Podemos, neste caso, salientar, por exemplo, o papel do Serviço Social de Amares da Segurança Social na dinamização de parcerias no âmbito da promoção local do emprego (ver subcapítulo VIII.2).

A título exemplificativo, referimos algumas questões subjacentes à definição do género da parceria:

- A coordenação é realizada por representantes de uma instituição ou de várias? E quais as razões para uma ou outra opção?
- A coordenação é rotativa? Em que moldes? Mantém-se a representatividade de cada parceiro colectivo ou varia conforme a evolução do processo (ex: tipo de tarefas desencadeadas)?
- As regras são emanadas directamente da instituição que toma a iniciativa? Ou, pelo contrário, num contexto em que a iniciativa é tomada em conjunto por vários actores colectivos, são, logo de início, discutidas e negociadas as regras de funcionamento da parceria?

De uma fraca clarificação deste tipo de questões resulta a deficiente definição do género e, desta forma, alcança-se um consenso artificial em torno de objectivos supostamente comuns. Por um lado, a perda de interesse ou a falta de envolvimento dos parceiros (e mesmo a neutralização do processo) podem ser explicados pelo protagonismo por parte do promotor do projecto ou do comité director (ESTIVIL et al.,1994:21). Concretamente, os problemas podem surgir quando a estratégia está definida logo de início: “*o desenho do projecto funcionou como um ponto de chegada, quando deveria ter sido um ponto de partida (foi imposto aos parceiros locais)*” (entrevistado cit. por RODRIGUES e STOER, 1998:44). Por outro lado, as dificuldades da parceria podem também ser associadas aos riscos de uma rede difusa ou dispersa: “... *if excessive tension is applied by the partners as each runs after his own objectives, a common denominator cannot be found*” (ESTIVIL et al., 1994:21).

a2) Cultura organizacional e segmentação das intervenções

Podemos considerar, entre outros, dois elementos que influenciam a cultura organizacional de cada parceiro: falta de cultura de parceria e formas de trabalho muito enraizadas.

A falta de cultura de parceria pode manifestar-se na fraca propensão para a articulação com instituições exteriores ao «ambiente» habitual e para reconhecer deficiências organizativas da instituição de origem. Por princípio, os outros actores são considerados concorrentes, dos quais, quando muito, só se conhecem as características menos positivas.

As formas de trabalho muito enraizadas na instituição de origem concretizam-se numa centralização hierárquica e numa lógica de fragmentação das intervenções.

São vários os exemplos da primeira forma de trabalho: atribuição limitada de funções aos chefes de departamento; ao nível de cada departamento podemos ter um liderança centralizadora (com fraca autonomia dos técnicos) ou, pelo contrário, uma liderança fraca (com pouco incentivo para a melhoria do desempenho por parte dos técnicos).

A lógica de fragmentação é visível de várias formas: foco no diagnóstico e resolução de problemas com os quais os parceiros habitualmente lidam; as mesmas funções são desempenhadas durante um período elevado de tempo (especialização estreita de cada departamento); protagonismo de determinado departamento; ou fraca importância dos grupos de «interface».

A cultura organizacional que decorre destes dois elementos tem como principal consequência a segmentação das intervenções na parceria, isto é, os parceiros actuam ao longo do processo de forma semelhante à que adoptam no âmbito das suas instituições de origem. Daqui pode decorrer uma fraca negociação dos objectivos e motivações de cada parceiro conduzindo à indefinição de funções e à dificuldade em tirar partido da avaliação partilhada.

a3) Pressão do ambiente exterior à parceria

A influência negativa do ambiente externo faz-se sentir, pelo menos, de três formas.

Refira-se, primeiro, o ambiente já existente antes do início do processo. Podem existir conflitos exteriores entre parceiros, ou seja, o projecto concreto no qual se trabalha pode ver repercutido sobre si um conflito entre dois agentes integrados na parceria mas também envolvidos num projecto exterior: *“les institutions ont des histoires, qui sont parfois émailées de conflits avec d’autres. Cela ne s’efface pas simplement parce qu’on se met autour d’une table ou parce qu’il y a une bonne idée.”* (GEORIS, 1992:26) RODRIGUES e STOER referem, igualmente, as motivações «habituais» de determinadas associações de animação local, quer no que diz respeito a uma mera lógica de consumo de serviços estatais (RODRIGUES e STOER, 1998:48), quer a nível da relação com técnicos pertencentes a projectos financiados pela União Europeia: *“... face ao poder desempenhado pela equipa técnica ... [algumas associações locais adoptaram] uma atitude de competição a que subjazia alguma conflitualidade, receando a perda da sua capacidade interventiva”* (idem:47).

Existem normas legais e institucionais com maior ou menor grau de variabilidade ao longo do processo. As alterações nas altas chefias das instituições parceiras podem induzir maior rigidez na aplicação das regras existentes ou aprovar regras mais restritas relativas, por exemplo, ao co-financiamento ou à disponibilidade para partilhar informações sobre a organização de origem de cada parceiro. Estatutos e códigos de conduta oriundos de instituições profissionais (sindicatos, ordens) influenciam o desempenho de determinados técnicos, por exemplo, nas áreas de educação ou saúde. A alteração governamental do enquadramento normativo na transição entre programas pode inviabilizar ou dificultar a sustentabilidade dos projectos que não adquiriram autonomia financeira durante a vigência do programa.

Referência ainda para os factores mais gerais ligados à evolução da economia mundial. Esta evolução põe um acento forte na flexibilidade empresarial da gestão da mão-de-obra face às exigências competitivas nos mercados nacionais e internacionais (cf capítulo III). Uma forte motivação das empresas para reduzir os custos com pessoal e aumentar a precaridade do emprego torna exigente a negociação, via parceria, com os sindicatos e associações de desenvolvimento local com impacto no emprego – tendencialmente os actores para os quais a protecção social e do emprego constitui uma das principais motivações para integrar a parceria.

Habitualmente, em Portugal, as parcerias para a gestão dos factores de atracção do investimento directo estrangeiro são, sobretudo, da responsabilidade do governo central. Outros parceiros mais activos são, nomeadamente, associações empresariais do sector em causa (ex: ligadas ao cluster automóvel).¹⁰⁴ Os sindicatos e associações são tendencialmente excluídos deste tipo de processos. Concretamente, os sindicatos têm, à partida, uma posição defensiva na integração destas parcerias quando as empresas transnacionais em causa revelam poucas preocupações com a protecção social e de emprego, fruto de reformulações estratégicas globais e encerramento de unidades.

¹⁰⁴ Em outros países europeus (como a Irlanda) este tipo de parceria pode ter também um contexto local, com participação de um leque mais alargado de instituições (nomeadamente da área «social»).

b) Funcionamento da parceria para a utilização de recursos

b1) Grau de formalidade/informalidade da parceria

Com base no tipo de rigidez na definição e aplicação de regras-base, podem-se considerar duas situações limite e o compromisso entre ambas.

Por um lado, podemos ter processos excessivamente formais em que uma norma é imposta pelas escalas supralocais (União Europeia ou governo central), isto é, pelos agentes que decidem sobre o financiamento público.

Habitualmente estes processos baseiam-se no estabelecimento de protocolos ou contratos, aprovação de regulamentos internos (direitos, deveres, sanções) ou reuniões com definição prévia do seu tipo (ex: com determinados parceiros ou respectivos representantes) e respectivo conteúdo (centradas nos objectivos, nas tarefas ou na avaliação). Daqui resulta uma definição preliminar relativamente rígida das diversas fases da dinâmica.

No entanto, o processo dificilmente enriquece os elementos de partida. Por exemplo, um regulamento interno pormenorizado e rígido dificulta a flexibilidade na articulação e dispersa os esforços de negociação e aproximação dos actores em questões essencialmente formais, desviando a atenção das tarefas concretas.

Podemos observar a situação contrária com processos essencialmente informais: a estrutura organizativa é incipiente concretizando-se em normas e objectivos tácitos, tarefas executadas com excesso de improvisação e programação de actividades conforme o empenhamento circunstancial. Como consequência, os processos são informais “... *ao ponto de os parceiros dificilmente se distinguirem dos «colegas» e «amigos», reproduzindo assim um efeito de homogeneização*” (RODRIGUES e STOER, 1998:37).

A um nível intermédio, a acção conjunta pode adoptar um compromisso entre o «formal» e o «informal». Este compromisso depende de inúmeros factores (número e tipo de parceiros, natureza dos objectivos comuns e das tarefas concretas, capacidade de negociação ...) e das diversas situações com que o processo se vai deparando. Na fase preliminar aprovam-se as regras-base de organização em parceria deixando, no entanto, abertura para a reformulação de algumas fases. A definição do processo avaliativo pode, eventualmente, ser sujeita a

aprovação na fase preliminar, mas exige um mínimo de flexibilidade na sua aplicação (frequência das reuniões, facilidade na reacção às deficiências detectadas, formas de «medição» dos resultados ou redobrados esforços de negociação entre actores).

b2) Formas de partilha de recursos

Na partilha de recursos logísticos e financeiros distinguimos duas situações: primeiro, a partilha de recursos existentes ou disponibilizados e, segundo, a partilha de recursos estatais disponibilizados via candidatura conjunta. Relativamente aos recursos financeiros salienta-se uma questão comum às duas situações: a transparência do processo, se acontece, apoia-se numa organização contabilística adequada?

Relativamente à primeira situação sobressaem algumas questões: quais as instituições que mais disponibilizam recursos logísticos para o processo? Há rotação na disponibilização e utilização destes recursos? A partilha de recursos financeiros é feita com base na contribuição de cada instituição ou é equitativa? Se a base é equitativa, durante a negociação, as instituições que mais contribuem com recursos financeiros são, de alguma forma, compensadas? O «preço» exigido corresponde a um protagonismo das mesmas?

No que diz respeito à segunda situação, ressaltam igualmente algumas questões. Se parte dos fundos recebidos é aplicada na criação de recursos logísticos de raiz, os parceiros libertam os próprios recursos para as suas actividades de origem. A atribuição de recursos financeiros estatais disponibilizados via candidatura conjunta constitui uma fase crítica no início e no desenvolvimento da parceria, pois corresponde, certamente, a uma das principais motivações de qualquer parceiro quando integra a parceria. Uma «gestão» deficiente desta componente em termos de transparência e equidade pode, por si só, neutralizar o processo. A distribuição dos recursos é particularmente delicada quando acontece a seguinte situação: “... *there is some risk of monopolization of funding attribution on the part of the organization receiving the funding. The result could be ... an unequal attribution of the portion of the funding dedicated to the proper functioning of the project*” (ESTIVIL et al., 1994:11). Ou seja, a entidade promotora pode tender a privilegiar, à partida, um núcleo de parceiros mais «próximos» reduzindo a quantidade de recursos a afectar à dinâmica. Em consequência, os parceiros prejudicados podem retrair-se e/ou, a curto prazo, abandonar a parceria.

VII. 1.4. - Considerações preliminares sobre parceria e desenvolvimento local

As reflexões contidas neste ponto permitem-nos sugerir a integração do estudo das parcerias de promoção local do emprego na análise de processos locais mais amplos. A temática do desenvolvimento local implica o estudo aprofundado de um número elevado de projectos locais que, por si só, constitui um vasto programa de investigação.

Para tecermos algumas considerações preliminares sobre a ligação «parceria - desenvolvimento local» adoptamos alguns elementos sistematizados por AMARO (AMARO, 1992) e PECQUEUR (PECQUEUR, 1988) e por nós estudados no capítulo IV.

A parceria pode ser uma condição necessária mas não suficiente para encetar processos de desenvolvimento local.

A parceria implica a aproximação de diferentes especialistas no âmbito de um projecto concreto, direccionado para determinados problemas e grupos-alvo. A perspectiva do desenvolvimento local supõe a abertura da comunidade científica em geral, dando azo a dinâmicas diversas como estudos e conferências interdisciplinares tendo por base o aprofundamento teórico e epistemológico do conceito, redes internacionais de cooperação entre centros de investigação ou mesmo o enriquecimento de disciplinas-charneira como a Economia Social, Psicologia Social e Organizacional, Sociologia Económica ou Antropologia Económica.

O «ensaio» de uma «sociedade-providência» não se limita aos processos de parceria, mas contempla também o sentido solidário e identitário das populações locais face às tradições socioculturais. Por outro lado, o desenvolvimento local abrange não apenas grupos-alvo específicos mas igualmente uma integração (não apenas económica) da população local.

Os processos de desenvolvimento local, ao contrário da parceria, não têm apenas em conta o enquadramento inerente aos programas e entidades que regulamentam e co-financiam as dinâmicas entre parceiros. A perspectiva do desenvolvimento local pressupõe um enquadramento mais amplo, abarcando (a nível europeu e nacional) elementos estratégicos e operacionais das políticas de emprego (capítulo VI), das instituições supranacionais (cf ponto VI.4) e das políticas sociais. Este enquadramento diz respeito aos constrangimentos e oportunidades inerentes à orientação «de cima para baixo» e à orientação de articulação vertical. Torna-se particularmente importante a possibilidade de o impulso externo poder,

por vezes, adquirir esta última forma de articulação como, por exemplo, se apresenta a articulação da Associação Inloco com o IEFP da região: “... *[a cooperação desenvolve-se] tendo por base os programas e prioridades elaborados pelo IEFP (expressando preferências em certas zonas e certas iniciativas). ... postos de informação ... foram colocados nas juntas de freguesia, mesmo nas zonas mais remotas da serra. ... [procura-se] influenciar o próprio processo de administração de serviços de formação com base na sua experiência para induzir mudanças sociais ... [como o] apoio ao artesanato e à criação de uma rede de comercialização de produtos locais.*” (RODRIGUES e STOER, 1998:84)

O processo de parceria exige a antecipação das pressões do ambiente exterior para potenciar a sua dinâmica. No entanto, o desenvolvimento local pressupõe uma perspectiva mais ampla de mutabilidade retroactiva de modelos de desenvolvimento. Face a constrangimentos e desafios postos pelo enquadramento externo, dá-se uma reacção/resposta de adequação/adaptação por parte das economias locais no sentido de, simultaneamente, evitar a exclusão territorial e potenciar as capacidades dos recursos existentes. Face às mudanças induzidas no local, é feita uma reavaliação do enquadramento externo tendo em vista uma nova reacção de adaptação.

É possível argumentar que o processo de parceria só tem possibilidades de ser eficiente e/ou eficaz e com efeitos permanentes se for acompanhado de uma perspectiva de desenvolvimento local.

A perspectiva de desenvolvimento local pressupõe uma predisposição epistemológica de fundo. A adesão ao paradigma da complexidade permite partir do princípio segundo o qual qualquer problema a solucionar apresenta sempre um cariz complexo e pluridimensional. Esta predisposição pode gerar eficiência e/ou eficácia na parceria porque, primeiro, para os actores, por princípio, o diagnóstico nunca está completo e necessita de aprofundamento e reformulação; segundo, ao longo de todo o processo perdura a convicção de que um problema complexo apresenta mais probabilidades de resolução se intervierem instituições de diferente natureza.

A perspectiva do desenvolvimento local pressupõe também uma predisposição pragmática de base: o trabalho exterior ao âmbito habitual de actuação possibilita o conhecimento aprofundado da organização de outras instituições e a acção conjunta. A predisposição

pragmática pode ser eficiente e/ou eficaz sob o ponto de vista da parceria, pois facilita o acordo sobre objectivos comuns e formas de intervenção e avaliação conjuntas.

A abordagem do desenvolvimento local implica uma predisposição para aprofundar, no presente e no futuro, o conhecimento dos constrangimentos e desafios inerentes às orientações estratégicas e operacionais de fundo das instituições supralocais que enquadram a parceria. Esta predisposição tem possibilidades de ter eficiência e/ou eficácia no âmbito da parceria porque possibilita uma antecipação mais realista do enquadramento imediato ao processo: permite antecipar, com um mínimo de incerteza, se a rigidez na aplicação de normas se mantém ao longo do processo ou, pelo contrário, se estão previstas alterações regulamentares substanciais (ex: resultantes da avaliação intercalar do Quadro Comunitário de Apoio ou de transição entre Quadros Comunitários de Apoio).

Esta abordagem assume a mutabilidade retroactiva de modelos face a um enquadramento externo e interno em transformação. A perspectiva de desenvolvimento local pode gerar eficiência e/ou eficácia na parceria se, na base da capacidade de negociação, os actores implicados conseguirem «interiorizar», na fase preliminar, o seguinte princípio: o modelo de organização adoptado inicialmente raramente é o mais adequado até ao fim do processo. Ou seja, a mutabilidade associada aos constrangimentos e oportunidades externas e internas exige a adaptação do modelo inicial, podendo implicar a reformulação, total ou parcial, de algumas das fases do processo de parceria.

A abordagem do desenvolvimento local implica ainda a aceitação e adopção da perspectiva do desenvolvimento integrado. Concretizando, a promoção local do emprego exige uma abordagem de cidadania, isto é, não se tem em vista apenas a quantidade do emprego mas sobretudo a qualidade do mesmo, facilitadora da integração social das populações locais. Procura-se beneficiar os grupos sociais, à partida, mais desfavorecidos ou habitualmente à margem das intervenções públicas. A articulação entre diferentes actores para promover a integração social pode melhorar a eficiência e/ou eficácia da parceria, dado que a intervenção complementar no binómio inserção/inclusão exige o acordo sobre acções interinstitucionais na base de objectivos comuns.

O desenvolvimento local pressupõe, finalmente, uma orientação para a comunidade através do trinómio recursos-necessidades-capacidades. A dinâmica dos actores (colectivos e individuais) desenvolve as potencialidades dos recursos locais, norteadas pela satisfação de

necessidades. Este processo é extrovertido, ou seja, o conhecimento das dinâmicas inovadoras pode suscitar novas experiências com impactos crescentes na comunidade local. Esta orientação pode ser eficiente e/ou eficaz para a parceria: a dinâmica de acção conjunta consiste na articulação da identificação de necessidades (diagnóstico) com recursos disponibilizados e partilhados, tirando partido das capacidades de parceiros e grupos-alvo. Este processo sinérgico acontece uma vez que o foco da atenção está no meio envolvente à parceria: por exemplo, alguns dos objectivos comuns e dos objectivos iniciais decorrentes dos interesses de cada agente colectivo, têm um âmbito eminentemente local.

VII.1.5. - Parcerias para a promoção local do emprego

Este tipo de parceria baseia-se na adaptação entre a oferta e procura locais de emprego e visa a inserção via emprego com complemento da inclusão. Os parceiros pertinentes são sindicatos, empresas, associações empresariais, autarquias locais, associações de desenvolvimento local e organismos de emprego e formação públicos e privados.

Podemos sistematizar cinco vias essenciais de promoção local do emprego:

- a) Apoio à criação de emprego - criação da empresa pelos sócios fundadores, ou seja, o período em que a oferta e procura locais de emprego coincidem;
- b) Apoio à criação de emprego - incentivos às empresas recém-criadas ou mais antigas para criarem mais postos de trabalho;
- c) Intervenção activa para a adaptação empresarial aos desafios tecnológicos e organizacionais postos pela concorrência local/regional, nacional e internacional;
- d) Adaptação da procura local de emprego;
- e) Atração de investimento directo estrangeiro que origina duas situações: a) criação directa de emprego resultante da instalação da unidade empresarial; b) criação indirecta de emprego – para fazer face às solicitações da unidade instalada ocorre a criação de novas empresas ou subcontratação de empresas existentes.

Em termos de trabalho em parceria, existem oportunidades transversais às cinco vias de promoção local do emprego.

Os recursos financeiros disponibilizados via fundos europeus na área do emprego têm maior importância estratégica, operacional e quantitativa do que a área da política social. Assim,

verifica-se a concorrência institucional das parcerias para o emprego com outros locais/regiões a nível organizativo e estratégico tendo em vista, sobretudo, a obtenção do co-financiamento público.

Face à aposta europeia no emprego, denota-se uma preocupação acrescida (em comparação com as parcerias para a acção social) com a eficiência, eficácia e avaliação das parcerias e com a sustentabilidade dos projectos uma vez que, do ponto de vista das escalas decisórias supralocais, a inserção económica via emprego visa resultados mais concretos – por exemplo, número de empregos criados, custo público por posto de trabalho criado ou mantido, número de acções de formação realizadas, número de formandos contratados por empresas ou percentagem de mão-de-obra com mobilidade profissional (em relação ao total de formandos).

Como vimos no capítulo VI, o enquadramento operacional da intervenção local das políticas de emprego europeias demonstra abertura para uma transição, a médio/longo prazo, no sentido da orientação de articulação vertical concretizada, nomeadamente, na parceria como um dos meios operacionais; na obrigatoriedade da integração de empresas na parceria bem como da disseminação mais estruturada das «boas práticas» (por exemplo, no caso do programa EQUAL); e na reformulação do Fundo Social Europeu com áreas de intervenção abrangentes e adaptadas à dimensão local das estratégias de emprego nacionais.

Focando a atenção nos processos de acção conjunta, passamos agora a sistematizar as principais dimensões e desafios ligados a cada uma das vias de promoção local do emprego.

a) Apoio à criação de emprego - Criação da empresa pelos sócios fundadores

As fases de «arranque» de uma IEDL são a selecção, preparação do projecto, formação e financiamento. Nesta forma de parceria considera-se uma perspectiva integrada das fases, ou seja, o esforço conjunto não deve privilegiar determinada fase em detrimento de outras. Por exemplo, os parceiros procuram adequar a formação e as formas de financiamento ao tipo de mão-de-obra seleccionada.

As parcerias para apoio ao autoemprego apresentam as seguintes dimensões:

- Selecção de mão-de-obra motivada para criar o seu próprio emprego;
- Formação formal e informal deste tipo de mão-de-obra;

- Preparação do projecto em termos de candidatura (aspectos formais e técnicos), com destaque para os estudos de mercado (focalização nos factores distintivos locais para aproveitar segmentos de mercados específicos – partir do «saber-fazer»);
- Financiamento, no que diz respeito à morosidade, bonificação de juros, exigência de capital próprio a disponibilizar e manutenção do subsídio de desemprego e dos direitos à segurança social durante o período inicial de criação das empresas (por exemplo, até três anos).

Os desafios têm em atenção, sobretudo, os potenciais empresários com menor qualificação, menos experiência e fraca capacidade financeira. Neste sentido, os parceiros procuram definir, aplicar e articular os seguintes elementos:

- Adaptação dos sistemas de incentivos;
- Apoio personalizado na preparação do projecto de candidatura, com particular atenção ao estudo de mercado;
- Definição e aplicação dos critérios de selecção deste tipo de mão-de-obra;
- Definição e concretização da formação formal e informal, com particular ênfase no apoio personalizado.

b) Apoio à criação de emprego – Incentivos às empresas novas e antigas para criarem mais postos de trabalho

Outra das linhas fundamentais das políticas de emprego prende-se com o incentivo às empresas existentes para a criação de postos de trabalho. Os sistema de incentivos abrangem, sobretudo, as seguintes dimensões:

- Incentivos financeiros por posto de trabalho criado – redução (ou mesmo isenção) quer de IRC quer de contribuições para a segurança social;
- Incentivos ao crescimento de empresas novas – valorização/majoração dos postos de trabalho criados durante os três primeiros anos de actividade;
- Sistema de financiamento privilegiado – juros bonificados e/ou prazos de amortização dilatados para apoio da formação interna à empresa dos novos trabalhadores.

Em termos de desafios, a atribuição dos incentivos financeiros às empresas deveria ter como principal objectivo, não apenas o acréscimo quantitativo do emprego, mas também a qualidade do emprego criado.

No entanto, a aplicação deste tipo de incentivos fica dependente do posicionamento estratégico de cada empresa, ou conjunto de empresas, na parceria. A atribuição, faseada no tempo, dos benefícios financeiros visa a negociação para o equilíbrio possível entre o interesse do trabalhador e o interesse do empresário, por exemplo no que toca

- ao nível de custos da mão-de-obra mais recente;
- ao período mínimo de adaptação da mão-de-obra (tempo de estágio);
- às condições do contrato a termo, tendo em vista a possível integração nos quadros da empresa.

c) Intervenção activa nos sistemas produtivos

Esta forma de promoção local do emprego prende-se com a qualidade do emprego criado. Esta depende não só das competências da mão-de-obra contratada mas também da performance geral das próprias empresas. Assim, as parcerias de emprego focam a atenção nas seguintes dimensões:

- Requalificação / desqualificação do emprego, em termos de capacidade de aprendizagem, reciclagem e especialização;
- Grau de flexibilidade da organização do trabalho, a diversos níveis: recrutamento/despedimento, horário de trabalho, salário, reivindicação/disciplina laboral, condições do contrato de trabalho (duração, perspectivas de entrada nos quadros);
- Acompanhamento, aos níveis da informação, produção/tecnologia, financeiro (contabilidade, gestão financeira ...) e marketing (produto, preço, comunicação, distribuição – neste último caso com particular atenção aos circuitos de distribuição locais/regionais).

Como desafio geral evidencia-se a concorrência das empresas apoiadas com unidades locais e pertencentes a outros locais ou regiões, a nível organizativo, estratégico, relação qualidade-preço de bens e serviços oferecidos. Como desafios específicos à parceria temos a definição, concretização e articulação dos seguintes elementos:

- Gestão da experiência profissional nas empresas em articulação com a formação formal e informal adquirida fora das empresas;
- Formas de compatibilização dos objectivos/motivações dos trabalhadores e dos objectivos/motivações patronais em termos de qualificação do trabalhador e organização do trabalho;

- Organização do acompanhamento técnico das empresas (quer sob a forma de apoio contratado quer via voluntariado de directores ou gestores de empresas), tendo como preocupação principal os empresários menos qualificados e com menor experiência.

d) Adaptação da procura local de emprego

Neste caso, a acção conjunta dos parceiros visa a procura local de emprego. A articulação das fases de informação, selecção, encaminhamento, formação e acompanhamento procura uma melhor adaptação da mão-de-obra local às necessidades das empresas. Assim, este tipo de parceria organiza-se em torno das seguintes dimensões:

- Informação providenciada e divulgada pelos parceiros;
- Selecção da mão-de-obra com perfil para integrar a formação;
- Encaminhamento para formação ou para outro tipo de ocupação (ex: estágio em empresas, actividades ocupacionais);
- Formação formal e informal;
- Acompanhamento dos formandos ao longo do processo.

Os desafios das parcerias têm em atenção, nomeadamente, a mão-de-obra cuja produção de competências e qualificações é mais premente. Os parceiros intervêm para definir, concretizar e articular cinco elementos:

- Sistema de informação que interage com a população activa em geral, e com os indivíduos desfavorecidos face ao mercado de emprego, em particular;
- Critérios de selecção deste tipo de indivíduos;
- Formas de encaminhamento adequadas a cada indivíduo;
- Natureza e conteúdo da formação formal e informal; torna-se necessário distinguir a formação informal que é adquirida apenas no âmbito das unidades empresariais, da que, sendo especializada e dirigida, pode apesar de tudo ser produzida fora das empresas;
- Acompanhamento dos indivíduos face à sua evolução (capacidade de aprendizagem, motivação).

e) Atração de investimento directo estrangeiro

A dimensão central consiste na gestão dos factores de atracção de investimento directo estrangeiro inerente à qualidade da mão-de-obra local.

Alguns dos principais desafios reportam-se à

- concepção e gestão da orgânica local de formação no que diz respeito à melhoria e adaptabilidade/flexibilidade da mão-de-obra local;
- gestão da imagem do local a nível internacional, no que diz respeito à qualidade da mão-de-obra;
- compatibilização dos objectivos dos sindicatos com as estratégias de gestão da mão-de-obra por parte das unidades descentralizadas das empresas transnacionais;
- concepção e gestão dos equipamentos sociais (disponibilizados ou não pelas empresas) de apoio ao trabalhador, com proximidade geográfica à unidade.

VII.2. – Enquadramento conceptual complementar: conceitos de estrutura e estratégia

Antes da apresentação das opções fundamentais do trabalho e respectiva grelha de análise, consideramos necessário salientar alguns elementos teórico-metodológicos inerentes aos conceitos de estrutura e estratégia. Esta temática é sistematizada neste capítulo uma vez que pretendemos explicar a forma como estes conceitos complementam e apoiam o estudo da noção de parceria; pensamos, igualmente, que os conceitos de estrutura e estratégia são transversais aos diferentes paradigmas estudados na parte 1 do trabalho.

a) Estrutura

Segundo GIDDENS, o conceito de *estrutura* diz respeito a “*regras e recursos, ou conjuntos de relações de transformação organizados como propriedades de sistemas sociais*” (GIDDENS, 1989:20). Neste ponto vamos referir as implicações metodológicas deste conceito ao nível da definição de sistema social, dos elementos para análise das transformações dos processos e em termos da extensão espaço-temporal do estudo, bem como as consequências teóricas do conceito de estrutura.

Os sistemas sociais correspondem a “*relações reproduzidas entre actores ou colectividades, organizadas como práticas sociais regulares ... [e] compreendem as actividades localizadas de agentes humanos, reproduzidas através do espaço e do tempo*” (idem). A noção de sistema social evidencia a reprodução, no espaço e no tempo, de relações entre actores, ou

seja, acentua-se o carácter regular, ou relativamente «constante», de determinadas relações entre agentes cuja prática se traduz na inexistência de alterações substanciais. Esta noção permite-nos identificar e distinguir os diversos processos sociais que vão ser objecto de análise. Focamos a atenção nas parcerias locais de emprego e no enquadramento estratégico e operacional das políticas de emprego, evidenciando as suas regularidades e, em simultâneo, as formas de reprodução distintas. Por exemplo, ainda de forma muito simplificada, podemos observar processos de acção conjunta ineficazes ou eficazes e no enquadramento das políticas evidenciam-se práticas que reflectem orientações «de cima para baixo» ou orientações «de articulação».

O conceito de estrutura permite-nos esclarecer as razões pelas quais os sistemas sociais apresentam formas de reprodução distintas, isto é, possibilita-nos aprofundar o estudo sobre as alterações substanciais, no espaço e no tempo, das relações entre actores e, igualmente, evidenciar os fenómenos que esclarecem sobre a inexistência de transformações-base nas referidas relações.

A análise das transformações dos processos socioeconómicos implica a exploração do conceito de estrutura em três vertentes.

Segundo GIDDENS, a estrutura é simultaneamente condição e resultado: “*ao reproduzirem propriedades estruturais ... os agentes também reproduzem as condições que tornam possível tal acção*” (idem:21). Concretamente, a estrutura estratégica e operacional das políticas de emprego constitui uma das condições exteriores às parcerias locais e, em consequência das transformações nestas operadas, pode também consubstanciar um resultado dos processos locais de acção conjunta. A estrutura de emprego evidencia-se como uma das condições locais das parcerias que pode ser objecto de transformação ao longo dos processos em virtude das dinâmicas ocorridas na relação entre actores-parceiros. A própria estrutura local de parceria apresenta condições-base de relação entre actores que influenciam a respectiva dinâmica ao longo do processo.

A especificação do que se entende por «condições» é clarificada por GIDDENS, quando se refere à estrutura como facilitadora e restritiva: “*estrutura não deve ser equiparada a restrição, a coerção, mas é sempre, simultaneamente, restritiva e facilitadora.*” (idem:20) Tendencialmente, a estrutura das políticas públicas apresenta constrangimentos quando as respectivas orientações são «de cima para baixo» e revela oportunidades quando opta por

uma orientação «de articulação». A estrutura local de emprego é restritiva face às fracas competências e qualificações da mão-de-obra e à desadequação entre a oferta e procura local de emprego, mas apresenta-se também como facilitadora na medida em que a desadequação pode ser minimizada dada a existência de reservas mobilizáveis de mão-de-obra local e postos de trabalho com possibilidades de serem preenchidos. Como vimos, as condições-base das estruturas de parceria podem dificultar ou facilitar a respectiva dinâmica.

A especificação do que GIDDENS entende ser a ligação essencial entre «condição» e «resultado» prende-se com as dimensões do conceito de estrutura: recursos e regras. Para este autor, os recursos referem-se “... aos modos pelos quais as relações transformadoras são realmente incorporadas à produção e reprodução de práticas sociais” (idem:14), ou seja, os recursos (humanos, financeiros e materiais) são meios que permitem accionar as regras. Quanto à segunda dimensão, GIDDENS refere o seguinte: “encaremos as regras da vida social ... como técnicas ou procedimentos generalizáveis aplicados no desempenho/reprodução de práticas sociais. As regras formuladas ... são, pois, interpretações codificadas de regras” (idem:17). As regras constituem procedimentos gerais de utilização e combinação dos recursos. Podemos ter vários tipos de regras: normas legais e institucionais supralocais (programas comunitários e nacionais) e locais (regulamentos internos às parcerias); regras tácitas das parcerias (por exemplo, as que derivam dos princípios de negociação e acção com base na mudança); ou regras formais e informais na relação entre agentes da oferta de emprego (empresas) e da procura de emprego (mão-de-obra), ou apenas no âmbito da criação do próprio emprego. Se as regras, ou procedimentos gerais, mudarem de forma mais ou menos substancial ao longo do processo significa que se podem alterar as relações-base entre actores, o que põe em causa o carácter regular da reprodução de determinado sistema social. Esta alteração concretiza-se na adaptação/modificação da utilização de recursos, que deixa de ser desencadeada de forma semelhante ao longo de todo o processo. *O conceito de estrutura permite-nos justificar a pertinência do estudo da ligação entre as componentes do conceito de parceria. Ou seja, propomo-nos estudar as relações entre actores com base na análise da utilização/combinação de recursos.*

Por outro lado, a estrutura local de parceria «contém» elementos e a ligação entre esses elementos, da qual resulta uma dinâmica local «em marcha». Esta dinâmica não é permanente, estrutura-se provisoriamente (exs: normas, protocolos), ou seja, é uma quase-

estrutura ou estrutura potencial. As estruturas local de emprego e externa são tendencialmente mais estáveis enquanto que na estrutura local de parceria os procedimentos gerais podem mudar de forma substancial ao longo do processo.

De salientar, finalmente, que as estruturas analisadas cobrem uma extensão espaço-temporal adequada aos objectivos do trabalho. A extensão temporal cobre, para o estudo de caso, um número mínimo de dois a quatro anos de funcionamento de cada parceria e, para o estudo de um conjunto amplo de experiências, abrange o período entre a segunda metade da década de oitenta até à actualidade. Em termos espaciais, o enquadramento estratégico e operacional das políticas de emprego diz respeito aos quinze países da União Europeia, enquanto que a aplicação do estudo se cinje ao território do Continente na sua diversidade de locais, processos de parceria e estruturas locais de emprego.

As implicações teóricas e metodológicas da adopção do conceito de estrutura dizem respeito às críticas dos «impérios» do sujeito ou do objecto, ou seja, recusa-se o dualismo entre agentes e estruturas: *“se as sociologias interpretativas assentam, por assim dizer, num imperialismo do sujeito, o funcionalismo e o estruturalismo, por seu lado, propõem um imperialismo do objecto social. ... O domínio básico de estudo das ciências sociais, de acordo com a teoria da estruturação, não é a experiência do actor individual nem a existência de qualquer forma de totalidade social, mas práticas ordenadas no espaço e no tempo.”* (idem:2) Em contrapartida, defende-se a adopção do princípio da dualidade, admitindo os agentes e as estruturas com interdependentes: *“a constituição de agentes e estruturas não são dois conjuntos de fenómenos dados independentemente – um dualismo –, mas representam uma dualidade.”* (idem:20)

RODRIGUES defende o mesmo princípio, ainda que adaptado à abordagem do sistema de emprego: *“acrescentemos ... que a nossa modelização do sistema de emprego se centrará sobre os efeitos de estrutura e não sobre o comportamento dos agentes. ... Isto não quer dizer que ignoremos o comportamento dos agentes, mas apenas que o modelo não será construído a partir dos agentes mas a partir das estruturas; estas devem portanto traduzir também uma tipologia do comportamento dos agentes, tomando em conta que estes gozam de uma relativa autonomia relativamente às estruturas.”* (RODRIGUES, 1992:57)

Igualmente segundo PERROUX *“... les réseaux de pouvoirs et les réseaux d’anticipations, ne figure pas dans les matrices, sinon par leurs conséquences. Les réseaux de flux (et les combinaisons de stocks) à un moment donné peuvent être considérés comme la conséquence*

de luttres sociales antécédentes, et l'amorce de luttres sociales en cours." (PERROUX, 1964:333-334) As «redes de poder» entre agentes, configuradas por «lutas sociais», influenciam estruturas económicas em termos de fluxos e de stocks. Partindo de um princípio teórico semelhante, defendemos que as alterações específicas de determinados stocks e fluxos da estrutura local de emprego podem, em parte, ser explicadas pela dinâmica de actores subjacente aos processos de parceria.

O princípio teórico-metodológico de interdependência de agentes e estruturas permite-nos ligar o enquadramento teórico introduzido na parte 1 à percepção empírica e conceptual inerente ao estudo da dinâmica de actores (capítulo VI e subcapítulo VII.1). Segundo este princípio teórico, as estruturas influenciam a dinâmica de actores e resultam destas mesmas dinâmicas. *Neste trabalho focamos a atenção na dinâmica de actores analisando em que medida é que o enquadramento estrutural exterior (políticas de emprego) e interno (oferta e procura locais de emprego) condiciona e/ou «liberta» as relações entre representantes de instituições-parceiras.*

b) Estratégia

O estudo do conceito de parceria apoia-se igualmente na noção de *estratégia*.¹⁰⁵ Segundo MURTEIRA, *“a estratégia é ... o enunciado das orientações prioritárias e dos correspondentes meios ou instrumentos de política”* (MURTEIRA, 1990:130). No âmbito do nosso trabalho, a definição de uma estratégia implica a clarificação dos objectivos de determinado projecto, objectivos específicos e respectivos recursos, cuja utilização visa atingir resultados através do desenvolvimento de tarefas previstas e delineadas. A noção de estratégia foca a atenção não apenas na sua definição mas também na sua implementação

¹⁰⁵ Neste trabalho não exploramos o conceito de estratégia inerente à Organização e Gestão de Empresas. Neste âmbito, a estratégia define-se com base nas noções de empresa e política empresarial: *“si l'on conçoit l'entreprise comme une entité poursuivant des objectifs propres, par les voies et les moyens qu'elle se donne, et si l'on accepte qu'elle puisse être objet de science, alors la politique d'entreprise est la science de la liberté de l'entreprise. Cette liberté se manifeste d'abord par le choix des objectifs généraux que l'entreprise entend poursuivre, et des stratégies qu'elle développe à cette fin. Ce que l'on appelle la stratégie ... correspond à l'exercice difficile de ces choix.”* (DÉTRIE et ANASTASSOPOULOS, 1988:17-18) Nesta área de estudo, o conceito de estratégia é ainda utilizado para aprofundar o desempenho do agente «empresa» a dois níveis: *“... faire de la stratégie c'est choisir les demandes que l'entreprise veut satisfaire et les offres qu'elle sécrètera à cette fin. Cela a plusieurs implications majeures: aux demandes correspondront des objectifs de marché; aux offres, une allocation de ressources.”* (idem:29)

(idem), sendo que em ambas as «fases» estão implicados actores-parceiros: assim, o estudo da parceria implica a análise da “... *organization and co-ordination of a variety of resources in a multi-faceted action strategy which has been designed and implemented in symbiosis between the partners.*” (ESTIVIL et al., 1994:5)

Recordemos que os principais elementos analíticos da dinâmica de parceria (segunda componente) são «objectivos», «recursos», «tarefas», «avaliação», «resultados» e «organização». A nossa opção pelo estudo da parceria através destes elementos encontra paralelo com as orientações de outros trabalhos, particularmente em algumas das dimensões consideradas para o estudo de projectos europeus centrados nas acções sociais inovadoras nas cidades (GUERRA, 2001:51-52) e para a análise de projectos portugueses no âmbito da luta contra a exclusão social (RODRIGUES e STOER, 1998:2).

Defendemos que o estudo da definição e implementação de estratégias, no âmbito de projectos que integram diversas instituições-parceiras, enriquece, à semelhança do conceito de estrutura, a análise da ligação entre as duas componentes do conceito de parceria, ou seja, favorece o estudo da tradução dinâmica que podemos observar em face dos pressupostos-chave na relação entre os actores envolvidos em determinado projecto: “... the projects ... [define] objectives and results, both in terms of the actions of the projects and in terms of the development of their partnership structures.” (ESTIVIL et al., 1994:15) Na mesma linha de investigação, SIMÕES LOPES propõe que o estudo da estratégia implica uma reflexão sobre a «orgânica político-institucional apropriada» (LOPES, 1995:309) e sobre a promoção de comportamentos específicos de agentes públicos e privados na adopção de linhas de acção (idem:310).

A dinâmica de parceria, como vimos no subcapítulo VII.1.1, baseia-se numa organização de cariz temporário, cuja natureza e forma estão sujeitas a transformações mais ou menos pronunciadas conforme a evolução do projecto ou conjunto de projectos. Esta organização temporária, ou «em movimento», reúne parceiros que mantêm a sua individualidade no que diz respeito à «integração» no meio organizacional de origem: “... *para as interconexões em torno de projectos concretos, o «partenariado» oferece ... um dos seus aspectos motores específicos. Os parceiros ... podem com efeito implicar-se em tais projectos sem por isso lhes dedicar todos os aspectos da sua própria ... actividade.*” (HIERNAUX, 1997:84)

No âmbito da implementação da estratégia, optamos ainda por centrar o nosso estudo na eficiência e eficácia dos processos de parceria. Esta opção é enquadrada pela reflexão de SIMÕES LOPES em torno da avaliação socioeconómica de projectos.

Defendemos, como SIMÕES LOPES, que é possível sistematizar “... *uma espécie de «contabilidade social» reveladora dos custos e benefícios significativos resultantes da implementação do plano...*” (LOPES, 1995:316) inerente a cada projecto. Este autor refere ainda a natureza diferente dos custos e respectivos resultados: “*os benefícios e custos ... serão então estimados em termos monetários ou físicos sempre que possível, ou referidos como intangíveis em caso de impossibilidade de quantificação.*” (idem).

Assim, por um lado, a ênfase é colocada na contabilização de custos e resultados quantificados. No estudo de caso ensaiamos a construção de indicadores inerentes à avaliação de projectos de promoção local do emprego. A este nível seguimos a sugestão de SIMÕES LOPES (idem:319) e JOSÉ REIS (REIS, 1986:212) 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», encontra paralelo nos trabalhos de avaliação (estudados no subcapítulo VI.3) de programas e projectos europeus e nacionais inerentes às políticas sociais e de emprego, ainda que a análise da sustentabilidade do emprego criado ou mantido não constitua objectivo do nosso trabalho.

Por outro lado, a ênfase é igualmente colocada na identificação de resultados intangíveis e respectiva classificação, designadamente com base numa escala ordinal (LOPES, 1995:319). No estudo de caso focamos a atenção na eficácia qualitativa dos projectos, analisando as diversas dimensões do conceito de competência.

De salientar que centramos a atenção apenas nos custos e impactos directos, ou seja, “[nas] consequências, dentro do sector em que se intervém, para os utilizadores e fornecedores dos bens e serviços associados à intervenção” (idem:317).

Uma das críticas salientadas pelo autor a esta abordagem avaliativa, refere-se à não ponderação dos objectivos (e respectivos resultados) inerentes a cada projecto. No nosso trabalho partimos da seguinte hipótese simplificadora: a comparação entre resultados

tangíveis e entre impactos intangíveis de cada projecto, é desenvolvida sem o recurso à sua ponderação de acordo com uma hierarquia de objectivos eventualmente estabelecida pelos parceiros intervenientes.

Optámos por focar a atenção no estudo de dois dos objectivos dos projectos: desenvolvimento dos níveis de competência e integração no mercado de emprego. A escolha destes objectivos baseou-se no cruzamento dos seguintes critérios:

- Os objectivos são identificados nas candidaturas de cada um dos projectos;
- O foco da análise é colocado nas questões do emprego, pelo que o estudo do objectivo «atenuação/reversão de situações de pobreza e exclusão social» não foi objecto de aprofundamento;
- O objectivo «desenvolvimento da parceria» é por nós estudado como um processo que gera determinados resultados em termos de competências e integração no mercado de emprego.

O estudo da hierarquização dos objectivos é relevante sobretudo nos processos em que há conflitos de objectivos (idem:312). A análise dos testemunhos dos entrevistados relativa 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 «Le Cheile» (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 autoemprego ou, alternativamente, na integração dos formandos em empresas existentes.

VII.3. – Opções fundamentais

Neste subcapítulo clarificamos as principais opções empíricas, teóricas e metodológicas com o intuito de enquadrarmos a apresentação do modelo de análise no subcapítulo VII.4.

Centramos o estudo nos grupos com menores qualificações e maiores riscos de exclusão social face às dificuldades de integração no mercado de emprego. Como vimos no capítulo VI, é conferida uma atenção genericamente ineficaz a este tipo de mão-de-obra por parte das políticas públicas de emprego, quer devido à componente assistencialista das políticas sociais, quer por via das políticas estatais baseadas no «tratamento social do emprego». No entanto, em Portugal no período anterior a 1998, observam-se sinais de mudança em programas nacionais (ex: ILE) e nas iniciativas comunitárias (ex: Pobreza 3, Leda, Leader). Com a aprovação do Plano Nacional de Emprego, a alteração das políticas de emprego é mais notória, com preocupações dirigidas aos grupos sociais mais desfavorecidos em termos de dificuldade de integração do mercado de emprego e de exclusão social.

Como veremos no capítulo VIII, os projectos em estudo incidem as suas acções sobretudo em indivíduos do sexo feminino, desempregados de longa duração e com baixas qualificações escolares.

Optamos por estudar quatro tipos de instituições-parceiras: serviços públicos de emprego desconcentrados, associações de desenvolvimento local com impacto no emprego, empresas privadas e estruturas associativas de formação e apoio ao emprego.

A escolha dos serviços públicos de emprego desconcentrados decorre de duas opções.

O quadro teórico apresentado na parte 1 estuda, entre outros aspectos, o papel do Estado na intervenção sobre as dimensões económica e social. O papel deste agente é analisado como um dos factores de crescimento económico, consolidação e correcção das redes de propagação de infraestruturas económicas, potenciação de capacidades endógeno-locais de desenvolvimento e apreensão dos efeitos gerados entre os diversos vectores da oferta de emprego ou entre os vectores da procura de emprego.

A escolha dos serviços públicos de emprego decorre da necessidade de reflectir, teórica e empiricamente, sobre o papel do Estado no funcionamento das parcerias locais, ou seja, importa discutir a afectação de recursos públicos (nomeadamente financeiros) disponibilizados através de candidaturas (conjuntas ou não) de parceiros e respectiva articulação com os serviços desconcentrados. Esta opção está de acordo com a hipótese central uma vez que o estudo incide, entre outros aspectos, sobre o enquadramento estratégico, operacional e orgânico das políticas públicas de emprego na Europa e em Portugal. No entanto, não pretendemos fazer uma transposição directa do enquadramento

européu e nacional para a escala local de intervenção, uma vez que os serviços desconcentrados incorporam especificidades espaço-temporais na acção em parceria.

Escolhemos as associações de desenvolvimento local com impacto no emprego para o nosso trabalho por três razões.

Os mediadores locais, fundamentais nos processos de parceria, são habitualmente oriundos destas associações. O perfil do mediador deveria ter as seguintes características: ser um indivíduo conhecido e respeitado pela maior parte da população e agentes colectivos envolvidos na parceria; combinar capacidades técnicas e de negociação/gestão de conflitos com o conhecimento profundo do meio económico, social e cultural; e apresentar um mínimo de «integração» no meio «político» - concretamente em relação aos responsáveis superiores dos centros de emprego, câmaras e serviços desconcentrados da Segurança Social.

Estas associações demonstram uma forte ligação à comunidade local. A sua génese encontra-se directamente associada aos problemas e necessidades locais e têm um conhecimento aprofundado da população em causa. Destaca-se ainda a experiência deste agente colectivo no trabalho «social» com as populações e no apelo à sua participação, bem como no trabalho em parceria – de recordar, por exemplo, a sua acção na gestão local do programa Leader 2 (subcapítulo VI.3).

Face ao défice de trabalhos académicos sobre as associações de desenvolvimento local com impacto no emprego, o estudo pretende clarificar alguns aspectos da sua participação e articulação em contexto de parceria.

A escolha das associações locais de formação e apoio ao emprego¹⁰⁶ prende-se com o facto de estas terem um papel essencial a três níveis. Estes agentes apoiam a criação de emprego em termos de autoemprego, nomeadamente no que toca à selecção deste tipo de mão-de-obra, preparação da candidatura aos programas comunitários e nacionais (incluindo técnicas de estudo de mercado) e formação adequada à criação de uma empresa. O apoio observa-se, igualmente, na adaptação da procura de emprego, com intervenção nas fases de informação, selecção e formação de acordo com as necessidades específicas dos grupos-alvo objecto de intervenção das parcerias. É favorecida ainda a adequação entre a oferta e procura locais de

¹⁰⁶ No nosso trabalho integramos os organismos locais de formação e apoio ao emprego do IEFP nos serviços públicos de emprego desconcentrados. As associações locais de formação e apoio ao emprego correspondem, no nosso estudo, às associações empresariais.

emprego na base do conhecimento das necessidades de formação face às empresas existentes. A orientação quase-empresarial destas associações induz-lhes ainda capacidade de adaptação organizacional em termos, por exemplo, de diversidade e flexibilidade das áreas de formação, consultoria de empresas de inserção e publicidade da associação e das suas actividades.

Segundo RODRIGUES, a empresa é o agente central da oferta de emprego e a unidade institucional principal no processo de utilização da mão-de-obra. Para a autora, o estudo deste agente revela-se fundamental do ponto de vista da « reacção » à teoria da segmentação: a abordagem do sistema de emprego procura explorar a relação entre a mão-de-obra e a realidade produtivo-empresarial. Segundo esta abordagem, as empresas explicam o « domínio relativo » da oferta de emprego sobre a procura de emprego: “... a oferta domina a procura através de um poder de mobilização e de rejeição selectivos consoante as categorias da população, ainda que a procura disponha ... de uma autonomia relativa.” (RODRIGUES, 1992:60)

Através do trabalho em parceria, o alcance dos objectivos empresariais (ex: preenchimento dos postos de trabalho, melhoria da produtividade laboral) pode, em simultâneo, beneficiar o território em causa: a integração do indivíduo no mercado de emprego, sob condições contratuais favoráveis¹⁰⁷, constitui um dos principais factores de integração social ou de diminuição das situações de exclusão social e, desta forma, contribui para promover o desenvolvimento local; por outro lado, a cidadania empresarial permite aprofundar e enriquecer a responsabilidade social das empresas em termos de integração laboral dos indivíduos, à partida, mais desfavorecidos.

Constatamos uma relação favorável/sinérgica entre os quatro agentes referidos, sob a perspectiva do desenvolvimento local.¹⁰⁸

Sob esta perspectiva, o desenvolvimento orienta-se para a comunidade local se a acção conjunta dos agentes conseguir dinamizar o trinómio « necessidades – recursos – capacidades » e desencadear processos com impactos crescentes na comunidade, na base de

¹⁰⁷ Por exemplo, a existência de protecção social.

¹⁰⁸ É necessário termos consciência das limitações desta justificação, que se baseia num conceito (desenvolvimento local) que não vamos aprofundar, ao contrário das opções tomadas com base no conceito de parceria. No entanto, pensamos que a justificação constitui uma das ideias-base para defendermos a integração da temática das parcerias de promoção local do emprego na área de investigação mais ampla que denominamos « desenvolvimento local ».

parcerias inovadoras capazes de suscitar novas experiências. A abordagem do desenvolvimento local privilegia também o desenvolvimento integrado complementando acções de inserção e inclusão, sobretudo no que diz respeito aos grupos sociais, à partida, mais desfavorecidos.

A orientação para a comunidade local e a perspectiva de desenvolvimento integrado possibilitam um enquadramento-base para a exploração de sinergias entre os agentes: a melhoria das capacidades e competências da mão-de-obra local pode contribuir, em parte, para a melhoria dos sistemas produtivos que, por sua vez, beneficia a criação de emprego, a diminuição do desemprego e da exclusão social, a produção de bens e prestação de serviços e o aumento das receitas fiscais e da segurança social.

Optamos por não aprofundar a análise das escolas, dos sindicatos e das autarquias locais, embora tenhamos consciência da sua importância como parceiros no que concerne, por exemplo, a acções de formação e educativas, ao apoio logístico ou à organização de espaços de reflexão sobre a temática «emprego». A referência a este tipo de actores será, assim, parcial.

Não aprofundamos o estudo das escolas uma vez que a análise implicaria uma revisão teórica sobre o papel deste agente na formação (Sociologia da Educação, Pedagogia Educacional, Economia da Educação ...) e uma revisão sobre as suas funções (história da política nacional de educação e particular atenção à reforma do sistema de ensino) com ligação ao papel dos sindicatos de professores. Por outro lado, o estudo deste agente daria um peso excessivo à questão da formação, uma vez que já escolhemos um outro agente vocacionado para este tipo de função, as associações locais de formação e apoio ao emprego.

O estudo dos sindicatos exigiria a análise da evolução recente em termos do seu papel na negociação colectiva, relação com os aparelhos partidários, sindicalização da população e na negociação com as empresas. Por outro lado, o estudo deste agente implicaria ainda o aprofundamento das teorias que, no âmbito da economia dos recursos humanos, focam a atenção nas estratégias sindicais.

Seria ainda necessário um trabalho teórico-empírico que clarificasse a lógica essencialmente sectorial de actuação dos sindicatos, por contraposição à lógica territorial. A este respeito podemos referir, a título exemplificativo, que as áreas de intervenção sectorial se desencadeiam nomeadamente no quadro da «luta de classes» entre trabalhador e

empregador, concentrando os esforços na manutenção do emprego existente (em detrimento de acções, por exemplo, no âmbito dos pensionistas) e em determinados locais ou regiões de implementação ideológico-social dos sindicatos (onde o quadro da «luta de classes» ainda é relativamente significativo). A lógica territorial, pelo contrário, estende os esforços e preocupações a outros grupos sociais (mais diversificados), outros problemas (ex: melhoria da qualificação de desempregados) e à generalidade dos locais e regiões do país. A lógica de parceria procura ainda moderar as clivagens político-ideológicas eventualmente existentes, no sentido de criar condições para a eficiência e eficácia dos processos de acção conjunta.

O estudo aprofundado das autarquias exigiria um quadro teórico distinto. A parte 1 do trabalho situa teoricamente o papel do Estado, cuja orientação é (pelo menos desde os anos trinta), sobretudo, «de cima para baixo». Ou seja, parte-se do princípio que o enquadramento estratégico e normativo das políticas públicas decorre essencialmente da escala nacional, ainda que possam ocorrer, eventualmente, processos de desconcentração regional/local de funções e uma relativa abertura para uma orientação «de articulação» com escalas infranacionais. Na análise das autarquias, a discussão teórica teria de se situar na descentralização do Estado, nomeadamente ao nível dos conceitos de descentralização e desconcentração, e no papel do poder regional e local nas políticas territoriais.¹⁰⁹

O enquadramento empírico exigiria, por seu lado, uma análise do papel histórico destes agentes desde 1974, com particular ênfase, primeiro, nas alterações legislativas e respectivas implicações em termos de funções e funcionamento (ex: leis das finanças locais) e, segundo, na coordenação regional entre autarquias (associações de municípios, juntas metropolitanas, contratos-programa). Por outro lado, as políticas públicas de emprego são levadas a cabo pelos serviços centrais e regionais dos Ministérios. As autarquias não têm constituído um agente privilegiado para a intervenção estatal no âmbito do emprego, embora consideremos que estes agentes seriam fundamentais na descentralização destas políticas. Sabemos, igualmente, que as principais actividades das autarquias são aquelas que, pela lei actual, facilitam a sua gestão financeira, ou seja, as actividades ligadas à política habitacional e de solos.

No entanto, iremos fazer referências parcelares e exemplificativas, ao longo do trabalho, sobre o papel das autarquias nas parcerias de emprego, nomeadamente no que diz respeito à

¹⁰⁹ Trabalhos de autores como ISABEL GUERRA, RAUL LOPES, SIMÕES LOPES, BRANDÃO ALVES, entre outros.

formação, apoio logístico e financeiro, animação social e cultural, acções de sensibilização e informação, bem como na sua importância para assegurar mercados protegidos (procura fixa) para empresas de inserção e microempresas (mercados que decorrem de necessidades sociais-públicas essenciais e não satisfeitas – por exemplo, limpeza urbana, apoio a idosos, etc.).

O nosso modelo de análise integra as estruturas externas ao local e as estruturas internas locais.

As estruturas externas apresentam dois níveis:

- Estrutura dos mercados de bens, serviços e capitais;
- Estrutura estratégica e operacional das políticas públicas.

As estruturas locais compreendem as seguintes vertentes:

- Estrutura da identidade e solidariedade locais;
- Estrutura da cultura técnica local;
- Estrutura local de parceria;
- Estrutura social, económica e de emprego.

A opção pelo estudo destas estruturas baseia-se nas principais conclusões do quadro teórico sistematizado na parte 1. As vertentes estruturais a estudar são enquadradas por opções teóricas de fundo de autores pertencentes a diferentes paradigmas que, em interacção ou «cruzadas», vão de encontro aos objectivos do trabalho.

Para a maioria dos autores funcionalistas, o crescimento de uma região associa-se à existência de um impulso externo decorrente de mecanismos de mercado. Para alguns autores deste paradigma, o crescimento regional associa-se também à acção das políticas públicas regionais, nomeadamente no âmbito da teoria dos pólos.

Para os autores territorialistas, o desenvolvimento de um local ou região também se associa à existência de factores externos «de mercado», como empresas transnacionais, fluxos de informação necessários à inovação ou mecanismos de concorrência. Neste paradigma, a «pressão» pode igualmente decorrer da existência de políticas económicas nacionais direccionadas para determinadas regiões/locais, quer em termos de investimentos com maior dimensão (ex: infraestruturas), quer em termos de programas de financiamento regionais-

locais de menor dimensão (ex: competências da mão-de-obra local, capacidade de gestão organizacional).

A identidade e solidariedade locais constitui um dos factores endógeno-locais do paradigma territorialista. Uma identidade local expressa-se face a desafios de desenvolvimento que, por sua vez, implicam a «experimentação» em novos domínios. Estes desafios facilitam a expressão da identidade colectiva. A promoção da identidade local é ainda fundamental para desenvolver relações de solidariedade, nomeadamente no que toca à recuperação de personalidades locais como mediadores privilegiados ou na complementaridade entre interesses políticos e económicos à partida divergentes.

A cultura técnica local corresponde a outro factor endógeno-local fundamental, pois constitui uma «d direcção-base» para a evolução sectorial da oferta e procura locais de emprego. A cultura produtiva local forma-se no âmbito de um processo relativamente prolongado de consolidação e acumulação técnica e manifesta-se, por exemplo, na sobrevivência de certos saberes profissionais específicos ou relativamente raros. Uma parte do investimento a realizar em empresas novas ou já existentes pode ser direccionado para sectores nos quais o local historicamente se especializou, sobretudo os que estão associados às tradições locais mais antigas na agricultura e indústria.

A parceria constitui o objectivo central do trabalho e outro dos factores endógeno-locais da abordagem territorialista. A sinergia local/regional depende da interacção dinâmica mútua de agentes e instituições e não da sua simples presença. A articulação entre os paradigmas funcionalista e territorialista, nomeadamente por parte de PERROUX, postula que o desenvolvimento de uma região se associa, entre outros aspectos, às sinergias institucionais que podem surgir e dinamizar-se entre agentes económicos.

Na abordagem do sistema de emprego adopta-se o princípio teórico que relaciona a capacidade de transformação e negociação dos agentes intervenientes com a evolução dos sistemas social, económico e de emprego. O nível local desta abordagem foca a atenção em relações específicas de actores no âmbito dos sistemas sociopolíticos e de formação, para estudar a oferta e a procura locais de emprego sob a óptica da «interacção».

Vamos aprofundar o estudo da estrutura local de parceria, da estrutura local de emprego e do enquadramento estratégico e operacional das políticas de emprego nacionais e comunitárias (um aspecto particular das estruturas externas públicas). Esta

opção decorre da hipótese de investigação: face à existência de um impulso externo das políticas de emprego (estrutura externa destas políticas) e de impulsos internos aos locais dá-se uma reacção através da parceria (uma das estruturas internas) que, por sua vez, tem consequências em termos de integração social de indivíduos desfavorecidos face ao mercado de emprego. **No âmbito da hipótese do trabalho, a ligação entre as duas componentes do conceito de parceria é aprofundada com base no estudo da construção e maturação dos processos de parceria. A ênfase é ainda colocada na análise de resultados e respectiva utilização de recursos, decorrentes de diferentes processos em que estão envolvidas diversas instituições-parceiras.**

As restantes estruturas não são explicadas pelo modelo, embora sejam neste consideradas como variáveis exógenas. O estudo da identidade e solidariedade locais exigiria um trabalho aprofundado no âmbito da Antropologia Cultural e na Sociologia Rural e Urbana.¹¹⁰ A análise mais demorada da cultura técnica local implicaria uma discussão teórica em torno dos sistemas produtivos locais.¹¹¹ Por outro lado, no âmbito da estrutura externa de mercado e da estrutura económica local, o estudo da empresa respeitante ao seu ambiente interno (organização, funções) e exterior específico (clientes, fornecedores, concorrentes) exigiria aprofundar temáticas ligadas à organização e gestão de empresas.

Igualmente de acordo com a hipótese central do trabalho, **defendemos a existência de um impulso exterior às dinâmicas locais, ou seja, o local transforma-se não apenas com base em factores internos ou endógenos mas também em factores externos.**

Defendemos esta ideia adoptando a perspectiva neoterritorialista. Neste sentido, ainda que a escala de análise seja local, optamos, como princípio, por não conferir excessiva importância a um ou outro tipo de factores: por um lado, o impulso exterior não determina o crescimento ou desenvolvimento das economias locais e, por outro lado, as dinâmicas locais não são independentes dos impulsos exteriores. Assim, com base no estudo das parcerias de emprego, defendemos a integração e complementaridade teóricas dos impulsos externos e internos às dinâmicas locais partindo do princípio que, ao longo do seu funcionamento, as parcerias são enquadradas por factores locais e supralocais. Segundo os autores territorialistas, nomeadamente STÖHR e PECQUEUR, o desenvolvimento local corresponde

¹¹⁰ Trabalhos de autores como JOAQUIM GARCIA, GRAÇA CORDEIRO, ANTÓNIO FIRMINO DA COSTA, entre outros.

¹¹¹ Autores como JOSÉ REIS, PECQUEUR, MÁRIO RUI SILVA, entre outros.

a um processo de articulação entre a reacção autónoma das economias locais e a pressão exterior, no qual são tão importantes as condições específicas internas como as condições externas ou os padrões de intervenção verticais (entre actores internos e externos ao local) como horizontais (entre actores locais).¹¹²

Consideramos que o estudo das questões territoriais pressupõe um trabalho teórico-empírico que interrelacione a análise teórica e o quadro normativo e operacional das políticas públicas. Em termos teórico-metodológicos defendemos a complementaridade entre a perspectiva neoterritorialista e a abordagem do sistema de emprego. A integração da acção estatal nos modelos teóricos é essencial em ambas as abordagens, nomeadamente por parte de RODRIGUES e RAUL LOPES. No esquema teórico de RODRIGUES, o «impulso» normativo e operacional das políticas macro é incorporado no sentido analítico «estrutura da procura final» → «modos de gestão da mão-de-obra», dando particular atenção ao estudo da relação estabelecida entre a evolução do padrão de especialização produtiva (ex: reforço das exportações na fileira couro-têxtil) e a evolução da quantidade e qualidade do emprego (ex: modos de gestão na base de emprego precário, com reduzidas garantias de formação profissional, carreira e protecção social e com mobilização de reservas da mão-de-obra feminina na inactividade e em ligação à agricultura de minifúndio). No modelo analítico de RAUL LOPES, a competitividade territorial depende, entre outras dimensões, das condições de inserção territorial que, por sua vez, integram factores públicos de competitividade «não territorializáveis» (ex: política macroeconómica) e com «fraca mobilidade espacial» (ex: incentivos à capacidade de iniciativa endógena valorizando o «saber-fazer» específico).

No nosso trabalho, esta opção teórico-metodológica reflecte-se na seguinte linha de investigação: o conjunto de factores externos inerente ao enquadramento estratégico e operacional das políticas de emprego europeias e nacionais é, simultaneamente, restritivo e facilitador das dinâmicas locais das parcerias de emprego, ou seja, alguns factores inerentes ao enquadramento estatal correspondem a constrangimentos que dificultam, ou põem entraves, ao desenvolvimento de acções conjuntas entre parceiros; outros factores externos das políticas públicas de emprego constituem oportunidades que facilitam a dinâmica deste tipo de parcerias.

¹¹² A defesa da existência de impulsos externos e internos ao local constitui uma outra ideia-chave para justificar a integração do estudo da parceria na temática mais geral do desenvolvimento local.

Optamos finalmente pela metodologia do estudo de caso. Como veremos no subcapítulo VIII.1, a temática da parceria implica um estudo simultaneamente em amplitude e em profundidade, cujas consequências para o trabalho são, nomeadamente, a complementaridade entre a análise quantitativa e qualitativa e a flexibilidade metodológica na execução do inquérito e respectiva análise dos dados.

VII.4. – Apresentação da grelha de análise

O esquema da figura 7.1 permite-nos sistematizar as questões centrais a analisar no capítulo VIII:

1. Quais as razões para o surgimento das parcerias e as formas de integração dos parceiros?
2. Em que é que consistem as diferentes formas de participação e articulação dos parceiros e respectivas dinâmicas de parceria?
3. Que resultados apresentam os projectos em estudo no que toca à eficiência e eficácia?
4. A tipologia de integração dos parceiros mais activos (e respectivas razões para o surgimento das parcerias) encontra correspondência nas formas de maturação dos processos?
5. Existe homogeneidade entre a maturação inerente à participação e articulação dos parceiros e a maturação subjacente à reformulação organizativa dos projectos e nas instituições de origem dos parceiros?
6. A tipologia de maturação das parcerias tem correspondência na tipologia dos resultados?
7. Quais as formas de enquadramento inerentes às estruturas locais e às estruturas externas no início e ao longo dos processos de parceria?

Para a discussão destas questões a grelha de análise integra as seguintes dimensões:

- Dimensão 1 – Construção e maturação da parceria;
- Dimensão 2 – Eficiência e eficácia da parceria;
- Dimensão 3 – Estrutura externa das políticas públicas de emprego;
- Dimensão 4 – Estrutura local social, económica e de emprego.

A opção pelas dimensões 1 e 2 e respectiva ligação entre elas decorre da hipótese central do trabalho: os estudos da parceria é desenvolvido com base na análise das formas de construção e maturação dos processos e da natureza dos resultados alcançados.

Na dimensão 1 centramos a atenção na análise dos processos, ou seja, as relações estabelecidas entre os actores são traduzidas nas formas de organização dos projectos, antes (construção) e durante (maturação) o desenvolvimento das parcerias.

Na dimensão 2 a parceria é estudada em termos dos seus resultados e respectivos meios utilizados, isto é, analisando a tradução do desenvolvimento dos processos em diversos níveis de eficiência e eficácia quantitativa e qualitativa.

O estudo das dimensões 3 e 4 decorre da hipótese central, ou seja, consideramos que o local se transforma não apenas com base em factores internos mas igualmente em factores externos. No nosso trabalho defendemos que os processos das parcerias de promoção local do emprego ocorrem face à existência de impulsos exteriores (políticas públicas de emprego) e internos (estruturas social, económica e de emprego). Como vimos, no âmbito dos impulsos internos e também de acordo com a hipótese central, privilegiamos o estudo das estruturas locais de emprego.

Para o estudo destas dimensões o modelo apoia-se em variáveis e indicadores que compõem as respectivas grelhas. Assim, começamos por centrar a atenção na grelha analítica para seguidamente apresentarmos a grelha descritiva.

Para a dimensão 1 «construção e maturação da parceria» as variáveis e indicadores são apresentados no quadro 7.1.

Na variável «construção da parceria» analisamos dois dos elementos principais da dinâmica de parceria, «tarefas» e «recursos», a dois níveis.

Nas dinâmicas de parceria anteriores aos projectos em estudo (como veremos no capítulo VIII) observamos dois tipos de razões (entre outras) para o surgimento dos projectos: o desenvolvimento das actividades em parceria tem efeitos retroactivos sobre as instituições de origem dos parceiros em termos da identificação, por parte destas instituições, de limitações e necessidades de actuação (razões institucionais internas); o desenvolvimento de projectos conjuntos induz igualmente uma retroacção sobre as estratégias de intervenção habitualmente adoptadas pelas instituições-parceiras (razões autónomas).

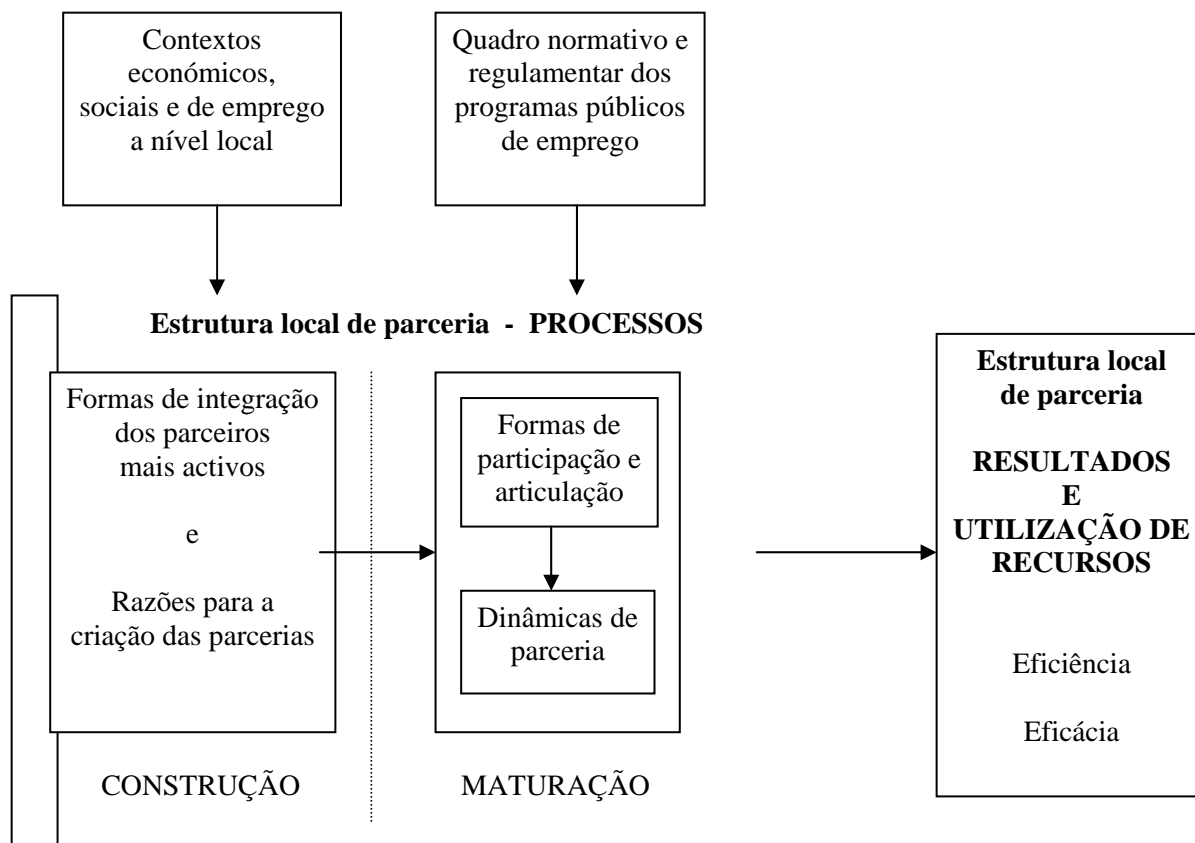


Figura 1.1 - DIMENSÕES E GRELHA DE ANÁLISE

Os processos de parceria no início dos projectos permitem identificar formas de integração dos parceiros. A construção do projecto liga-se às formas de envolvimento dos representantes dos parceiros mais activos nesta fase inicial, em termos dos recursos envolvidos e das tarefas inerentes ao diagnóstico e definição da estratégia de intervenção. O indicador «formas de integração dos parceiros na parceria» possibilita uma primeira identificação dos parceiros mais e menos activos e, assim, complementa a informação recolhida através da variável «participação das instituições no processo de parceria». As formas de integração dos parceiros menos activos complementam a informação sobre os respectivos objectivos e motivações iniciais (indicador «conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro no início da parceria» da variável «conteúdo dos objectivos»).

A análise da maturação da parceria baseia-se nas variáveis «participação das instituições no processo de parceria» e «articulação dos parceiros para a promoção local do emprego», e retoma igualmente os elementos analíticos da segunda componente do conceito de parceria.

A temática da participação possibilita uma análise complementar sobre a natureza mais e menos activa dos parceiros, isto é, o estudo das formas de envolvimento dos parceiros ao longo do desenvolvimento dos projectos é realizado em termos dos recursos disponibilizados e partilhados e das tarefas específicas de cada parceiro.

O estudo da multidimensionalidade baseia-se no conceito de «parcerias de promoção local do emprego» que, como vimos neste capítulo, incorpora múltiplas vertentes de actuação; esta análise é também realizada através da observação de formas e conteúdos de articulação das diversas tarefas-base (indicador «formas e conteúdo da articulação entre parceiros para cada tarefa-base da promoção local do emprego»).

Quadro 7.1 – Variáveis e indicadores da Dimensão 1 «Construção e maturação da parceria» (Grelha analítica)

| 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. |

A variável respeitante à articulação foca o estudo na dinâmica de parceria. O indicador «avaliações internas em conjunto do processo de parceria, em que o(s) representante(s) da cada instituição-parceira tenha(m) participado» permite a identificação das formas de avaliação em conjunto que, por sua vez, enquadra a análise do movimento retroactivo da avaliação a dois níveis:

- A reformulação do projecto, que se traduz na alteração do conteúdo das tarefas e respectiva articulação e na modificação dos objectivos específicos (indicadores «reformulação organizativa em face da avaliação interna em conjunto» e «conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro na altura em que o inquérito é realizado»);
- A reformulação organizativa nas instituições de origem, ou seja, as tarefas desencadeadas em parceria podem apresentar uma natureza diferente em relação ao tipo de intervenção até à altura levada a cabo nas instituições de origem dos parceiros e, conseqüentemente, induzem impactos nas relações interinstitucionais e nos métodos de trabalho adoptados (indicador «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 »).

O indicador «aferição qualitativa de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria» tem intuítos auxiliares, ou seja complementa a informação recolhida para os três indicadores anteriores.

O estudo da dimensão 2 «eficiência e eficácia da parceria» baseia-se nas variáveis e indicadores apresentados no quadro 7.2.

Os indicadores quantitativos de eficiência são calculados com base na contabilização da afectação de recursos humanos e nos custos inerentes a cada projecto. Na variável relativa à eficácia aprofundamos o estudo de indicadores quantitativos («taxa de integração no mercado de emprego») e qualitativos («desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo» e «integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego»).

O estudo do indicador «evolução das situações de pobreza» não é objecto de aprofundamento. O estudo da variável «eficácia da parceria em termos dos indivíduos-alvo» tem intuítos essencialmente ilustrativos e diz respeito à experiência de ex-formandos durante e após as actividades nos projectos e em termos profissionais. A variável «eficácia da parceria na ligação das actividades apoiadas ao mercado de bens e serviços» permite formular pistas de investigação sobre a ligação ao mercado de duas empresas de inserção criadas no âmbito de dois dos projectos.

Quadro 7.2 – Variáveis e indicadores da Dimensão 2 «Eficiência e eficácia da parceria»
(Grelha analítica)

| 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 | <p>Dados das empresas de inserção:</p> <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. |

O estudo da relação entre a estrutura externa das políticas públicas de emprego e os processos de parceria é baseado na variável e respectivos indicadores referidos no quadro 7.3.

São sistematizados alguns dos elementos restritivos e facilitadores do enquadramento externo inerente às políticas públicas de emprego que, em parte, influenciam o desenvolvimento dos projectos em estudo (indicador «sugestões dos parceiros tendo em vista as entidades públicas nacionais e europeias») e a continuidade das actividades após a

conclusão destes projectos (indicador «características normativas e operacionais dos programas públicos existentes na altura do inquérito»).

Esta análise é complementada pela informação recolhida através da variável «construção da parceria». São identificadas as características do enquadramento externo que induzem, em parte, o surgimento de razões institucionais internas e determinadas formas de integração dos parceiros.

Quadro 7.3 – Variável e indicadores da Dimensão 3 «Estrutura externa das políticas públicas de emprego» (Grelha analítica)

| VARIÁVEL | 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. |

A grelha descritiva corresponde às variáveis e indicadores que servem de base ao subcapítulo VIII.2 denominado «contextualização dos casos». No entanto, as mesmas variáveis também constituem informação de apoio à grelha analítica.

A variável «apresentação de cada projecto» (quadro 7.4) possibilita uma identificação preliminar relativa aos objectivos gerais e específicos dos projectos, bem como às respectivas tarefas-base de promoção local do emprego. A variável «aspectos históricos do trabalho em parceria» (no mesmo quadro) complementa o estudo da construção da parceria, ou seja, permite clarificar as razões para o surgimento das parcerias e as formas de integração dos parceiros.

Quadro 7.4 – Variáveis e indicadores da Dimensão 1 «Construção e maturação da parceria» (Grelha descritiva)

| VARIÁVEIS | INDICADORES |
|---|---|
| Apresentação de cada projecto | Informações de cada projecto: <ul style="list-style-type: none"> • Zona de intervenção; • Instituição-proponente; • Parceiros; • Período em que o projecto se realizou; • Quadro de financiamento (designação do subprograma e da iniciativa comunitária); • Objectivo geral; • Objectivos específicos; • Principais tarefas desenvolvidas. |
| Aspectos históricos do trabalho em parceria | Informações de cada caso: <ul style="list-style-type: none"> • Conteúdo das actividades anteriores aos projectos em estudo; • Parceiros envolvidos; • Quadros de financiamento subjacentes às actividades referidas (designação dos subprogramas ou iniciativas comunitárias). |

A variável «enquadramento normativo e operacional dos projectos em estudo» (quadro 7.5) permite identificar as razões institucionais externas subjacentes aos processos de parceria no início dos projectos em estudo.

Quadro 7.5 – Variável e indicadores da Dimensão 3 «Estrutura externa das políticas públicas de emprego» (Grelha descritiva)

| VARIÁVEL | INDICADORES |
|---|--|
| Enquadramento normativo e operacional dos projectos em estudo | <ul style="list-style-type: none"> • Regulamentos de Fundos Estruturais ou Programa em que se integram a iniciativa comunitária e o subprograma; • Objectivos principais da iniciativa comunitária e do subprograma; • Grupos-alvo; • Comparticipação financeira; • Orgânica-base subjacente ao subprograma e à iniciativa comunitária; |

As variáveis sistematizadas no quadro 7.6, por um lado, apoiam a análise da construção da parceria em termos das razões subjacentes ao surgimento dos projectos e, por outro, complementam o estudo da relação entre as estruturas locais e os processos de parceria centrando a atenção nas estruturas da oferta e procura de emprego.

Quadro 7.6 – Variáveis e indicadores da Dimensão 4 «Estrutura local social, económica e de emprego» (Grelha descritiva)

| 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 das 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. |

VII.5. – Conclusão

A reflexão sobre o conceito de parceria permitiu-nos clarificar as respectivas componentes, ou seja, os pressupostos-chave na relação entre actores e a dinâmica de parceria. Foram também aprofundados alguns elementos analíticos da definição através da sistematização das principais potencialidades, limitações e vias de promoção local do emprego deste tipo de processos. A ligação ao conceito de desenvolvimento local permitiu-nos sugerir a integração do estudo das parcerias na análise de processos locais de maior âmbito. A discussão das implicações metodológicas e teóricas dos conceitos de estrutura e estratégia constituiu o enquadramento conceptual complementar à noção de parceria. Defendemos que ambas as noções enriquecem o estudo da ligação entre as duas componentes do conceito de parceria. De acordo com as opções fundamentais do trabalho, a grelha da análise privilegia o estudo da parceria e respectivos enquadramentos externo e interno, com base na aplicação da metodologia do estudo de caso.

Os trabalhos que focámos (no início deste capítulo) sobre a dinâmica de actores propõem elementos fundamentais para o estudo das componentes do conceito de parceria, bem como para a sistematização das principais limitações e potencialidades destes processos. São também desenvolvidas reflexões úteis sobre a noção de estratégia e respectiva ligação com as dinâmicas de parceria.

No entanto, pensamos que este tipo de estudos implicam uma separação analítica mais clara entre as duas componentes do conceito de parceria. Por outro lado, o foco destes trabalhos é colocado sobretudo na natureza dos processos em detrimento da análise dos resultados das dinâmicas conjuntas.

Assim, optamos por desenvolver a grelha de análise em torno das temáticas «construção e maturação da parceria» e «eficiência e eficácia da parceria».

O estudo da construção e maturação enriquece a ligação entre as duas componentes do conceito. Neste sentido vão ser clarificadas as razões para o surgimento das parcerias, as tipologias inerentes às formas de integração, participação e articulação dos parceiros, e às dinâmicas de parceria.

A sistematização de tipologias com base na eficiência e eficácia dos projectos vai-nos permitir igualmente discutir as relações a estabelecer entre a natureza dos processos de parceria e entre estes e os respectivos resultados quantitativos e qualitativos.

O aprofundamento do estudo da parceria passa ainda por analisar as limitações e potencialidades dos projecto à luz das condições subjacentes a todo o processo e do funcionamento para a utilização de recursos.

De referir também as principais limitações na formulação do modelo de análise. O conceito de parceria é proposto e discutido com base num número restrito de trabalhos, dado que o tema está ainda pouco «presente» na literatura académica. A metodologia do estudo de caso não é habitualmente utilizada por economistas, pelo que tem, a este nível, um carácter exploratório. A grelha analítica integra ainda variáveis de difícil quantificação, pelo que a sua aplicação tem como um dos objectivos testar a comparabilidade entre indicadores de diferentes projectos.

Após termos apresentado o suporte conceptual e analítico do trabalho, no próximo capítulo vamos desenvolver o estudo de caso aplicado a três projectos locais de promoção do emprego.

VIII – PARCERIAS PARA A PROMOÇÃO LOCAL DO EMPREGO E ESTRUTURAS LOCAIS E EXTERNAS – ESTUDO DOS PROJECTOS «À MEDIDA», «FORMART» E «LE CHEILE»

No capítulo VII sistematizámos os principais elementos do conceito de parceria e fizemos uma apresentação preliminar da grelha de análise, com especificação das respectivas dimensões e variáveis.

Neste capítulo desenvolvemos a aplicação da referida grelha com base na informação recolhida através de inquérito junto dos intervenientes nos projectos «À Medida» (AM), Formart (FO) e «Le Cheile» (LC). Ao longo do texto, a apresentação e análise dos projectos é feita por ordem alfabética (AM, FO e LC).

No primeiro ponto, sistematizamos as principais questões metodológicas que estiveram subjacentes à concepção e execução do inquérito. Seguidamente, fazemos a contextualização dos casos referindo alguns aspectos das estruturas locais e externas e da «história» do trabalho em parceria anterior aos projectos. No ponto 3, vamos estudar a parceria do ponto de vista dos processos (dimensão «construção e maturação da parceria») enquanto que no ponto 4 a análise é centrada nos resultados e respectiva utilização de recursos (dimensão «eficiência e eficácia da parceria»). No ponto 5, referimos alguns aspectos relativos ao sentido das relações a estabelecer entre os três tipos de estruturas (parceria, emprego e externa). Na conclusão, sistematizamos os elementos comuns e diferenciadores de cada caso e as relações que se podem estabelecer no âmbito dos processos de parceria e entre estes e os respectivos resultados.

VIII.1. – Metodologia

Neste ponto vamos referir sinteticamente os critérios para a escolha dos projectos e as questões metodológicas inerentes às técnicas de recolha da informação, à definição de projecto e à forma de organização do texto deste capítulo VIII.

Para o trabalho de campo, escolhemos os projectos AM, FO e LC com base em quatro critérios.

1) Os projectos têm co-financiamento público via programas nacionais ou iniciativas comunitárias. Este critério tem uma justificação teórica pois, como vimos na primeira parte do trabalho, partimos do princípio que as dinâmicas locais são estudadas à luz do enquadramento exterior: no paradigma funcionalista o crescimento económico associa-se, entre outros factores, ao «impulso» externo das políticas públicas, enquanto que no paradigma territorialista a «pressão» externa decorre, entre outros factores, das políticas nacionais dirigidas a determinadas regiões/locais através de programas de financiamento de menor dimensão. Adoptamos também a complementaridade entre as abordagens neoterritorialista e do sistema de emprego, cujos autores defendem a integração da acção estatal nos modelos teóricos, e o conceito de estrutura, partindo do princípio que o enquadramento externo das políticas de emprego é, simultaneamente, restritivo e facilitador das dinâmicas locais das parcerias de emprego.

2) Os projectos são desenvolvidos com base em processos de parceria desencadeados por agentes de diferente natureza e dirigidos a grupos sociais desfavorecidos. O objectivo central do trabalho consiste no estudo do conceito de parceria, sendo que a análise dos pressupostos-base na relação entre actores (ponto VII.1) tem subjacente, entre outros elementos, a natureza diversa dos parceiros. De recordar ainda a nossa opção fundamental (ponto VII.2.1) para centrar o estudo nos grupos com maior risco de exclusão social e menores qualificações.

3) Os projectos visam a adaptação da procura local de emprego, com objectivos de ligação ao mercado de emprego, e o apoio à criação de emprego. Como vimos no capítulo VII, optamos por analisar parcerias ligadas à promoção local do emprego e no estudo de caso centramos a atenção em três das vias essenciais desta dinâmica: adaptação da procura local de emprego, apoio à criação de emprego (criação da empresa) e intervenção activa nos sistemas produtivos (acompanhamento da empresa). De salientar, no entanto, que as últimas duas vias de promoção do emprego são estudadas de forma pouco aprofundada dada a falta de informação sobre a maioria das unidades empresariais criadas no âmbito dos projectos em análise.

Os dois últimos critérios também se justificam com base na abordagem do sistema de emprego, pois um dos seus pressupostos teóricos defende a relação entre a capacidade de transformação/negociação dos agentes e a evolução do sistema de emprego. O âmbito local desta abordagem propõe centrar a atenção nas relações específicas de actores em termos do «sistema sociopolítico de formação» para analisar a oferta e procura locais de emprego sob a lógica da «interacção».

4) O estudo dos projectos é operacionalizável do ponto de vista da construção dos indicadores e respectiva comparação. Através dos contactos preliminares, foi possível recolher os primeiros dados estatísticos (dimensão «eficiência e eficácia da parceria») através da consulta de algumas fontes documentais. Paralelamente, discutimos o conteúdo da ficha estatística e da entrevista com alguns dos técnicos dos projectos com o intuito de confirmarmos a operacionalidade do nosso estudo.

Adoptámos as seguintes técnicas de recolha da informação: entrevista semi-directiva, ficha para a recolha de informação estatística e pesquisa de fontes documentais.

A escolha da entrevista semi-directiva como uma das técnicas de recolha da informação prende-se com a natureza do estudo de caso. 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. Escolhemos a ficha estatística (apresentada no Anexo 2) como outra das técnicas de recolha da informação com o intuito de testar a pertinência da comparação entre indicadores estatísticos.

Por outro lado, a entrevista semi-directiva e a ficha 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 representantes que a solicitaram, designadamente os técnicos-representantes da Sandeman e do Centro de Emprego no projecto LC. 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 inquérito com base em questões abertas com resposta orientada (no caso da entrevista) para os técnicos reflectirem sobre aspectos qualitativos da parceria, e em questões semi-fechadas (no caso da ficha estatística), ou seja, perguntas direccionadas para a obtenção de dados estatísticos com possibilidade, da nossa parte, de questionar novamente o técnico conforme a sua reacção inicial.¹¹³

O estudo de caso possibilita ainda alguma flexibilidade metodológica. A execução e análise do inquérito 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 autoemprego, ou seja, o projecto LC; 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 do modelo correspondem à «eficiência da parceria em termos de emprego» e «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.

Os critérios para a escolha dos entrevistados e respectivas instituições-parceiras foram os seguintes:

- O tipo de instituições-parceiras escolhidas decorrem das nossas opções fundamentais para o trabalho (subcapítulo VII.2.1), ou seja, centramos a atenção em órgãos públicos

¹¹³ Por exemplo, perante a resposta do técnico ao número médio de horas extra-formação dedicadas a determinado projecto, solicitámos a explicação sobre a forma de cálculo deste dado.

desconcentrados, agentes empresariais (associações e empresas) e associações de desenvolvimento local com impacto no emprego;

- As instituições-parceiras tiveram uma intervenção regular nos projectos;
- Os entrevistados pertenciam às instituições-proponentes dos projectos, tendo sido escolhidos os coordenadores técnicos de cada projecto ou curso de formação;
- Após o cruzamento dos critérios anteriores para escolha dos parceiros, foi feita a escolha de representantes com um mínimo de conhecimento e experiência no âmbito do processo de parceria, ou seja, o representante tinha de ter pelo menos um ano de experiência no projecto desde o início da parceria.
- Como critério complementar, os indivíduos-alvo entrevistados foram escolhidos face à sua disponibilidade na altura em que o inquérito estava a ser realizado.

No Anexo 2 apresentamos os guiões que serviram de base às entrevistas aos representantes dos parceiros e aos indivíduos-alvo. Estes guiões reflectem as variáveis e os indicadores definidos na grelha de análise. Os elementos acrescentados para algumas questões permitiram conduzir as entrevistas de acordo com o enquadramento analítico, embora dando o mínimo de «liberdade» aos entrevistados.

No Anexo 2 apresentamos também a ficha para recolha de informação estatística. A maior parte da informação foi recolhida através de contactos mais frequentes, no terreno e por telefone/correio electrónico, com um dos técnicos coordenadores de cada projecto. Esta informação diz respeito a custos dos projectos, horas de formação, situação inicial dos formandos e número de indivíduos integrados no mercado de emprego após os cursos de formação. Não foi possível recolher a informação relativa às entidades empregadoras e à maioria das microempresas criadas. Foram também desenvolvidos contactos com os outros técnicos não formadores¹¹⁴ para a recolha de informação sobre o número médio de horas extra-formação (normais e extraordinárias), número de meses dedicados ao projecto e sobre o rendimento líquido auferido durante o período de duração do projecto.

As fontes documentais consultadas foram as seguintes: bases de dados dos projectos, relatórios de avaliação (interna e externa), artigos / comunicações, esquemas-síntese das actividades, relatórios dos Centros de Emprego, estudos diversos (exs: mercado local de

¹¹⁴ Como veremos, alguns dos técnicos entrevistados participaram nos projectos na condição de formadores e representantes das instituições de origem na parceria.

emprego; tecido empresarial local), protocolos de parceria e os regulamentos dos programas (decretos-lei; regulamentos das Iniciativas Comunitárias).

A pesquisa de fontes documentais foi realizada na altura dos contactos preliminares com o intuito de ter uma «primeira visão» do contexto local, da organização em parceria e da avaliação das actividades. Ao longo da execução do inquérito fomos recolhendo informação relativa ao enquadramento normativo e regulamentar do Subprograma Integrar e da Iniciativa Comunitária Recite 2, consultando também as bases de dados dos projectos, designadamente os dossiers dos cursos de cada projecto, no intuito de recolher informação para o questionário. Após o tratamento e o início da análise da informação recolhida foi necessário voltar a consultar as fontes documentais com o objectivo de complementar e actualizar a informação do inquérito.

Considera-se um projecto como *“um conjunto de actividades e tarefas que envolvem a afectação de recursos (humanos, materiais e financeiros) organizados e geridos em função da realização, num horizonte temporal bem definido de um objectivo específico, coerente e convergente para a realização de objectivos mais globais de desenvolvimento”* (FAZENDEIRO, 1995:2).¹¹⁵ Na perspectiva do estudo da parceria adoptamos a expressão «tarefas-base» ainda que, por vezes, na designação corrente também seja utilizado o termo «actividades».

As tarefas-base são comuns e específicas à adaptação da procura local de emprego e ao apoio à ligação ao mercado de emprego.

As tarefas comuns prendem-se com a candidatura ao programa, diagnóstico, informação dirigida aos indivíduos-alvo, selecção de formandos, pré-formação dos indivíduos-alvo, sensibilização dos parceiros e negociação com os mesmos.

As tarefas específicas ligadas à integração em empresas existentes dizem respeito à organização da formação e ligação ao mercado de emprego. As tarefas específicas ligadas à criação de emprego centram-se na formação e/ou capacitação para desenvolver competências

¹¹⁵ A expressão «projecto» permite designar diversas noções e processos: *“designam-se por Projecto, por exemplo, o conjunto de peças desenhadas e escritas de base para uma construção (Projecto de arquitectura, de engenharia, etc.), dossier técnico apresentado a uma entidade financiadora para financiamento, o «guião» ou Roteiro de um trabalho de investigação ou uma simples ideia que expressa o desejo ou aspiração de concretização de algo no futuro. O conceito de Projecto é igualmente utilizado para designar uma forma de gestão utilizada pelas micro-organizações (gestão por Projectos ou gestão por objectivos).”* (FAZENDEIRO, 1995:2)

empresariais, no apoio à preparação do projecto para candidatura aos programas de financiamento e no acompanhamento das microempresas.

A base metodológica sintetizada neste ponto implica a adopção de dois processos de operacionalização do estudo.

A análise horizontal das entrevistas (Anexo 2) permitiu-nos organizar a informação de acordo com as principais temáticas da grelha analítica proposta no capítulo VII. Após esta fase foi possível o cruzamento de dois tipos de análise qualitativa: na análise categorial “... *on veut saisir la logique de la praxis à partir d’un ensemble de variables*” (GUERRA, 1991:472) enquanto que a análise tipológica diz respeito a “*une recherche et une classification des types entendus comme série d’êtres humains ayant en commun certaines attitudes devant la vie ...*” (POIRIER Cit. por idem) considerando, no nosso estudo os entrevistados como representantes de instituições-parceiras. Este cruzamento foi portanto relevante para o estudo da dimensão «construção e maturação da parceria», com a sistematização de tipologias de projectos (análise tipológica) a ser baseada na análise conjunta das temáticas (análise categorial) – por exemplo, as formas de integração e participação dos parceiros.

Vamos ainda complementar a análise qualitativa com o estudo quantitativo. Por exemplo, no âmbito da variável «participação das instituições no processo de parceria» o estudo das formas de participação (recursos disponibilizados/partilhados e tarefas específicas dos parceiros) é complementado com a informação sobre o grau de disponibilização dos recursos humanos (designadamente o número de horas extra-formação dedicadas aos projectos por cada representante). Por seu lado, a análise dos indicadores quantitativos da eficiência e eficácia da parceria complementa-se com o estudo qualitativo da eficácia (baseado nos diversos «níveis» do conceito de competência) e de eficiência (relação entre a afectação dos recursos e os resultados «económicos» e «sociais» deste tipo de projectos). Assim, na dimensão «eficiência e eficácia da parceria» pretendemos igualmente identificar tipologias de projectos.

VIII.2. – Contextualização dos casos

Neste subcapítulo, vamos contextualizar os três casos em estudo com o intuito de enquadrar a análise da informação recolhida por inquérito, que vai ser desenvolvida nos subcapítulos seguintes. A informação deste subcapítulo reporta sobretudo ao período em que os três projectos se realizaram, ou seja, entre 1998 e 2002.¹¹⁶ Para proceder a esta contextualização vamos-nos basear nos seguintes tópicos:

- a) Enquadramento macroeconómico e caracterização geral das zonas de intervenção – demografia e estruturas locais social e económica;
- b) Estruturas locais de emprego;
- c) Apresentação de cada projecto;
- d) Aspectos históricos do trabalho em parceria;
- e) Enquadramento normativo e operacional dos projectos;
- f) Situação inicial dos indivíduos-alvo seleccionados em cada projecto.

a) Enquadramento macroeconómico e caracterização geral das zonas de intervenção – demografia e estruturas locais social e económica

A conjuntura macroeconómica tem reflexos no enquadramento regional e local dos projectos em estudo. A natureza mais ou menos dinâmica do crescimento económico do país influencia a evolução da taxa de desemprego nacional que, por sua vez, pode ter tradução nos níveis de desemprego regionais e locais.

Entre 1998 e 2000 a taxa de crescimento do PIB em Portugal situou-se, segundo o Banco de Portugal, entre 4.6% (em 1998) e 3.7% (2000) verificando-se uma retracção da economia no período 2001/2002, em particular em 2002 com um crescimento de apenas 0.4% (quadro E.14 – Anexo 1).

Esta evolução teve tradução em alguns dos indicadores de conjuntura publicados pelo Instituto Nacional de Estatística. Observou-se uma redução da taxa de desemprego entre 1998 (5%) e 2000 (3.9%) com uma inversão da tendência a partir de 2001 (4.1%) e

¹¹⁶ Para alguns dos dados foi sistematizada informação relativa a outros anos ou a anos intermédios, conforme a sua disponibilidade na altura em que efectuámos esta recolha e o seu interesse para a análise.

agravamento em 2002 (5.1%). No que diz respeito à procura interna dirigida à indústria de bens de consumo, o saldo de respostas extremas apresenta os valores mais baixos no período de retracção da economia. Foi igualmente nesta fase que se observou um menor dinamismo do comércio a retalho e uma descida da taxa de utilização da capacidade produtiva do sector da construção (de 77% em 2001 para 74% em 2002). No entanto, de salientar que, apesar do ritmo de crescimento registado entre 1998 e 2000, o índice de produção industrial estabilizou neste período e no sector da construção a taxa de utilização desceu de 78.5% (1998) para 75.5% (1999) (idem).

A acompanhar a evolução neste período verificou-se em 1998 e 2002 (dados do Inquérito ao Emprego – INE) a manutenção dos níveis de desemprego na região Norte; entre os mesmos anos, no Alentejo o desemprego desceu, embora se tenha situado em 6.6% (acima da média do Continente) no ano de 2002 (quadro E.34 – Anexo 1). Para dados dos Censos de 2001, verificaram-se, em comparação com o Continente, taxas de desemprego semelhantes à média (Amares) e superiores à média (Vila Nova de Gaia e concelhos alentejanos) (quadro E.33 – Anexo 1).

Podemos dizer que o período em análise se caracterizou pela estabilização dos níveis de desemprego; o fenómeno do desemprego apresentou particular incidência, no ano de 2001, nos concelhos em que os projectos estudados foram desenvolvidos. A decisão de desencadear projectos de promoção local do emprego é, desta forma, consentânea com os problemas de desemprego postos pelo enquadramento macroeconómico, regional e local.

Para o enquadramento dos casos em estudo, recolhemos dados relativos ao Continente, às Numenclaturas de Unidades Territoriais de nível 3 (NUT3) do Cávado, Grande Porto e Baixo Alentejo e aos concelhos de Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique. Neste ponto baseamos a caracterização nos seguintes indicadores: densidade populacional, taxa de crescimento da população, estrutura etária, taxa de cobertura dos equipamentos da Segurança Social, número de médicos por 1000 habitantes, taxa média de mortalidade infantil, distribuição das empresas por dimensão e taxa de iniciativa empresarial.¹¹⁷ Saliência ainda para alguns elementos qualitativos relativos à pobreza e exclusão social, meio empresarial e potencialidades económicas.

¹¹⁷ Em relação à taxa de iniciativa empresarial só foi possível recolher dados para o Continente e NUT3. Para a taxa de desemprego em 1998 e 2002, os dados disponíveis referem-se ao Continente e NUT2.

As densidades populacionais dos concelhos em estudo apresentaram contrastes (Censos de 1991 e 2001). A densidade elevada em Vila Nova de Gaia (1711.6 km²) coexistiu com valores mais baixos em Amares (225.9 km²) - mas acima da média nacional – e com densidades muito reduzidas nos três concelhos do Baixo Alentejo (que oscilam entre 9.3 km² e 23.1 km²) (quadro E.15 – Anexo 1).

Nos concelhos nortenhos evidenciou-se um acentuado crescimento populacional (10.8% em Amares; 16.2% em Vila Nova de Gaia), ainda que em Amares o crescimento tenha sido inferior ao da região do Cávado. Nos concelhos alentejanos deu-se uma quebra demográfica significativa, com saliência para Aljustrel (-11.9%) e Ourique (-6%) com decréscimos mais pronunciados do que no Baixo Alentejo (-5.5%) (idem).

A estrutura etária do Baixo Alentejo revelou uma população envelhecida, com valores percentuais do grupo «>65 anos» sempre superiores à média nacional para 1991 e 2001. Em Amares destacaram-se os grupos etários com população mais jovem (até aos 24 anos), com valores iguais ou superiores às médias nacional e do Cávado (para os dois períodos), ainda que em 1991 a percentagem de população concelhia entre 15 e 24 anos tenha sido inferior à média da região. Em Vila Nova de Gaia, os grupos etários «0-14» e «25-64» apresentaram percentagens superiores às médias nacional e regional para os dois períodos (quadros E.16 e E.17 – Anexo 1).

Em resultado do decréscimo populacional acentuou-se o carácter envelhecido da população alentejana. Esta característica é reflectida na estrutura etária dos indivíduos seleccionados pelo projecto do Baixo Alentejo: neste projecto a percentagem dos formandos mais velhos é superior ao mesmo indicador dos projectos de Amares e Vila Nova de Gaia, concelhos onde a estrutura populacional é mais jovem.

Nas três zonas de intervenção em estudo observam-se focos de pobreza e exclusão social. Estas situações são explicadas, em parte, por dificuldades de integração no mercado de emprego, ou seja, por problemas de desemprego (sobretudo de longa duração) ou emprego precário e baixa qualificação escolar (ver ponto 2 sobre a estrutura local de emprego). A pobreza e exclusão social caracterizam-se, nomeadamente, por más condições habitacionais (sobretudo no caso de Gaia), por rendimentos baixos e de carácter instável (com recurso frequente à economia informal) e conseqüente instabilidade familiar (problemas de alcoolismo, abandono escolar precoce, toxicoddependência, isolamento dos idosos).

Também associado, em parte, a estes problemas surge a insuficiente cobertura dos equipamentos da Segurança Social dirigidos para crianças, adolescentes e idosos: para os dados dos Anuários Estatísticos Regionais¹¹⁸, a maioria dos valores das taxas de cobertura foi inferior a 15% e igual ou inferior a 5% (com uma excepção) nos casos de Amares e Vila Nova de Gaia (quadro E.18 – Anexo 1).

Para as creches e ateliers de tempos livres, a taxa de cobertura nos concelhos nortenhos foi sempre inferior às médias nacional e regionais e sofreu um decréscimo entre os dois períodos (1998 e 2000). Nos concelhos do Baixo Alentejo a situação foi mais favorável em 2000 com uma melhoria nos concelhos de Aljustrel (de 12.4% para 14.4%) e Ourique (de 6.1% para 12.2%) (idem).

Em relação aos equipamentos de apoio domiciliário, centros de dia e lares, as taxas de cobertura de Amares e Vila Nova de Gaia eram inferiores às média nacional e regionais, com excepção dos equipamentos de apoio domiciliário em Amares, ainda que com valores muito baixos (3.7 e 3%, respectivamente em 1998 e 2000). Com taxas de cobertura dos centros de dia e lares acima da média nacional (oscilam entre 8.4% e 32.7%), os concelhos do Baixo Alentejo apresentaram, com excepção de Aljustrel, valores mais baixos (entre 0% e 3.7%) em termos de capacidade dos equipamentos de apoio domiciliário (ibidem).

Quanto aos indicadores de saúde, para os cinco concelhos o número de médicos por 1000 habitantes era inferior às médias nacional e regionais para 1998 e 2000, com excepção de Vila Nova de Gaia que apresentou, para este indicador, uma situação ligeiramente mais favorável (3.4 e 3.5 respectivamente) por comparação com o Continente (3.1 e 3.2 respectivamente). Em termos de taxa média de mortalidade infantil, os concelhos com valores acima das médias nacional e regionais foram Vila Nova de Gaia e Aljustrel, sendo que Amares apresentou valores ligeiramente mais favoráveis do que a região do Cávado (ex: para o período 1996/2000 a taxa concelhia era de 6.9% enquanto que a média regional se situou em 7.7%) (quadro E.19 – Anexo 1).

Em relação às médias das regiões em que se inserem, os concelhos apresentam problemas sobretudo em termos de número de médicos por 1000 habitantes. Por contraposição aos concelhos e regiões nortenhas, a situação, em termos de cobertura dos equipamentos da

¹¹⁸ Estes dados devem ser lidos com prudência dado que são contabilizados apenas com base nos equipamentos da Segurança Social.

Segurança Social, era mais favorável no Baixo Alentejo. Dada a escassez de iniciativas privadas (ou semi-privadas) neste domínio, conseqüentemente e por compensação, nesta região a iniciativa pública foi mais acentuada. Este enquadramento é traduzido nas áreas de intervenção privilegiadas antes e durante o desenvolvimento dos projectos em estudo: foi sobretudo em Amares e Vila Nova de Gaia que foram desencadeadas actividades sociais dirigidas a crianças, adolescentes e idosos, com criação e/ou revitalização dos respectivos equipamentos.

Em termos da distribuição das empresas por dimensão, com base nos dados de 1998 e 2000 dos Quadros de Pessoal do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, observou-se um predomínio das microempresas (até 9 trabalhadores) com percentagens que oscilaram entre 79.4% e 93.4%. Enquanto que no Baixo Alentejo (NUT3 e concelhos) as percentagens deste tipo de empresas se encontravam sempre acima de 91%, as unidades geográficas nortenhas apresentaram valores mais próximos da média nacional (82-83%) (quadros E.20 e E.21 – Anexo 1).

A taxa de iniciativa empresarial¹¹⁹ calculada para o período entre 1986 e 1998, por comparação com o valor do Continente (6.8%), foi superior no caso do Cávado (7.9%), semelhante no Grande Porto (6.7%) e inferior no Baixo Alentejo (5.8%) (quadro E.22 – Anexo 1).

Em geral os territórios em estudo apresentam um peso significativo de sectores onde as dinâmicas de inovação organizativa e tecnológica são relativamente reduzidas (MATEUS et al., 1995:73 e 261)¹²⁰, e aos quais correspondem na sua maioria micro, pequenas e médias empresas com riscos de solvência e capacidades organizativas e estratégicas desadequadas aos desafios do mercado (idem:282).

Os concelhos em análise são também portadores de potencialidades económicas. A nível turístico apresentam perspectivas favoráveis o turismo rural e as terras planas que circundam os rios (Amares) (SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE AMARES, 1998:2), o turismo rural (concelhos do Baixo Alentejo) (ESDIME, 1997:3) e a zona ribeirinha de Vila Nova de

¹¹⁹ Este indicador estabelece uma relação entre o número de novas empresas e a população activa (potencialmente criadora de novas empresas) existente numa dada região e a meio do período considerado (neste caso 1991).

¹²⁰ Ainda que haja, evidentemente, excepções, como é o caso, por exemplo em Vila Nova de Gaia, do sector do Vinho do Porto, que se modernizou ao longo da década de noventa.

Gaia (AMARO et al., 1999:24). As actividades tradicionais são igualmente susceptíveis de melhor aproveitamento, como, por exemplo, o vinho verde e a laranja (Amares) (SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE AMARES, 1998:2), cortiça e azulejo (Baixo Alentejo) (ESDIME, 1997:3) e cerâmica e construção/reparação de barcos (Vila Nova de Gaia) (AMARO et al., 1999:24).

Em Portugal temos como pano de fundo uma estrutura empresarial em que predominam as microempresas. Em comparação com o Baixo Alentejo, a dinâmica de iniciativa empresarial é mais acentuada nas regiões nortenhas (em particular no Cávado), ainda que, na sua maioria, constituam unidades empresariais com debilidades organizativas e apresentem dificuldades face ao mercado. O indicador da taxa de iniciativa empresarial permitiu-nos relativizar a conclusão sobre a eficácia dos projectos em termos de integração no mercado de emprego: a menor dinâmica empresarial da região do Baixo Alentejo explica, em parte, as dificuldades de adaptação da procura local de emprego. Por outro lado, as potencialidades económicas dos concelhos têm tradução em algumas das áreas de formação privilegiadas (projecto de Amares) e em determinadas áreas de negócio abrangidas por iniciativas empresariais (projectos de Gaia e do Baixo Alentejo).

b) Estruturas locais de emprego

Para este ponto, caracterizamos a estrutura de emprego através dos indicadores seguintes: distribuição da população activa e empregada por sectores de actividade económica, quociente de localização dos sectores industriais e terciários, população empregada segundo os níveis de qualificação, habilitações escolares e precaridade no emprego; população residente segundo a situação na profissão, o principal meio de vida e a condição perante a actividade económica; taxa de desemprego e desemprego segundo o género, tempo de inscrição, grupo etário e nível de qualificação escolar.

Na distribuição da população activa e empregada por sectores de actividade económica (Censos de 1991 e 2001), em geral constatou-se uma redução da importância dos sectores primário e secundário a favor do terciário, ainda que em Amares tenha havido um acréscimo do sector secundário (de 43.8% para 46.3%). Em 1991, a importância relativa do sector primário em Amares era mais vincada (17.8%) enquanto que em 2001 a percentagem do mesmo sector (7.7%) era superior às médias do Continente e do Cávado. Em 1991, o sector

primário representava cerca de 19% em Aljustrel e Castro Verde, e 33.2% em Ourique, enquanto que em 2001 o mesmo sector ainda registou valores elevados (entre 11.1% e 16.2%), sendo que o sector secundário tinha uma menor representatividade em comparação com os concelhos nortenhos. Em Vila Nova de Gaia, no último Censo, registou-se um predomínio do sector terciário (60.2%) contra 39% do sector secundário (quadros E.23 e E.24 – Anexo 1).

Para uma análise mais fina das actividades económicas secundária e terciária, retomámos os dados dos Quadros de Pessoal desta vez relativos ao emprego¹²¹ para calcular os quocientes de localização.¹²² Com base neste cálculo sistematizámos os sectores com maior especialização relativa (quadros E.25 e E.26 – Anexo 1).

A título exemplificativo das características da oferta de emprego nas zonas de intervenção dos projectos, destacamos em Amares os sectores «vestuário» e «alimentação e bebidas», nos concelhos alentejanos os sectores «indústrias extractivas» (Aljustrel e Castro Verde) e «madeira e cortiça» (Aljustrel e Ourique), e em Vila Nova de Gaia saliência para «têxteis» e «alimentação e bebidas».

Para a caracterização da população empregada continuamos a basear-nos nos Quadros de Pessoal.

Em termos de níveis de qualificação, era relativamente significativa a parte da população empregada semi e não qualificada, uma vez que para os cinco concelhos a soma das percentagens esteve sempre acima dos 20% em 1998 e 2000. Em 2000, as percentagens de profissionais não qualificados eram mais significativas em Amares, Aljustrel e Ourique (entre 13.1% e 21.4%), enquanto que os profissionais semiqualeificados atingiram valores próximos de 22% em Vila Nova de Gaia e Ourique. No entanto, a parte dos profissionais qualificados era semelhante à média do Continente (com valores próximos dos 45%), sendo que apresentou percentagens mais elevadas em Amares (53%) e Castro Verde (57.9%) (quadro E.27 – Anexo 1).

¹²¹ Dos Quadros de Pessoal do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social são excluídos a administração pública, os trabalhadores domésticos, as entidades que empregam trabalhadores rurais não permanentes, e empresários em nome individual.

¹²² Este indicador compara o peso de um sector num concelho com o peso do mesmo sector numa região considerada como padrão (neste caso a região do Continente e as NUT3 onde se integram os concelhos em estudo). O valor 1 indica igual importância do sector no concelho e na região-padrão,

A maioria da população empregada apresentou baixas habilitações escolares. Em particular, nos concelhos em estudo, salientou-se uma elevada percentagem (igual ou acima dos 40% nos dois períodos) dos indivíduos empregados cuja habilitação era, no máximo, o primeiro ciclo. Destaque, para dados de 2000, em que Amares apresentou 78.6% da população empregada com, no máximo, o segundo ciclo e apenas 7.1% com o ensino secundário completo; em Ourique a percentagem dos indivíduos que não completaram o primeiro ciclo atingiu os 10% e os licenciados eram apenas 0.9% da população total empregada (quadro E.28 – Anexo 1).

Com base nos Censos de 2001, refira-se a elevada percentagem (acima das médias do Continente) da população desempregada e da população inactiva nos concelhos alentejanos, e também o peso elevado da população desempregada em Vila Nova de Gaia (5.1%) e da população inactiva em Amares (46.7%) (quadro E.30 – Anexo 1).

A dimensão da população inactiva no Baixo Alentejo é explicada sobretudo pela elevada percentagem dos pensionistas/reformados (entre 29.1% e 36.1%). Em Amares destaca-se igualmente uma parte significativa da população residente que tinha como principal meio de vida a pensão/reforma (23%) ou se encontrava a cargo da família (22.2%) (quadro E.32 – Anexo 1).

Num contexto de crescentes fluxos da população empregada para a população desempregada, constitui um problema potencial a circunstância de uma parte significativa da população empregada apresentar fracas qualificações profissionais e baixas habilitações escolares, tendo em conta que são sobretudo os grupos sociais menos qualificados que apresentam mais vulnerabilidades. Referência também para a dimensão da população inactiva, com destaque para os reformados/pensionistas em qualquer das zonas de intervenção, e igualmente para os jovens nos concelhos nortenhos. É neste contexto que surgem como principais preocupações dos projectos em estudo os desempregados com baixas qualificações e alguns dos grupos pertencentes à população inactiva (jovens e idosos).

As elevadas percentagens da população residente dos concelhos alentejanos que tinha, em 2001, como principal meio de vida os rendimentos de propriedade e empresa (quadro E.32 – Anexo 1) associam-se, nomeadamente, à parte significativa dos trabalhadores por conta

acima de 1 indica que determinado sector tem maior peso no concelho do que na região-padrão e abaixo de 1 passa-se o contrário.

própria (empregadores e isolados) – entre 18.1% e 24.9%, para uma média no Continente de 16.8% (quadro E.31 – Anexo 1). A maior representatividade deste grupo prende-se com o predomínio do sector primário nos concelhos do Baixo Alentejo. De salientar em Amares as percentagens acima da média nacional dos trabalhadores familiares não remunerados (1.1%) e dos trabalhadores por conta própria (17.7%). Em contrapartida, em Vila Nova de Gaia registou-se 85.5% de trabalhadores por conta de outrem, a percentagem mais elevada das unidades geográficas em estudo (idem).

A precaridade do emprego¹²³ era, em geral, elevada, com particular incidência em Amares (com 24.9% da população empregada com contrato a termo), sendo que em Aljustrel (16.6%) e Castro Verde (13.1%) os valores eram também elevados mas inferiores à média nacional (20.3%) (quadro E.29 – Anexo 1). Em parte associado à precaridade do emprego, refira-se que em Amares e nos concelhos do Baixo Alentejo o emprego sazonal (e maioritariamente «informal») na agricultura é conciliado pelas mulheres com as actividades domésticas, característica que foi revelada por parte de algumas das formandas que integraram os projectos destes concelhos; nos concelhos nortenhos (com maior evidência em Amares) destaque para a complementaridade existente entre o emprego na indústria e as actividades sazonais na agricultura.

A evolução da taxa de desemprego (Censos de 1991 e 2001) é contrastada: enquanto que se registou uma subida em Amares (de 4.4% para 6.8%) e em Vila Nova de Gaia (de 5.6% para 8.1%), no Baixo Alentejo este indicador diminuiu embora se tenha mantido, em 2001, acima dos 10% para os três concelhos. De salientar que, em 2001, o desemprego feminino registou valores próximos dos 10% (acima das médias regionais) nos concelhos de Amares e Vila Nova de Gaia, enquanto que nos concelhos alentejanos as taxas de desemprego nas mulheres apresentaram valores que representam o dobro (entre 19.7% e 21.5%) das taxas verificadas nos concelhos nortenhos (quadro E.33 – Anexo 1). O contexto macroeconómico menos favorável a partir de 2001 tem assim tradução nos problemas de desemprego observados nos concelhos em estudo.

O indicador da taxa de desemprego também nos vai permitir relativizar os resultados inerentes à eficácia dos projectos face, nomeadamente, às diferenças existentes entre as taxas

¹²³ Os dados disponíveis dos Quadros de Pessoal reportam-se apenas a 2000.

de desemprego feminino dos concelhos nortenhos e as mesmas taxas dos concelhos do Baixo Alentejo.

A caracterização mais detalhada da população desempregada baseia-se nos dados do IEFP de 1998 e 2002, que representam apenas o desemprego registado nos centros de emprego.

Para ambos os períodos, o desemprego feminino representou em qualquer dos concelhos em estudo mais de 56% do total dos desempregados inscritos, com particular incidência em Castro Verde e Ourique. Entre 1998 e 2002 este indicador estabilizou em Vila Nova de Gaia (57-57.2%) e cresceu em Amares (de 60.5% para 65.5%) (quadros E.35 – Anexo 1).

Em 1998, ou seja no ano em que se iniciaram os três projectos em estudo, o desemprego de longa duração feminino foi, em geral, elevado (acima dos 54% para todos os concelhos), embora com maior incidência nos concelhos alentejanos (entre 64.2% e 80.5%) (idem).

O desemprego atingiu sobretudo as faixas etárias «25-34» e «35-54», sendo que o desemprego feminino teve igualmente incidência nestas faixas etárias. De salientar que nos concelhos de Castro Verde e Ourique o desemprego também apresentou percentagens significativas na faixa etária «>55» (quadros E.36 e E.37 – Anexo 1).

Em Amares o desemprego de longa duração focalizou-se no grupo etário «35-54» em ambos os períodos, enquanto que em Vila Nova de Gaia este tipo de desemprego representou, em 2002, 75.3% para os indivíduos com mais de 35 anos. Nos concelhos do Baixo Alentejo o desemprego de longa duração também incidiu neste grupo (>35), embora com mais evidência em 2002 (quadros E.38 e B.39 – Anexo 1).

Em geral verificou-se uma baixa qualificação escolar dos desempregados. Em particular, o desemprego feminino (dados de 1998 para os cinco concelhos) apresentou percentagens entre 78.1% e 91.6% no caso das mulheres que tinham, no máximo, o nono ano de escolaridade. O desemprego feminino com, no máximo, o primeiro ciclo representou em Castro Verde e Ourique, respectivamente, 55.7% e 64.3% do total das mulheres inscritas nos centros de emprego respectivos (quadros E.40 e E.41 – Anexo 1).

Reflectindo o perfil-tipo dos desempregados inscritos nos centros de emprego, os indivíduos seleccionados pelos projectos são maioritariamente desempregados de longa duração, pertencentes ao sexo feminino e têm o primeiro ciclo do ensino básico ou, no máximo, o terceiro ciclo do ensino básico.

Referência, por último, à principal potencialidade apontada pela generalidade dos entrevistados, a propósito dos grupos-alvo na situação de desemprego. As mulheres são consideradas um grupo-alvo prioritário pois possibilitam, em geral, maiores níveis de eficácia deste tipo de projectos na resolução de problemas de integração no mercado de emprego, de estabilização familiar e de rendimentos e de atenuação/reversão de situações de pobreza. As mulheres desempregadas representam “... o público que, por natureza, reage a este tipo de projectos e que adere” (pg 591 – Anexo 2).

c) Apresentação de cada projecto

O projecto AM 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, 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 objectivo geral consistiu na promoção local do emprego dirigida à integração social de grupos sociais desfavorecidos (pg. 563/564 – Anexo 2).

Os objectivos específicos centraram-se no aumento de competências profissionais e pessoais/sociais, na integração no mercado de emprego (com particular atenção aos beneficiários RMG) e na atenuação/inversão de situações de pobreza. Destaque ainda para o fomento de parcerias a estabelecer entre as instituições «sociais» e «económico-empresariais» (idem).

O projecto desenvolveu as tarefas-base da promoção local do emprego com ênfase na integração de formandos em empresas existentes.

O projecto FO 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, Segurança Social de Beja, Câmaras Municipais e 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 objectivo geral centrou-se na melhoria da qualificação dos recursos humanos e da capacidade de empreendimento local (ESDIME, 1997b:2).

Os objectivos específicos direccionaram-se para a promoção do autoemprego com reforço das vertentes experimental e comercial dos projectos. O projecto também se propôs centrar a atenção no *“incremento do protagonismo local”* (idem:3) através da dinamização de parcerias entre agentes locais.

O projecto desenvolveu as tarefas-base da promoção local do emprego com particular ênfase nas componentes escolar e profissional da formação.

O projecto LC 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.

O objectivo geral deste projecto consistiu *“... no desenvolvimento, experimentação e implementação de novas abordagens de desenvolvimento local sustentável, particularmente no que diz respeito ao desenvolvimento de novas iniciativas empresariais, e que favorecem a integração económica e social dos grupos mais desfavorecidos das populações locais.”* (CRUZ VERMELHA, 1998:2)

Os objectivos específicos centraram-se na criação de novas formas de cooperação entre entidades locais; na identificação e mobilização de recursos locais e respectivo envolvimento numa estratégia integrada de desenvolvimento local; na implementação de uma estrutura local de suporte ao desenvolvimento de iniciativas empresariais e à criação de oportunidades (designadamente o desenvolvimento de competências sociais e empresariais) para indivíduos em situação/risco de exclusão; os objectivos específicos incidiram também na identificação de novas oportunidades de emprego, particularmente aquelas que contribuem para a melhoria das condições de vida e para a valorização do centro histórico local (idem).

O projecto criou um Centro de Desenvolvimento Local no qual se desenvolveram as tarefas comuns à promoção local do emprego (informação e encaminhamento) e se trabalharam competências empresariais e a criação/suporte de iniciativas empresariais.

d) Aspectos históricos do trabalho em parceria

No caso de Amares, no período anterior a 1995, a Santa Casa criou equipamentos de apoio à infância (Actividades de Tempos Livres) e à terceira idade, com cedência das suas instalações à Segurança Social para um lar de idosos. As parcerias também se estenderam ao Centro de Saúde de Amares com a partilha de espaços e a organização conjunta de serviços de apoio à população mais desfavorecida.

Este trabalho teve continuidade na primeira fase do projecto «InovarAmares» (1995-1997) com a abertura de duas ludotecas. Um destes equipamentos foi promovido pela Santa Casa com um acordo de cooperação com a Segurança Social, enquanto que a segunda ludoteca foi implementada nas instalações da Câmara de Amares e assumida por esta instituição em parceria com a Santa Casa. De referir também a criação de dois centros de dia e de serviços de apoio ao domicílio em parceria com a Segurança Social, Câmara e Centro de Saúde. O projecto «InovarAmares» teve financiamento do Plano Nacional de Luta Contra a Pobreza (PNLCP).

Entre 1996 e 1997, o projecto «InovarAmares» alargou a sua intervenção à promoção local do emprego. Em parceria com a Segurança Social e a Câmara, foram organizadas actividades de formação em quatro áreas: serviços de amas, cozinha, serviço de ajudantes familiares e animação de centros de dia. Estes dois últimos cursos proporcionaram saídas profissionais para os formandos, respectivamente, na Segurança Social de Amares e nos centros de dia criados pela Santa Casa. As tarefas conjuntas centraram-se na organização do conteúdo curricular, recrutamento de monitores e estágios de curta duração (SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE AMARES, 1998:11-12).

O projecto «InovarAmares» contou ainda com a participação de outros parceiros. Em 1997 foram promovidos pela Associação Industrial do Minho, no âmbito do Programa Pessoa, dois cursos de formação para activos de empresas nas áreas de gestão para quadros de PME e modernização do comércio. As tarefas conjuntas da Associação Industrial do Minho e da Santa Casa situaram-se na divulgação dos cursos e selecção dos formandos. A organização dos recursos logísticos foi desenvolvida também em parceria com a Câmara e a Escola Secundária de Amares (idem:8).

No próximo subcapítulo (VIII.3) vamos estudar as razões para o surgimento do projecto AM e as formas de integração na parceria por parte da Segurança Social e da Câmara de Amares.

Neste sentido é necessário referir, desde já, que entretanto a Segurança Social mantinha o trabalho com beneficiários do RMG cingido ao âmbito da instituição e da CLA (ainda sem criar uma equipa no terreno), enquanto que a Câmara providenciava o fornecimento de refeições aos seus jardins de infância através da subcontratação do serviço a empresas privadas (no caso, restaurantes).

No caso do Baixo Alentejo, durante a década de noventa, a Esdime desenvolveu actividades de promoção local do emprego enquadradas por três linhas de intervenção (ESDIME, 2001:8-10 e 14-16):

- O trabalho com jovens centrou-se em parcerias com escolas secundárias, no âmbito da orientação e inserção profissionais (ex: projecto «À descoberta da vida activa»);
- A animação socioeconómica de comunidades locais foi direccionada para a informação e apoio técnico de associações locais (elaboração de candidaturas, organização de acções de formação) e para o apoio às câmaras municipais na organização dos seus Gabinetes de Apoio ao Desenvolvimento (procura de parceiros, organização de feiras de animação local);
- A revitalização das actividades empresariais centrou-se no apoio à elaboração de projectos, financiados pelos programas ILE e RIME, bem como na recolha de informação sobre os sistemas de incentivos para facilitar a prestação de aconselhamento técnico às iniciativas empresariais entretanto criadas; foram ainda organizadas sessões de divulgação de sistemas de incentivos nas sedes dos concelhos da zona de intervenção da Esdime. Destaque também para o apoio financeiro e técnico a associações vocacionadas para a promoção do artesanato regional.

Para estudarmos as razões para o surgimento do projecto FO e as formas de integração na parceria das principais instituições, é necessário – também neste caso – referir, desde já, três aspectos:

- O programa Alsud «Programa para a Animação do Alentejo Sudoeste» (Iniciativa Comunitária Leader 2) teve a participação, entre outros parceiros, do Ensino Recorrente nos Gabinetes de Acção Local. A participação do técnico do Ensino Recorrente cingiu-se ao debate sobre as necessidades de formação dirigidas aos pequenos empresários;
- Em 1997, a Esdime candidatou-se ao Subprograma Integrar e desenvolveu actividades de formação, valorização pessoal e animação temática dirigidas a jovens e mulheres desempregadas;

- A partir do mesmo ano, ambas as instituições passaram a estar representadas nas CLA de Aljustrel, Castro Verde e Ourique para iniciarem um debate sobre o diagnóstico social dos beneficiários RMG e respectivas famílias.

Em Vila Nova de Gaia, no início da década de noventa, a Cruz Vermelha assumiu o Projecto «Desenvolvimento Comunitário do Centro Histórico de Gaia» cujo financiamento foi assegurado pelo PNLCP. Este projecto conduziu à constituição de uma equipa local para planear a primeira intervenção neste centro histórico nas áreas da habitação e dos serviços sociais dirigidos a crianças, adolescentes e idosos. Destes serviços destacam-se o Centro de Convívio e Serviços de Apoio Domiciliário para Idosos, cantina, serviço de amas, jardim de infância e o Espaço Socioeducativo para Crianças e Adolescentes com diversas actividades dinamizadas através de ateliers.

A Câmara de Vila Nova de Gaia foi o principal parceiro da Cruz Vermelha nestas actividades através da cedência de espaços, da reabilitação urbana do centro histórico e da contribuição de técnicos para o trabalho no terreno.

Face aos problemas ligados a crianças de rua (abandono familiar, vandalismo), a Sandeman interveio - no sentido de contribuir para melhorar a «imagem» do centro histórico - com a cedência de um espaço (quinta) para, em colaboração com uma equipa da Cruz Vermelha no terreno, desenvolver actividades de ocupação de tempos livres com disponibilização, por parte da empresa, de serviços de segurança.

Destaque ainda para a parceria da Cruz Vermelha com o Centro de Emprego de Vila Nova de Gaia, no âmbito dos programas de formação do IEFP, para a organização de sessões de orientação/formação de adolescentes na referida zona de intervenção e também para a ligação entre o Centro de Formação Profissional e o Centro de Emprego: dado que parte dos indivíduos inscritos no Centro de Emprego não eram chamados (ou não tinham conhecimento sobre os programas do IEFP), os técnicos da Cruz Vermelha intervieram no sentido de encaminhar alguns destes indivíduos para cursos de formação existentes no Centro de Formação Profissional.

Para dar continuidade à intervenção no centro histórico e partindo da identificação de novas necessidades, a Cruz Vermelha candidatou-se individualmente (sem participação da Câmara e dos agentes empresariais na construção dos projectos) a outros programas nacionais e comunitários com o intuito de elevar competências por via da formação escolar e

profissional. Saliência para os cursos de formação direccionados para mulheres e respectivo apoio familiar, financiados pela Iniciativa Comunitária Emprego – eixo Integra, e para a certificação escolar e formação profissional de desempregados de longa duração, no âmbito do Subprograma Integrar.

e) Enquadramento normativo e operacional dos projectos

Como vimos, os projectos AM e FO foram enquadrados pelo Subprograma Integrar enquanto que o projecto LC foi financiado pela Iniciativa Comunitária Recite 2.

O Subprograma Integrar (1996-1999) decorreu do Programa Operacional «Saúde e Integração Social». Os projectos AM e FO foram financiados no âmbito da medida 2 «Integração Económica e Social dos Adultos Desempregados de Longa Duração» do referido Subprograma.

A medida 2 teve como objectivo principal “... *promover a inserção profissional de desempregados de longa duração, aumentando e melhorando as suas possibilidades de acesso à formação profissional e mercado de emprego*” (MINISTÉRIO PARA A QUALIFICAÇÃO E O EMPREGO, 1996:1) através da promoção de tarefas inerentes à informação e orientação profissional, formação profissional adaptada às especificidades do grupo-alvo e facilitação da sua integração no mercado de emprego.

Os grupos-alvo prioritários do Subprograma Integrar foram desempregados há mais de dois anos com baixo nível de qualificação, não abrangidos pelo regime de protecção social no desemprego e “... *mulheres com dificuldades de reinserção profissional, nomeadamente sem rendimentos próprios ou com rendimentos precários, sem escolaridade obrigatória ou sem qualificações formais ou mulheres que regressem ao trabalho após uma longa interrupção.*” (idem:5)

A comparticipação financeira do Estado foi realizada a cem por cento quando se tratou (entre outras instituições-proponentes) de IPSS (no caso de Amares, a Santa Casa da Misericórdia) ou de associações de desenvolvimento local (no caso do Baixo Alentejo, a Esdime). De referir que a comparticipação pública não foi realizada na totalidade no caso das instituições-proponentes serem autarquias.

O projecto-piloto «Cooperação Interna Inter-regional», conhecido como Recite 2, correspondeu a uma de oito áreas prioritárias que foram identificadas para o período 1996-1999 no artigo nº 10 «Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Regional e Local» da legislação do Feder.

Os principais objectivos da Iniciativa Comunitária Recite 2 consistiram no reforço da coesão económica e social através da participação de actores locais¹²⁴ em redes de cooperação existentes ou futuras para facilitação da aquisição de «know-how» por parte destes actores locais e para criação de «centros de excelência» com intervenção em diversas regiões da União Europeia. Estes objectivos estiveram presentes no caso de Vila Nova de Gaia uma vez que a criação do Centro de Desenvolvimento Local visava a intervenção num local específico (zona histórica) procurando promover a coesão económica e social com a participação obrigatória (prevista nos regulamentos) de agentes empresariais na parceria.

A candidatura à Iniciativa Comunitária Recite 2 foi promovida por uma rede europeia constituída por organizações locais de cinco países (Portugal, Inglaterra, Irlanda, Espanha e Itália), cada uma responsável pela implementação de um projecto de desenvolvimento e cooperação inter-regional. Em cada projecto, a instituição-proponente assumiu a responsabilidade total e assegurou que as actividades decorressem de acordo com o contrato celebrado entre o parceiro principal (neste caso a Comunidade di Roma) e a Comissão Europeia.

Destaque ainda para o programa RMG que também enquadrou, como se viu, os casos de Amares e do Baixo Alentejo. Este enquadramento resultou na presença dos principais parceiros em CLA do Programa RMG e na consequente articulação preliminar estabelecida para análise e diagnóstico das famílias beneficiárias. Nos dois casos, como veremos no próximo subcapítulo, esta articulação inicial no âmbito das CLA constituiu uma das bases essenciais para explicar o surgimento dos projectos AM e FO.

O programa RMG¹²⁵ é gerido numa base concelhia privilegiando a autonomia de decisão dos responsáveis locais que procuram aplicar a medida numa lógica de parceria. Estes princípios

¹²⁴ Oriundos das regiões de objectivo 1 – com atrasos estruturais de desenvolvimento – e objectivo 6 – com baixa densidade populacional.

¹²⁵ Em 2002, foi criado o Rendimento Social de Inserção que, no essencial, mantém a estrutura do Programa RMG. As alterações são de carácter operacional e dizem respeito, nomeadamente, às formas de cálculo, pagamento e renovação da prestação e aos incentivos fiscais a empresas que empreguem beneficiários.

têm tradução operacional no enquadramento obrigatório proporcionado pelas CLA, que integram elementos em representação dos organismos públicos responsáveis, na área territorial correspondente, pelos sectores da segurança social (que também tem por incumbência coordenar as CLA), emprego e formação profissional, educação e saúde, para além de representantes das autarquias, IPSS e associações sem fins lucrativos (associações de desenvolvimento local e sindicais) e associações empresariais.

Um dos elementos centrais para a aplicação da medida baseia-se numa lógica de inserção. O enquadramento normativo vincula a atribuição do rendimento mínimo garantido ao estabelecimento de um programa de inserção, dependendo a continuidade da prestação do cumprimento do referido programa (nº 2 do artigo 13º) (Decreto lei nº 19 – A96). O contrato de inserção vincula o titular da prestação e (se for esse o caso) os restantes membros do agregado familiar, a obrigações que *“podem consubstanciar-se, nomeadamente, em: a) Aceitação de trabalho ou de formação profissional; b) Frequência do sistema educativo; c) Participação em ocupações temporárias ... d) Realização de acções destinadas a desenvolver a autonomia social do titular da prestação ao rendimento mínimo e dos restantes membros do agregado familiar”* (nº 4 do artigo 11º) (idem).¹²⁶

f) Situação inicial dos indivíduos-alvo seleccionados em cada projecto

O quadro 8.1 sistematiza a situação inicial dos indivíduos-alvo seleccionados em cada projecto, no que diz respeito ao sexo, idade, qualificação escolar e situação perante o emprego.

Os projectos AM e FO incidiram sobretudo em elementos do sexo feminino, desempregados de longa duração e com baixas qualificações, perfil que corresponde, como vimos, às características-base dos grupos-alvo definidas no regulamento do Subprograma Integrar. No entanto, enquanto que no projecto FO a totalidade dos formandos (também desempregados de longa duração) correspondeu a mulheres com, no máximo, a quarta classe, no projecto

¹²⁶ De acordo com a revisão do Decreto-Lei nº 197/97 de 31 de Agosto, e por via do Decreto-Lei nº 84/2000 de 11 de Maio, o seu artigo nº2 alínea c) clarifica a noção de inserção, estabelecendo que se trata de um *“conjunto articulado e coerente de acções faseadas no tempo ... construído de forma adequada às respectivas situações e tendo em conta os diversos aspectos objectivos e subjectivos que interferem nos processos de participação activa na vida em sociedade, com vista a criar condições facilitadoras do acesso à autonomia social e económica dessas pessoas”*.

AM a percentagem de mulheres foi de 86% e 42% dos formandos apresentaram qualificação entre o segundo e o terceiro ciclos do ensino básico. De salientar a maior percentagem de indivíduos com idade superior a quarenta anos no caso do projecto FO (51%) em relação às percentagens dos projectos AM (18%) e LC (29%), facto que reflecte a estrutura etária mais envelhecida do Baixo Alentejo (aspecto referido no ponto 1 deste subcapítulo).

No projecto LC, destaque para a maior qualificação média dos formandos seleccionados (24% com o ensino secundário; 4% com ensino superior), a existência de indivíduos empregados (24%) e a menor percentagem de desempregados de longa duração (39%). Neste projecto, a maioria dos formandos eram mulheres (68%) embora tenha constituído uma percentagem mais baixa do que nos outros projectos.

Quadro 8.1 – Situação inicial dos indivíduos-alvo nos projectos AM, FO e LC
(dados em percentagem do total de formandos) (*)

| Dados / Projectos | AM | FO | LC |
|-----------------------------------|--------|-----|----|
| <u>Sexo</u> | | | |
| Masculino | 14 | - | 32 |
| Feminino | 86 | 100 | 68 |
| <u>Idade</u> | | | |
| 18-25 | 23 | 11 | 23 |
| 26-33 | 26 | 22 | 19 |
| 34-41 | 33 | 16 | 29 |
| >41 | 18 | 51 | 29 |
| <u>Qualificação escolar</u> | | | |
| 1º ciclo do ensino básico | 55 | 100 | 39 |
| 2º e 3º ciclos do ensino básico | 42 | - | 33 |
| Ensino secundário | 3 (**) | - | 24 |
| Ensino superior | - | - | 4 |
| <u>Situação perante o emprego</u> | | | |
| Desempregados longa duração | 100 | 100 | 39 |
| Desempregados até um ano | - | - | 37 |
| Empregados | - | - | 24 |

Fonte: Documentação dos projectos

(*) O total de formandos foi de 78 no projecto AM, 70 para o projecto LC e 45 no projecto FO.

(**) No caso do projecto AM a maior qualificação escolar correspondeu ao 10º ano.

VIII.3. – Construção e maturação da parceria

Neste subcapítulo estudamos a dimensão «construção e maturação da parceria», ou seja, *centrando a atenção na análise dos processos*. As relações que se estabelecem entre os actores são traduzidas nas formas de organização dos projectos, antes (construção) e durante (maturação) o desenvolvimento dos processos de parceria. Assim, no ponto 3.1 focamos a atenção na construção da parceria sistematizando as principais razões inerentes ao surgimento dos projectos e respectiva ligação às formas de integração das instituições nas parcerias. No ponto 3.2, analisamos a maturação da parceria através das formas de participação e articulação dos parceiros e do estudo da dinâmica de parceria. Terminamos este subcapítulo com uma tipologia-síntese baseada nesta dimensão de análise.

VIII.3.1. – Construção da parceria

Vamos começar por clarificar as razões subjacentes à construção da parceria e as formas de integração das instituições no processo. Seguidamente analisaremos as relações que se podem estabelecer entre estes elementos.

Distinguimos quatro tipos de razões que explicam o surgimento das parcerias: razões económicas e sociais do contexto local, razões institucionais internas a cada caso, razões institucionais externas e razões autónomas às instituições.

Começamos com uma nota prévia para clarificar a distinção entre razões económicas e sociais e razões institucionais internas. As razões económicas e sociais correspondem a problemas e potencialidades «genéricas» do contexto económico e social de cada local. Por seu lado, as razões institucionais internas a cada caso dizem respeito a problemas e potencialidades específicas dos grupos-alvo seleccionados no âmbito das actividades desenvolvidas anteriormente aos projectos AM, FO e LC. É necessário frisar que, embora na construção da parceria as razões institucionais internas «filtrem» as razões económicas e sociais, estas últimas «permanecem» ao longo dos projectos em estudo. Ou seja, ainda que os projectos lidem com problemas/potencialidades dos desempregados seleccionados, estas especificidades são inerentes ao contexto «geral» de cada local, por exemplo, no que toca às dificuldades e/ou oportunidades de adaptação da procura local de emprego às necessidades do tecido empresarial.

As *razões económicas e sociais do contexto local* correspondem à verificação, por parte dos entrevistados, do carácter multidimensional dos problemas e potencialidades ligadas às estruturas locais (pontos 1 e 2 do subcapítulo VIII.2). As estruturas locais de emprego apresentam, entre outros, problemas de desemprego feminino caracterizado pela longa duração do mesmo e por baixas qualificações escolares, ainda que as mulheres constituam o grupo-alvo que, tendencialmente, possibilita melhores níveis de eficácia deste tipo de projectos. As estruturas socioeconómicas locais são caracterizadas pela insuficiente capacidade dos equipamentos sociais (problema com maior incidência em Amares e Gaia), pela existência de diversos focos de pobreza e exclusão social, e também por unidades empresariais, em geral, com dificuldades organizativas perante as exigências do mercado que, no entanto, coexistem com ramos de negócio susceptíveis de revitalização (por exemplo, o vinho verde em Amares, o turismo rural no Baixo Alentejo ou a cerâmica em Vila Nova de Gaia) (quadro 8.2).

Quadro 8.2 – Razões económicas e sociais dos contextos locais

| Estruturas | Problemas / potencialidades |
|--------------------------------|---|
| Estrutura local de emprego | Desemprego e precaridade do emprego; Taxas de desemprego feminino elevadas; Desemprego feminino de longa duração e com baixas qualificações escolares; Maiores possibilidades de melhoria da integração social e no mercado de emprego se os grupos-alvo forem, tendencialmente, mulheres; |
| Estrutura socioeconómica local | Focos de pobreza e exclusão social; Insuficiente cobertura dos equipamentos dirigidos a crianças, adolescentes e idosos; Número de médicos por 1000 habitantes inferior às médias nacional e regionais; Micro, pequenas e médias empresas com dificuldades organizativas face aos desafios do mercado; Ramos de negócio com potencialidades por explorar. |

As razões institucionais internas a cada caso constituem um «filtro» dos contextos locais que permite explicar o surgimento dos projectos AM, FO e LC. Perante a multidimensionalidade e diversidade «genéricas» dos contextos locais, a experiência de desenvolvimento de projectos/actividades anteriores permite conhecer, de forma aprofundada e dirigida, os problemas e potencialidades dos grupos-alvo bem como identificar as áreas onde se manifestam insuficiências de actuação. Assim, os contextos locais são «filtrados» pelas dinâmicas internas a cada caso, ou seja, os projectos objecto do nosso estudo focam a atenção em determinadas áreas de actuação que decorrem de necessidades específicas identificadas pelos parceiros ao longo do desenvolvimento de projectos anteriores. Desse ponto de vista, o diagnóstico de necessidades complexas a satisfazer evidencia a importância da contribuição de diversas instituições, ou seja, do trabalho em parceria. Este trabalho conjunto permite dar continuidade às actividades, procurando colmatar algumas das insuficiências detectadas.

Assim, as razões institucionais internas relacionam-se com o tipo de actividades desenvolvidas antes dos projectos em estudo e com as necessidades identificadas (quadro 8.3).

As actividades desenvolvidas, com ou sem articulação entre parceiros, centraram-se na promoção local do emprego e no trabalho social. Em termos de emprego salientou-se a formação de desempregados de longa duração, sobretudo mulheres (nos três casos), a formação de activos de empresas (no caso de Amares), o debate sobre problemas de formação e autoemprego (Baixo Alentejo), bem como a formação de jovens em risco e orientação/formação de desempregados (Vila Nova de Gaia). O trabalho social foi dirigido aos beneficiários do RMG (Amares e Baixo Alentejo) e a crianças, adolescentes e idosos (Amares e Vila Nova de Gaia).

Decorrentes das insuficiências de actuação detectadas no âmbito destas actividades, as necessidades centraram-se na melhoria da formação e integração no mercado de emprego (nos três casos) e da integração de beneficiários do RMG (Amares e Baixo Alentejo). As necessidades específicas a cada caso prenderam-se com o fornecimento de refeições a jardins de infância (Amares), a exploração da complementaridade entre formação escolar e profissional (Baixo Alentejo) e também a melhoria da intervenção comunitária e o fornecimento de refeições a idosos (Vila Nova de Gaia).

Quadro 8.3 – Razões institucionais internas a cada caso e relacionadas com os projectos AM, FO e LC

| Projectos | Projectos/actividades anteriores com ou sem articulação entre parceiros | Necessidades das instituições que decorrem das insuficiências dos projectos/actividades anteriores |
|-----------|--|--|
| AM | <p>Promoção local do emprego e trabalho social (PNLCP), com articulação entre a Santa Casa, a Segurança Social e a Câmara;</p> <p>Trabalho social com beneficiários RMG, no âmbito da Segurança Social e da CLA;</p> <p>Formação de activos de empresas (Programa Pessoa), com articulação entre os três parceiros referidos e a Associação Industrial do Minho.</p> | <p>Melhoria na integração dos beneficiários do RMG;</p> <p>Melhoria ao nível da formação e integração no mercado de emprego;</p> <p>Fornecimento de refeições adequadas aos jardins de infância da Câmara;</p> |
| FO | <p>Participação da Esdime, do Ensino Recorrente no debate sobre problemas de formação e autoemprego; (Programa Alsud - Leader 2);</p> <p>Participação do Ensino Recorrente e da Segurança Social no diagnóstico sobre as famílias beneficiárias do RMG (actividades no âmbito do programa RMG e respectivas CLA);</p> <p>Formação e animação de mulheres e jovens desempregados de longa duração (projecto no âmbito do subprograma Integrar) por parte da Esdime, sem articulação entre parceiros;</p> | <p>Melhoria na integração dos beneficiários do RMG;</p> <p>Exploração da complementaridade entre formação profissional e escolar;</p> <p>Melhoria ao nível da formação e integração no mercado de emprego;</p> |
| LC | <p>Trabalho social (PNLCP) com articulação entre a Cruz Vermelha e a Câmara;</p> <p>Trabalho de apoio a crianças de rua, com articulação entre a Sandeman (*) e a Cruz Vermelha;</p> <p>Formação de jovens em risco e orientação/formação de desempregados via Centro de Formação (Programas do IEFP), com articulação entre o Centro de Emprego e a Cruz Vermelha;</p> <p>Formação escolar e profissional de desempregados de longa duração (Integrar) por parte da Cruz Vermelha, sem articulação entre parceiros.</p> | <p>Fornecimento de refeições a idosos;</p> <p>Melhoria ao nível da formação e integração no mercado de emprego;</p> <p>Melhoria da intervenção comunitária no que toca à integração social.</p> |

(*) De salientar que as actividades da Sandeman de animação de crianças de rua não estiveram enquadradas por nenhum programa público. A Associação de Empresas do Vinho do Porto foi a única instituição que não desenvolveu trabalho social ou de formação anterior ao projecto LC.

As *razões institucionais externas* dizem respeito ao enquadramento normativo e regulamentar dos programas públicos de emprego com impacto na organização em parceria

dos projectos. Aqui distinguimos duas situações: as orientações dos programas públicos que enquadraram as actividades anteriores aos projectos em estudo e as orientações programáticas de enquadramento dos projectos AM, FO e LC (quadro 8.4).

No primeiro tipo de orientações, saliência para a focalização nos desempregados de longa duração inerente aos normativos do Subprograma Integrar (nos casos do Baixo Alentejo e de Vila Nova de Gaia) e para a aplicação da figura jurídica «contrato de inserção» do Programa RMG (Amares e Baixo Alentejo). No caso do Baixo Alentejo também é necessário referir a participação obrigatória dos parceiros nas CLA decorrente do Programa RMG.

Nas orientações normativas dos projectos em estudo, de referir que o enquadramento do Programa RMG se manteve nos casos de Amares e do Baixo Alentejo uma vez que os beneficiários do RMG constituíram um dos grupos-alvo dos projectos FO e AM. No caso de Amares, segundo o Subprograma Integrar, a Santa Casa, na qualidade de IPSS, não necessitou de compartilhar financeiramente o projecto ao contrário do que aconteceria com a Câmara se fosse esta a instituição-proponente. Saliência, no caso do Baixo Alentejo, para a incompatibilidade regulamentar entre o regime nocturno do ensino recorrente (Programa de Ensino Recorrente do Ministério da Educação) e o regime diurno da formação profissional (Subprograma Integrar). No caso específico de Vila Nova de Gaia, a Iniciativa Comunitária Recite 2 impunha a intervenção comunitária como um dos eixos-base a incluir no projecto e também a obrigatoriedade de integração dos agentes empresariais no processo de parceria.

O caso de algumas instituições necessita de clarificação para evitar confundirmos as razões institucionais internas e as razões institucionais externas quando as relacionarmos com as formas de integração dos parceiros nos projectos. Consideremos os exemplos da Segurança Social e dos agentes empresariais.

Quadro 8.4 – Razões institucionais externas a cada caso e relacionadas com os projectos

AM, FO e LC

| Projectos / Orientações | Orientações dos programas públicos de emprego que enquadram as actividades anteriores aos projectos em estudo | Orientações dos programas públicos de emprego que enquadram os projectos em estudo |
|-------------------------|---|--|
| AM | Implicações da aplicação da figura jurídica «contrato de inserção» (Programa RMG); | Focalização nos desempregados de longa duração como um dos grupos-alvo a privilegiar (Integrar); Ausência de comparticipação financeira no projecto por parte da instituição-proponente (Integrar); Implicações da aplicação da figura jurídica «contrato de inserção» (Programa RMG); |
| FO | Focalização nos desempregados de longa duração como um dos grupos-alvo a privilegiar (Integrar); Participação obrigatória dos parceiros nas CLA de suporte à zona de intervenção (Programa RMG); Implicações da aplicação da figura jurídica «contrato de inserção» (Programa RMG); | Focalização nos desempregados de longa duração como um dos grupos-alvo a privilegiar (Integrar); Incompatibilidade entre o regime diurno da formação profissional e o regime nocturno do ensino recorrente (Integrar e Programa de Ensino Recorrente); Participação obrigatória dos parceiros nas CLA de suporte à zona de intervenção (Programa RMG); Implicações da aplicação da figura jurídica «contrato de inserção» (Programa RMG); |
| LC | Focalização nos desempregados de longa duração como um dos grupos-alvo a privilegiar (Integrar); | Intervenção comunitária como um dos objectivos centrais do projecto (Recite 2); Obrigatoriedade de integração dos agentes empresariais na parceria (Recite 2); |

No período anterior ao projecto AM, a Segurança Social de Amares iniciou a sua participação por decreto (forma de integração que decorre de razões institucionais externas)

mas, em simultâneo, dinamizou algumas actividades em parceria com a Santa Casa e a Câmara e coordenou um grupo específico para a candidatura ao Subprograma Integrar, com técnicos das três instituições, direccionado para a inserção de beneficiários do RMG (formas de integração inerentes às razões institucionais internas ao caso de Amares). No caso da Segurança Social de Beja, a integração foi feita por decreto antes e durante a construção do projecto FO (ao contrário da Segurança Social de Amares, em que foi apenas no período anterior ao projecto AM) embora, simultaneamente - e apenas ao nível dos núcleos executivos das CLA correspondentes à zona de intervenção do projecto – tenha havido uma «endogeneização» das parcerias através dos debates em torno do diagnóstico das famílias dos beneficiários do RMG e do perfil dos candidatos à formação no âmbito do projecto.

Os agentes empresariais dos projectos AM e LC foram convidados pelas instituições-proponentes face a necessidades de melhoria ao nível da formação e integração no mercado de emprego, ou seja, face a necessidades que decorreram das insuficiências detectadas em actividades/projectos anteriores (forma de integração que decorre de razões institucionais internas). No entanto, a integração por convite destes agentes foi também inerente às razões institucionais externas: no caso da Sandeman e da Associação de Empresas do Vinho do Porto, a Iniciativa Comunitária Recite 2 apresentou como uma das suas normas-base a obrigatoriedade de participação dos agentes empresariais na parceria.

De referir ainda que observamos a existência de *razões autónomas às instituições*.¹²⁷ Por um lado, desencadeou-se uma mudança na estratégia de intervenção das respectivas equipas técnicas passando a dar ênfase à promoção local do emprego. Esta situação observa-se nas instituições públicas cujas equipas técnicas desenvolviam, habitualmente, trabalho social (Santa Casa e Cruz Vermelha; Segurança Social de Amares e Beja), de carácter «misto» (Câmaras de Gaia e Amares) ou formação escolar (Ensino Recorrente) e também nos agentes empresariais, que procuram valorizar a responsabilidade social das empresas estando disponíveis para o trabalho de integração social com base na promoção do emprego. Por outro lado, observa-se uma estratégia interventiva de raiz no âmbito da promoção local do emprego por parte da Esdime (como vimos no ponto VIII.2) e do Centro de Emprego de Vila Nova de Gaia.

¹²⁷ Para este tipo de razões pensamos não ser necessário apresentar um quadro uma vez que pretendemos apenas distinguir dois tipos de estratégia interventiva das equipas técnicas das instituições-parceiras.

No entanto, a autonomia das instituições é relativa uma vez que também depende das razões institucionais internas e externas.¹²⁸ Exemplificando, a constatação de insuficiências de actuação em termos de formação e integração no mercado de emprego explica e é explicada (entre outras razões) pela mudança estratégica ocorrida na intervenção das equipas técnicas da Cruz Vermelha e Santa Casa, no sentido de criar condições institucionais favoráveis (ex: ligação ao meio empresarial) à promoção de emprego dirigida a grupos sociais desfavorecidos; esta inversão estratégica decorreu igualmente de razões institucionais externas, designadamente da obrigatoriedade, via Recite 2, de integração na parceria de agentes empresariais (no caso de Vila Nova de Gaia) e da focalização no emprego exigida pela aplicação, via Programa RMG, da figura jurídica «contrato de inserção» (no caso de Amares).

Quanto às formas de integração na parceria distinguimo-las com base em três elementos: construção do projecto, integração específica das instituições mais activas e integração específica das instituições menos activas (quadro 8.5). Este elementos diferenciadores das formas de integração na parceria decorrem da informação recolhida através das entrevistas aos representantes das instituições-parceiras.

No projecto AM, a Santa Casa, a Segurança Social e a Câmara constituíram as principais instituições ligadas às actividades desenvolvidas anteriormente ao projecto. Esta dinâmica traduziu-se na construção do projecto em parceria nas fases de levantamento, diagnóstico e candidatura. A participação da Câmara nestas fases foi desencadeada com vista a uma contribuição específica desta instituição para a organização do curso de cozinha para a infância, enquanto que a Segurança Social assegurou a coordenação da equipa constituída por técnicos das três instituições.

No projecto FO desenvolveu-se uma articulação entre a Esdime e o Ensino Recorrente na construção do projecto.¹²⁹ A disponibilidade manifestada pelo representante do Ensino Recorrente, numa das reuniões de CLA, para a colaboração no projecto aconteceu no

¹²⁸ Neste caso, a utilização de setas tracejadas na figura 8.1 permite-nos assinalar a relatividade das razões autónomas às instituições quando são interligadas às razões institucionais internas e externas.

¹²⁹ Na fase de candidatura houve articulação na definição das condições mínimas a exigir aos indivíduos a seleccionar (quarto ano de escolaridade; se a qualificação fosse inferior, a decisão caberia ao professor em causa), do número de horas de formação previstas e do regime diurno do Formart (o problema inicial prendia-se com o facto de as aulas do ensino recorrente habitualmente funcionarem no horário nocturno).

seguimento de uma apresentação, por parte da Esdime, de uma versão prévia do projecto a candidatar ao Subprograma Integrar.

No caso do projecto LC observamos formas de integração diferenciadas: ainda que o convite à Câmara tinha sido feito com base no protocolo para a cedência do edifício-sede, a concepção do projecto foi realizada sem dinâmica de parceria, ou seja, a Cruz Vermelha, enquanto instituição-proponente, assegurou a candidatura à Iniciativa Comunitária Recite 2 sem participação da Câmara.

Nos projectos AM e LC a integração dos parceiros menos activos surgiu com base no convite endereçado pelas instituições-proponentes (e também pela Segurança Social, no caso de Amares), enquanto que, no caso do projecto FO, como vimos, a integração da Segurança Social se fez, simultaneamente, por decreto (enquadramento de CLA) e através da parceria entretanto criada (fase de diagnóstico)

Quadro 8.5 – Formas de integração dos parceiros nos projectos AM, FO e LC

| | AM | FO | LC |
|--|---|--|--|
| Concepção do projecto | Concepção do projecto em parceria (Santa Casa, Segurança Social e Câmara) | Concepção do projecto em parceria (Esdime e Ensino Recorrente) | Concepção do projecto sem parceria |
| Integração específica das instituições mais activas | Santa Casa – candidatura como instituição-proponente; Segurança Social - coordenação da equipa técnica; Câmara - participação nas fases de candidatura, levantamento e diagnóstico da situação; | Esdime – apresentação de propostas aos parceiros nas fases de diagnóstico e candidatura; Ensino Recorrente - participação nas fases de candidatura e diagnóstico; | Cruz Vermelha-candidatura como instituição-promotora; Câmara – integração por convite da Cruz Vermelha; protocolo para a cedência do edifício-sede; |
| Integração específica das instituições menos activas | Associação Industrial do Minho – integração por convite da instituição-proponente e da Segurança Social. | Segurança Social - integração por decreto e decorrente da fase de diagnóstico. | Agentes empresariais e Centro de Emprego – integração por convite da instituição-proponente. |

Após termos clarificado as razões subjacentes à construção das parcerias e as formas de integração dos parceiros, vamos agora centrar a atenção no esquema da figura 8.1 cruzando a informação relativa aos indicadores «razões para a criação da parceria» e «formas de integração dos parceiros na parceria».

As razões económicas e sociais do contexto local (entre outras razões) influenciam a existência de razões institucionais internas a cada caso. A natureza multidimensional dos problemas locais teve correspondência nas áreas de intervenção privilegiadas no período anterior aos projectos em estudo: o trabalho no âmbito social dirigido a idosos, crianças e adolescentes (nos casos de Amares e Vila Nova de Gaia) e a promoção local do emprego focada em grupos desfavorecidos face ao mercado de emprego (nos três casos). A identificação de necessidades, decorrentes de insuficiências de actuação, também foi enquadrada por um meio envolvente caracterizado por situações de desintegração social de determinados grupos de indivíduos. Por exemplo, a complexidade inerente à desintegração social de mulheres desempregadas com baixa qualificação correspondeu a uma razão económico-social comum aos três projectos. Este problema local induziu os projectos anteriores para a formação profissional e apoio familiar deste grupo-alvo.

As razões institucionais externas induzem também o surgimento de razões institucionais internas. As orientações normativas e regulamentares subjacentes aos programas públicos de emprego enquadraram igualmente as actividades (anteriores aos projectos em estudo) especificamente direccionadas para grupos-alvo desfavorecidos que, por sua vez, permitiram a identificação de insuficiências e necessidades de actuação no âmbito social e da promoção local do emprego. Por exemplo, no caso do Baixo Alentejo, a participação obrigatória dos parceiros na CLA e a aplicação da figura jurídica «contrato de inserção» induziram a participação da Esdime, do Ensino Recorrente e da Segurança Social no diagnóstico sobre as famílias beneficiárias do RMG. No caso de Amares, foi sobretudo a existência do regulamento relativo ao contrato de inserção (e não tanto o enquadramento de CLA) que também induziu os contactos entre a Santa Casa, a Segurança Social e a Câmara para organizar, no terreno, a aplicação dessa figura jurídica fundamental do programa RMG, visando designadamente a melhoria da integração social dos beneficiários via mercado de emprego.

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 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. 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 (obrigatoriedade de integração destes agentes na parceria).

Por último, é possível concluir que as razões institucionais internas explicam também as formas de integração dos parceiros. A ligação existente entre os elementos «projectos /actividades anteriores» → «insuficiências dos projectos/actividades» → «necessidades detectadas» → «parcerias para dar continuidade às actividades», determina as formas de integração dos parceiros mais activos (por sua vez, estreitamente ligadas às formas de concepção do projecto) e as formas de integração dos parceiros menos activos.

As formas de integração dos parceiros mais activos, por exemplo no caso de Amares, decorreram de actividades relativamente isoladas, e conseqüentemente insuficientes, da

Segurança Social e da Câmara de Amares.¹³⁰ 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).

No caso de Vila Nova de Gaia, as actividades conjuntas da Cruz Vermelha e Câmara na zona histórica e a acção isolada da Cruz Vermelha (projecto no âmbito do Subprograma Integrar) induziram a identificação de insuficiências de actuação. Estas razões de carácter interno explicam, primeiro, a assinatura do protocolo camarário para a cedência do edifício-sede como forma privilegiada de dar continuidade à intervenção comunitária anteriormente iniciada e, segundo, a mobilização conjunta, por parte da Cruz Vermelha e da Câmara, dos parceiros mais direccionados para as questões do emprego (agentes empresariais e Centro de Emprego).

No caso do Baixo Alentejo, as actividades conjuntas (anteriores ao projecto FO) nas CLA e a participação do Ensino Recorrente em debates promovidos pela Esdime estiveram associados às necessidades detectadas. Com base nestas razões de carácter interno, foi estabelecido, como vimos via CLA, o contacto entre a Esdime e o Ensino Recorrente que teve continuidade numa articulação entre os representantes destas instituições na altura da concepção do projecto.

A integração por convite dos parceiros menos activos, nos casos de Amares e Vila Nova de Gaia, adveio de actividades desenvolvidas em articulação com a Sandeman, Centro de Emprego e Associação Industrial do Minho e correspondentes insuficiências/necessidades detectadas. A integração da Segurança Social de Beja decorreu da participação desta entidade no diagnóstico das famílias beneficiárias do RMG e da necessidade de melhoria da integração social deste grupo-alvo.

¹³⁰ Como vimos, antes do projecto AM, a Segurança Social mantinha a sua actividade com os beneficiários RMG apenas no âmbito da instituição e da CLA, enquanto que a Câmara assegurava a subcontratação do fornecimento de refeições para jardins de infância a empresas privadas.

VIII.3.2. – Maturação da parceria

Este subcapítulo está organizado em duas partes: na primeira parte analisamos o *envolvimento no processo de parceria* enquanto que na segunda parte estudamos a *dinâmica de parceria*. Constatamos que no envolvimento dos parceiros, a «definição» da participação, através da disponibilização de recursos e realização de tarefas, constitui a base para o desenvolvimento da articulação entre os técnicos representantes das instituições-parceiras. Por sua vez, observa-se que as formas de articulação contribuem para a diferenciação da dinâmica de parceria: esta diferenciação é baseada no tipo de articulação existente entre os representantes e nos diferentes impactos organizacionais ocorridos nos projectos e nas instituições de origem dos parceiros. *Desta forma, defendemos que o maior ou menor desenvolvimento da maturação de um processo de parceria depende da natureza das vertentes «envolvimento» e «dinâmica».*

Optamos por explicar a identificação dos parceiros mais e menos activos. Esta análise baseia-se nas formas de participação em termos de recursos disponibilizados/partilhados e tarefas específicas, estudadas com base na variável «participação das instituições no processo de parceria» e nos dados da variável «eficiência da parceria em termos de emprego» relativos às horas extra- formação dedicadas pelos técnicos a cada projecto (quadros E.2 a E.5 do Anexo 1). As horas extra- formação permitem-nos ilustrar a exclusividade ou quase-exclusividade das equipas técnicas das três instituições-proponentes, bem como o carácter prolongado das actividades de chefia/coordenação dos projectos por parte de alguns dos parceiros mais activos (designadamente a Segurança Social de Amares e a Câmara de Vila Nova de Gaia).

O estudo baseia-se também nas formas de articulação, tendo em conta a natureza multidimensional associada às tarefas-base da promoção local do emprego (estudo do indicador «formas e conteúdo da articulação entre parceiros, para cada tarefa-base da promoção local do emprego»). De facto, como vimos no capítulo VII, o conceito de promoção local do emprego incorpora múltiplas vertentes de intervenção local, aspecto que o indicador referido permite sistematizar através do estudo da articulação existente entre os parceiros na realização das tarefas-base habitualmente associadas ao tipo de projectos que estamos a analisar. Por sua vez, o estudo da dinâmica de parceria, que será feito na segunda parte deste subcapítulo, baseia-se na análise do movimento retroactivo do processo e da sua tradução na organização dos projectos e das instituições de origem dos parceiros.

Distinguimos entre parceiros mais e menos activos com base em três critérios relativos à disponibilização de recursos. Uma instituição-parceira é considerada mais activa se preencher pelo menos um dos critérios seguintes:

- Disponibilização de recursos humanos para actividades 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 da 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 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).

No ponto seguinte desenvolvemos o estudo com base em três níveis de análise: instituições-proponentes, parceiros mais activos e parceiros menos activos. Para cada um dos níveis de análise, o quadro 8.6 sintetiza os elementos comuns e diferenciadores das parcerias. De salientar, desde já, que se considerarmos um quarto nível concluímos que todos os parceiros nos três projectos disponibilizam recursos logísticos: espaços para reuniões, formação, seminários, estágios¹³¹; documentação fotocopiada, folhetos informativos; referência

¹³¹ Por exemplo, no projecto AM foram disponibilizadas as instalações dos jardins de infância da Câmara para as formandas do curso de cozinha para a infância.

também para os custos que não foram considerados elegíveis pela gestão dos respectivos programas públicos de emprego, ou seja, gastos de telefone, fax, electricidade (entre outros) nas instalações dos parceiros.

VIII.3.2.1. – Envolvimento no processo de parceria

a) Instituições-proponentes

A dedicação exclusiva ou quase-exclusiva das equipas técnicas das instituições-proponentes constituiu um dos elementos comuns aos três projectos.

Nos projectos AM e LC, a Santa Casa e a Cruz Vermelha, como instituições-proponentes, disponibilizaram equipas técnicas com dedicação exclusiva ao projecto, com excepção de uma das técnicas da Santa Casa que esteve parcialmente envolvida uma vez que desenvolveu também actividades no âmbito do projecto «InovarAmares». Destaque para o número elevado de horas extraordinárias que, em média, três dos quatro membros da equipa técnica da Santa Casa dedicaram ao projecto. No projecto FO, a Esdime disponibilizou uma equipa técnica para o projecto cuja participação dos elementos foi cruzada com outros projectos desta instituição. Este facto explica a inexistência de horas extraordinárias dedicadas ao projecto e a maior variabilidade do número médio de horas normais dedicadas ao projecto. Alguns técnicos da Esdime ainda desenvolveram actividades de formação no projecto.

Um outro elemento comum aos projectos diz respeito à participação das instituições-proponentes em todas as tarefas-chave da promoção local do emprego: diagnóstico e candidatura, sensibilização dos parceiros, negociação com os mesmos, selecção, pré-formação dos indivíduos-alvo, encaminhamento, organização da formação, acompanhamento e ligação ao mercado de emprego.

Quadro 8.6. – Formas de participação e articulação nos projectos AM, FO e LC

| Nível de análise por parceiros / Elementos comuns e distintivos | Identificação de elementos comuns às parcerias, com base na variável «participação» | Diferenciação das parcerias, com base no indicador «recursos disponibilizados/partilhados» | Diferenciação das parcerias, com base no indicador «tarefas específicas» | Diferenciação das parcerias, com base no indicador «formas de articulação» |
|---|---|--|---|--|
| Instituições-proponentes | Dedicação exclusiva ou quase exclusiva das equipas técnicas, com participação em todas as tarefas-chave da promoção local do emprego | LC – comparticipação financeira em termos de remunerações, amortizações e empréstimos a microempresas | LC – desenvolvimento de tarefas específicas ambiciosas inerentes à criação do Centro de Desenvolvimento Local e do Centro Empresarial Comunitário | – |
| Parceiros mais activos | Participação dos parceiros em termos de disponibilização /partilha de recursos (exemplos: disponibilização de recursos humanos de chefia /coordenação ou integração de equipas técnicas-base) | LC – disponibilização de recursos financeiros e logísticos por parte da Câmara: compra, reconstrução e manutenção do edifício-sede | AM/LC – participação em todas as fases do projecto por parte de todos os parceiros; FO – participação do Ensino Recorrente apenas na fase de formação escolar; | AM – articulação envolvendo todos os parceiros em todas as tarefas-chave, com articulação mais centrada em algumas das tarefas; FO – articulação pontual entre a Esdime e o Ensino Recorrente LC – articulação envolvendo a Cruz Vermelha e a Câmara na gestão conjunta do projecto; |
| Parceiros menos activos | Participação pontual dos parceiros em termos de disponibilização/partilha de recursos (exemplos: organização pontual de reuniões /seminários; disponibilização pontual de formadores e assistentes sociais) | – | AM / LC – participação pontual em todas as tarefas-chave baseada no conjunto das tarefas específicas de cada parceiro (Centro de Emprego de Gaia e agentes empresariais de Amares e Gaia); AM – participação pontual dos agentes empresariais centrada na formação e integração no mercado de emprego; FO – participação pontual da Segurança Social, juntas de freguesia e empresas apenas em algumas tarefas específicas. | AM / LC – articulação de cada parceiro de per si com a equipa dos parceiros mais activos, para uma ou mais tarefas específicas; FO – articulação pontual e de per si por parte dos parceiros, com a Esdime. |

De destacar que, no projecto LC, a Cruz Vermelha assegurou a remuneração de um dos elementos da equipa técnica, parte da amortização de equipamentos adquiridos na altura do projecto¹³² e concedeu empréstimos para a constituição de empresas.¹³³ Por outro lado, a Esdime e a Santa Casa não tiveram uma participação financeira directa no projecto, ou seja, as despesas foram totalmente cobertas pelos programas que financiaram o projecto, com cruzamento com outros programas (no caso do projecto AM algumas das despesas foram cobertas pelo PNLCP).

De salientar a ambição programática da Iniciativa Comunitária Recite 2, que se traduziu nas tarefas específicas da Cruz Vermelha. A criação do Centro de Desenvolvimento Local visou a mobilização e animação comunitárias dos grupos-alvo: organização de sessões abertas à comunidade (informação, actividades...), dinamização de ateliers (cerâmica, costura), organização de actividades no exterior (passeios), criação do Sistema de Apoio ao Emprego (sistema de informação para orientação dos indivíduos-alvo com vista ao mercado de emprego) e encaminhamento para a formação profissional (candidaturas a programas específicos – ex: programa inserção-emprego); por outro lado, a dinamização do Centro Empresarial Comunitário direccionou-se para o apoio aos futuros empresários que transitaram da formação em seminário e para o apoio das actividades existentes ou a criar no meio envolvente ao Centro.

Em geral, as equipas técnicas das instituições-proponentes tiveram uma forte dedicação ao projecto ainda que, nos casos de Amares e do Baixo Alentejo, a contribuição de alguns técnicos tenha sido cruzada com outros projectos. A Cruz Vermelha destacou-se na disponibilização de recursos financeiros e na dinamização de algumas tarefas específicas mais ambiciosas.

b) Parceiros mais activos

Um outro elemento comum às parcerias prendeu-se com a participação dos parceiros mais activos em termos de disponibilização e partilha de recursos.

¹³² Parte das despesas de amortização foram apenas efectuadas após a conclusão do projecto, ou seja, só uma percentagem destes custos será contabilizada quando calcularmos os indicadores de eficiência (subcapítulo VIII.4).

¹³³ Não foi possível recolher esta informação.

A disponibilização de recursos humanos traduziu-se em actividades de chefia/coordenação mais prolongadas (ainda que a tempo parcial) que coexistiram com contribuições mais pontuais.

Na qualidade de instituição-mentora do projecto AM, a Segurança Social de Amares disponibilizou duas técnicas, sendo que uma delas (coordenadora) teve uma dedicação mais prolongada mas não exclusiva e a outra (assistente social) teve uma ligação à fase inicial do projecto. Vários técnicos da Câmara intervieram na fase inicial do projecto, sendo que uma das técnicas manteve a sua intervenção ainda que de forma pontual. A representante da Câmara de Vila Nova de Gaia teve uma dedicação parcial ao projecto. O Ensino Recorrente interveio com uma equipa em meia-exclusividade uma vez que os professores-formadores também deram aulas no ensino «não recorrente».

Na disponibilização de recursos logísticos e financeiros, salientou-se o papel da Câmara de Vila Nova de Gaia como elemento diferenciador das parcerias ao nível das instituições mais activas. A Câmara comprou e reconstruiu o edifício para a sede do projecto, assegurando ainda a sua manutenção sem exigência de pagamento de renda. Por outro lado, com contribuição mais limitada, a Câmara de Amares disponibilizou motoristas e respectivas viaturas, enquanto que o pagamento dos técnicos do Ensino Recorrente foi assegurado pelo Ministério da Educação.

Evidenciou-se uma participação dos parceiros mais activos em todas as tarefas-chave da promoção local do emprego nos projectos AM e LC, enquanto que a participação se cingiu a uma das tarefas-chave no caso do projecto FO.

A Segurança Social de Amares coordenou o projecto e contribuiu para a sensibilização e negociação com parceiros, selecção, pré-formação, encaminhamento e acompanhamento dos indivíduos-alvo. A contribuição da Câmara de Amares centrou-se sobretudo nas fases de diagnóstico e candidatura, para todos os cursos, e nas fases de formação, acompanhamento e ligação ao mercado de emprego no âmbito do curso «cozinha para a infância». As tarefas específicas da Câmara de Vila Nova de Gaia centraram-se na chefia do projecto após a fase inicial. No entanto, os técnicos do Ensino Recorrente (projecto FO) asseguraram apenas a fase de formação escolar (ainda que tenha constituído, no âmbito do projecto, uma componente forte da formação) bem como a respectiva coordenação técnico-pedagógica.

É possível observar uma articulação dos parceiros mais activos com as instituições-proponentes em todas as tarefas-chave nos projectos AM e LC, ainda que no caso de Amares se tenha registado uma articulação mais acentuada em algumas das fases (selecção, encaminhamento e formação). A articulação do Ensino Recorrente com a Esdime foi de carácter pontual e cingiu-se a algumas tarefas específicas.

c) Parceiros menos activos

A este nível evidenciou-se a participação, necessariamente pontual, dos parceiros menos activos em todos os projectos em termos de disponibilização e partilha de recursos.

Em Amares, a Associação Industrial do Minho disponibilizou técnicos de direcção e recursos humanos para o trabalho no terreno e teve uma comparticipação financeira directa na organização de seminários. No caso do projecto FO, a Segurança Social disponibilizou, a título de participação pontual no projecto, coordenadores de CLA e respectivos assistentes sociais. A Sandeman, a Associação de Empresas do Vinho do Porto e o Centro de Emprego disponibilizaram recursos humanos para a parceria no projecto LC sendo que os representantes dos agentes empresariais dedicaram também horas de formação. A Sandeman financiou algumas actividades nas suas instalações (refeições, recepções, reuniões do projecto).

A participação pontual dos parceiros menos activos nos projectos AM e LC abrangeu, em conjunto, todas as tarefas-base da promoção local do emprego¹³⁴, destacando-se, no caso de Amares, a participação dos agentes empresariais em duas tarefas-base. A participação dos parceiros menos activos cobriu apenas algumas tarefas específicas, no caso do projecto FO.

No projecto AM, evidenciou-se a participação dos agentes empresariais (com maior envolvimento do que os agentes empresariais do projecto LC) centrada nas fases de concepção da formação e ligação ao mercado de emprego: estes agentes compraram os produtos e serviços da empresa de inserção «AmaresNatural» e fizeram a respectiva divulgação desta empresa; a Associação Industrial do Minho teve como tarefas específicas o esclarecimento sobre incentivos à criação do próprio emprego e sobre técnicas de

¹³⁴ Com excepção, naturalmente, das tarefas-base relativas à sensibilização dos parceiros e à negociação com os mesmos.

entrevistas, o aconselhamento sobre as áreas (e respectivo conteúdo) de formação a privilegiar tendo em conta a oferta de emprego existente e potencial, e também o contacto com outras instituições do sector industrial com vista à ligação ao mercado de emprego; as empresas contribuíram para a organização de visitas de estudo, parte prática dos cursos, estágios e para contratação de formandos. De referir que o Centro de Emprego de Braga participou nas fases de informação e orientação/formação (mas com menor envolvimento do que o Centro de Emprego de Gaia), bem como as IPSS do concelho no que diz respeito à organização de estágios e contratação de formandos.

No projecto FO, constatou-se uma participação dos parceiros menos activos na selecção preliminar, preparação da formação e em contactos com potenciais clientes. A Segurança Social teve como tarefas a coordenação das CLA e dos núcleos executivos pertencentes à zona de intervenção do projecto, para além da selecção preliminar dos beneficiários do RMG e respectivo encaminhamento para a Esdime; quanto às juntas de freguesia centraram a sua participação na identificação/informação dos indivíduos a seleccionar, no transporte de formandas e no apoio administrativo; as empresas dos ramos correspondentes a cada curso contribuíram episodicamente para a organização de visitas de estudo e de exposições com vista (entre outros objectivos fora do âmbito do projecto) à facilitação de contactos das formandas com potenciais clientes através da apresentação de catálogos.

No caso de Vila Nova de Gaia, no seu todo as tarefas específicas de cada parceiro induziram uma participação em todas as tarefas-chave. O diagnóstico realizado pela Proact teve o contributo de todos os parceiros; as tarefas do Centro de Emprego centraram-se em sessões de esclarecimento dos parceiros sobre programas do IEFP e à informação, pré-formação, orientação, selecção e encaminhamento dos indivíduos-alvo oriundos do Centro de Desenvolvimento Local e/ou inscritos no Centro de Emprego; os agentes empresariais desenvolveram formação nas áreas de marketing, contabilidade e fiscalidade e acompanharam algumas microempresas criadas na sequência do projecto; a Associação de Empresas de Vinho do Porto centrou a atenção também na sensibilização e incentivo das empresas associadas para funcionarem como clientes das microempresas referidas.

Podemos ainda observar que se desenvolveu uma articulação de cada parceiro de per si com a respectiva equipa técnica dos parceiros mais activos, ou seja, foram raras, ou mesmo inexistentes, as tarefas articuladas entre parceiros que não pertenciam ao núcleo dos

parceiros mais activos. Todas as tarefas específicas dos parceiros menos activos foram articuladas com as equipas técnicas.

Assim, a participação pontual em todas ou em algumas tarefas-base (como maior ou menor incidência em determinadas fases) dos parceiros menos activos foi desencadeada com base numa articulação de cada parceiro de per si com as equipas técnicas dos parceiros mais activos ou apenas das instituições-proponentes.

VIII.3.2.2. - Dinâmica de parceria

O estudo da dinâmica de parceria parte do princípio que a avaliação em conjunto constitui o elemento central do movimento retroactivo da dinâmica, que é traduzido na reformulação de tarefas (reafecção de recursos) e objectivos iniciais - cruzamento da variável «conteúdo dos objectivos» com os indicadores «reformulação organizativa em face da avaliação interna em conjunto» e «formas e conteúdo da articulação entre parceiros, para cada tarefa-base da promoção local do emprego». Partimos também do princípio que as tarefas desencadeadas em parceria podem apresentar uma natureza diferente em relação ao tipo de intervenção até à altura levada a cabo nas instituições de origem de cada parceiro e, conseqüentemente, induzem impactos em termos de relações interinstitucionais e métodos de trabalho (estudo do indicador «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»).

O estudo do indicador «aferição qualitativa de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria» é limitado uma vez que as referências feitas pelos entrevistados são de carácter genérico, ou seja, dada a delicadeza da questão posta, os representantes, em geral, evitaram exemplificar determinada limitação ou desvantagem com fases ou tarefas específicas ao projecto em que participaram. Assim, a escassa informação deste indicador por nós utilizada diz respeito a referências específicas dos entrevistados a determinados elementos organizativos do processo.

Observam-se três tipos de dinâmica de parceria: 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.

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).

No mesmo projecto podemos observar diferentes dinâmicas de parceria. Nos projectos AM e LC, as dinâmicas permanentes inerentes às equipas técnicas-base coexistem com dinâmicas de carácter pontual com os parceiros menos activos. Como veremos, no projecto AM a dinâmica é sobretudo de carácter permanente enquanto que no caso de Vila Nova de Gaia a

dinâmica é contrastada. Por outro lado, no projecto FO a dinâmica de parceria é apenas de cariz pontual.

Partimos assim do princípio 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. Essa adaptação resulta nos elementos seguintes:

- O diagnóstico dos problemas/potencialidades da zonas de intervenção vai sendo realizado ao longo do processo, sobretudo no que diz respeito ao conhecimento dos grupos-alvo (formandos) e à natureza específica da oferta local de emprego;
- O trabalho conjunto exige um aprofundamento do conhecimento pessoal e institucional entre os técnicos, bem como da capacidade de negociação e conciliação de interesses complementares ou antagónicos;
- O conhecimento, na prática, dos obstáculos e oportunidades inerentes ao enquadramento orgânico e regulamentar dos programas nacionais ou comunitários, acontece também ao longo da concepção e execução dos projectos.

A adaptação ao contexto específico de cada projecto dá origem à reformulação organizativa a três níveis (Quadro 8.7):

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

a) Reformulação dos projectos

A reformulação dos projectos surgiu na sequência da avaliação em conjunto dos parceiros em determinadas fases da evolução de cada projecto.

No projecto AM, a avaliação foi de carácter informal e pouco sistematizada ao longo do projecto por parte da equipa técnica-base (Santa Casa, Segurança Social e Câmara) e foi realizada sobretudo na altura do encerramento de cada curso. A avaliação foi mais sistematizada no encerramento do projecto.

No projecto FO, a avaliação foi pouco sistematizada e desencadeada sobretudo ao nível da Esdime, com reuniões entre coordenadores de cada curso e entre estes e os formadores (as reuniões com o Ensino Recorrente foram pouco regulares). Evidenciou-se a transmissão da informação em cada reunião de CLA no que diz respeito ao percurso/evolução dos beneficiários do RMG e a partilha de informações – fora do âmbito da CLA e sobre a totalidade dos formandos - entre os técnicos da Esdime e os técnicos do Ensino Recorrente. Salientou-se ainda o envio de informação, por parte dos técnicos do Ensino Recorrente, para o Ministério da Educação, sem feed-back por parte desta instituição.

No projecto LC, a avaliação foi desenvolvida por um avaliador externo e a participação de todos os parceiros na avaliação do projecto realizou-se através de entrevistas periódicas do avaliador a cada representante das instituições-parceiras. A avaliação foi desencadeada em conjunto nas fases chave do projecto: disponibilização efectiva do edifício-sede do projecto e estabelecimento do plano de trabalho no início de 2001.

No que se refere à reformulação propriamente dita, observam-se três tipos de alterações organizativas dos projectos, correspondentes a três dinâmicas diferentes referidas anteriormente, de acordo com os seguintes critérios:

- Reformulação alargada, que consiste nas alterações interligadas de tarefas e objectivos, associadas a uma dinâmica sobretudo de carácter permanente entre os parceiros;
- Reformulação restrita, que diz respeito a modificações de tarefas, menos vincadas do que na situação seguinte; estas alterações são inerentes a uma dinâmica pontual entre os parceiros;
- Reformulação parcial, que consiste em alterações de tarefas associadas a uma dinâmica contrastada.

Associada a uma dinâmica essencialmente de carácter permanente, constatamos uma reformulação alargada do projecto AM consubstanciada no enriquecimento mútuo das alterações nas tarefas e nos objectivos específicos.

Quadro 8.7 – Dinâmica de parceria e reformulação organizativa nos projectos AM, FO e LC

| | Dinâmica permanente de parceria | Dinâmica pontual de parceria |
|---|---|---|
| Reformulação organizativa dos projectos | <p>AM - reformulação alargada do projecto com enriquecimento mútuo das alterações aos níveis «objectivos» e «tarefas»;</p> <p>LC – reformulação parcial de tarefas com base no trabalho conjunto da Cruz Vermelha e Câmara, para exploração do Centro de Desenvolvimento Local;</p> | <p>AM – reformulação das tarefas com base na parceria com a Associação Industrial do Minho e empresas;</p> <p>FO – reformulação restrita das tarefas com base na parceria com o Ensino Recorrente;</p> <p>LC – reformulação parcial das tarefas com base na parceria com os agentes empresariais e Centro de Emprego, e na exploração do Centro de Desenvolvimento Local;</p> <p>AM/FO/LC – efeito indirecto da dinâmica de parceria na reflexão relativamente isolada dos técnicos representantes (FO e LC) e da Associação Industrial do Minho (AM) sobre os objectivos do respectivo projecto;</p> |
| Impacto nos métodos de trabalho das instituições de origem, após a conclusão do projecto | <p>AM – impacto alargado nas instituições representadas na equipa técnica-base;</p> | <p>FO – impacto restrito, com base na experiência de trabalho com um número limitado de indivíduos-alvo, e na parceria com a Segurança Social;</p> <p>LC – impacto restrito, com base na experiência de trabalho com um número elevado de indivíduos-alvo, e na parceria com os agentes empresariais e o Centro de Emprego;</p> <p>AM/FO/LC – efeito indirecto da dinâmica de parceria na reflexão relativamente isolada dos agentes empresariais, Centro de Emprego de Gaia e Ensino Recorrente sobre os métodos de trabalho adaptados aos grupos-alvo;</p> |
| Impacto nas relações interinstitucionais das instituições de origem, após a conclusão do projecto | <p>AM – continuidade estável das parcerias entre as três principais instituições e entre a Santa Casa e a Associação Industrial do Minho;</p> <p>LC – continuidade estável da parceria (Cruz Vermelha / Centro de Emprego);</p> | <p>LC – continuidade instável da parceria (Cruz Vermelha / Câmara);</p> <p>FO/LC – efeito indirecto da dinâmica de parceria na participação separada dos agentes empresariais (LC) e da Esdime e Ensino Recorrente (FO) em contactos/actividades posteriores;</p> |

A interacção dos objectivos e das tarefas surge 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. A reformulação de tarefas abrangeu a modificação de conteúdos programáticos e organização de actividades extra-formação (ex: técnicas de entrevista). A concepção e execução de novos cursos aconteceu dado que se chegou à conclusão que os cursos iniciais não proporcionariam saídas profissionais. A organização destas actividades não previstas foram desenvolvidas em parceria com a Associação Industrial do Minho e empresas privadas, ainda que com base numa articulação pontual.

A dinâmica pontual de parceria é traduzida, no caso do projecto FO, na reformulação restrita das tarefas. 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.

A dinâmica contrastada de parceria tem tradução na reformulação parcial das tarefas do projecto LC, ou seja, 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.

A gestão conjunta por parte da Cruz Vermelha e da Câmara optou pela reorganização da intervenção de forma a tornar o Centro de Desenvolvimento Local mais aberto ao exterior, com maior desenvolvimento de sessões temáticas e informativas. Em complementaridade, a parceria estabelecida entre a Cruz Vermelha e o Centro de Emprego, procurando tirar partido do Centro de Desenvolvimento Local, privilegiou a melhoria do encaminhamento de indivíduos-alvo com base num atendimento adaptado a grupos sociais desfavorecidos por parte do Centro de Emprego. A reformulação do conteúdo programático dos seminários baseou-se na articulação entre a equipa técnica da Cruz Vermelha e os representantes dos agentes empresariais.

Constatamos ainda a influência indirecta do trabalho conjunto, ainda que pontual, sobre a reflexão relativamente isolada de determinadas instituições-parceiras sobre os objectivos da parceria. Esta dinâmica não se revelou suficiente para suscitar a discussão estratégica dos projectos em parceria com estas instituições.

Inicialmente na Associação Industrial do Minho foi desencadeada uma discussão crítica sobre se o objectivo de criação de empresas¹³⁵ no âmbito deste tipo de projectos distorce ou não a «lei da concorrência». Ao longo do projecto, é possível constatar que esta associação «contextualizou» o objectivo inicial face às características específicas do projecto AM: “... *uma intervenção massificada pode causar alguma perturbação. Numa intervenção local, localizada, em concelhos deprimidos, em zonas rurais ou próximas da ruralidade, não vejo nenhuma razão... Pode-se discutir do ponto de vista dos princípios mas não tem aplicação prática.*” (pg 586 – Anexo 2)

Nos casos do Baixo Alentejo e de Vila Nova de Gaia, o desenvolvimento dos projectos contribuiu indirectamente para sustentar uma reflexão crítica de cada técnico-representante sobre os objectivos estratégicos dos processos dirigidos para a promoção local do emprego, no que diz respeito à certificação escolar e integração social (projecto FO) ou à criação de empresas (projecto LC).

b) Impacto nos métodos de trabalho das instituições de origem

A dinâmica permanente de parceria traduz-se, após a conclusão do projecto AM, no impacto alargado nos métodos de trabalho das instituições de origem representadas na equipa técnica-base. O impacto tem incidência em outros técnicos ou funcionários auxiliares que habitualmente não estavam envolvidos em projectos desta natureza.

O trabalho no projecto por parte dos técnicos da Santa Casa, com ênfase na promoção local do emprego, passou a ser mais bem aceite pelos funcionários desta instituição. 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 terreno. 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.

¹³⁵ O objectivo de criação de empresas foi secundário no projecto AM. Na prática, foram criadas apenas a empresa de inserção «AmaresNatural» e uma ILE na área da cestaria.

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.

Em comparação com o projecto LC, no projecto FO os impactos nos métodos de trabalho das instituições-parceiras (Esdime e Segurança Social de Beja) 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.

A articulação encetada entre a Cruz Vermelha e a Câmara de Vila Nova de Gaia não se traduziu em alterações nas formas de trabalho da Câmara. Assim, os impactos do projecto LC circunscreveram-se à equipa técnica da Cruz Vermelha e 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.

Também a este nível, 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.

c) 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.

O reforço das parcerias entre as três instituições mais activas prendeu-se com a articulação de candidaturas a outros programas (no caso o POEFDS - Programa Operacional para o Emprego, Formação e Desenvolvimento Social) e com as actividades conjuntas da Santa Casa e da Câmara decorrentes do projecto «InovarAmares» (incluindo as juntas de freguesia). A continuidade da parceria da Santa Casa com a Associação Industrial do Minho após o projecto é traduzida, actualmente, 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).

Por seu lado, a dinâmica contrastada do projecto de Vila Nova de Gaia traduz-se na continuidade diferenciada das parcerias. Também neste caso, a gestão conjunta por parte da Cruz Vermelha e da Câmara não teve reflexos de carácter estável na parceria posterior ao projecto, que seriam de esperar do tipo de articulação estabelecida entre estas instituições.

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.

No projecto FO, destacou-se a participação separada da Esdime e do Ensino Recorrente em áreas de trabalho semelhantes (projectos da ANEFA – Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos). Este impacto resultou de uma dinâmica de parceria, ainda que pontual, consubstanciada no trabalho complementar da formação escolar e da formação profissional, ou seja, a articulação entre as duas instituições foi considerada como uma «boa prática» por parte de instituições exteriores ao projecto. No caso de Vila Nova de Gaia salientaram-se os contactos dos agentes empresariais com o IIEFP e a Associação Comercial e Industrial de Gaia¹³⁶ em áreas diferentes (ex: apresentação de projectos pelos respectivos sócios).

Em síntese, podemos caracterizar as dinâmicas inerentes à reformulação organizativa dos projectos e das instituições de origem dos parceiros.

¹³⁶ Consideram-se estas duas instituições como exteriores ao projecto uma vez que este tipo de contactos (em áreas diferentes) foram estabelecidos com o IIEFP e não com o Centro de Emprego de

No projecto AM, a dinâmica essencialmente permanente traduz-se numa reformulação alargada do projecto, na continuidade estável das parcerias e no impacto, igualmente alargado, nos métodos de trabalho nas instituições de origem representadas na equipa técnica-base.

No projecto FO, a dinâmica pontual de parceria é revelada por uma reformulação restrita das tarefas e por um impacto, igualmente restrito, nos métodos de trabalho das instituições de origem. Não existe uma continuidade da parceria dada a participação separada da Esdime e do Ensino Recorrente em projectos posteriores.

No projecto LC, o carácter contrastado da dinâmica de parceria consubstancia-se na reformulação parcial das tarefas, na continuidade diferenciada das parcerias e no impacto restrito nos métodos de trabalho das instituições de origem, ainda que baseado no trabalho com um número mais elevado de indivíduos-alvo (por comparação com o projecto FO).

VIII.3.3. – Tipologia-síntese

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 conseqüente 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 nas instituições de origem dos técnicos-representantes, a maturação é «forte» se a dinâmica de parceria é sobretudo de

Gaia, e dado que a Associação Comercial e Industrial de Gaia teve uma participação muito reduzida no projecto.

carácter permanente, «intermédia» no caso da dinâmica apresentar uma natureza contrastada, e «fraca» se estamos em presença de uma dinâmica pontual.

Na construção das parcerias, as razões económicas e sociais locais e as razões institucionais externas induzem o surgimento de razões institucionais internas a cada caso. Os projectos anteriores permitem identificar necessidades-base inerentes, sobretudo, à melhoria da formação e integração no mercado de emprego de grupos-alvo desfavorecidos. Por seu lado, as formas de integração dos parceiros encontram-se associadas a razões institucionais internas, autónomas às instituições e de carácter externo.

Constituem também elementos comuns aos três projectos, a dedicação exclusiva ou quase-exclusiva das equipas técnicas das instituições-proponentes e a disponibilização, sobretudo, de recursos logísticos e humanos por parte de todos os parceiros.

No projecto AM, constatam-se formas de integração com base na articulação das três principais instituições nas fases de diagnóstico, levantamento de recursos e candidatura. Em termos das formas de participação e articulação, este caso caracteriza-se pelo protagonismo dos parceiros representados na equipa técnica-base com envolvimento alargado dos restantes parceiros. Tendo por base uma dinâmica de parceria essencialmente permanente, tanto a reformulação do projecto como os impactos nas instituições de origem apresentam um carácter tendencialmente alargado.

No projecto FO observam-se formas de integração com base na articulação entre a Esdime e o Ensino Recorrente sobretudo na fase de candidatura. Assiste-se ao protagonismo da instituição-proponente com envolvimento limitado dos restantes parceiros. A dinâmica pontual de parceria traduz-se numa reformulação de carácter restrito no projecto e nas instituições de origem.

No projecto LC observam-se formas de integração diferenciadas, e o protagonismo dos parceiros responsáveis pela gestão do projecto com envolvimento alargado das restantes instituições-parceiras. A dinâmica contrastada de parceria é traduzida na reformulação parcial do projecto e no impactos tendencialmente restritos nas instituições de origem.

Nos casos de Amares e Gaia, as actividades em parceria anteriores aos projectos em estudo foram desenvolvidas de forma mais aprofundada pelos parceiros, quer em termos de tarefas (concepção de projectos, formação, apoio à integração social e no mercado de emprego),

quer ao nível dos indivíduos-alvo abrangidos. Pelo contrário, no caso do Baixo Alentejo, o Ensino Recorrente e a Segurança Social de Beja limitaram as suas actividades à participação em debates/diagnósticos sobre autoemprego, formação e beneficiários RMG.

Enquanto que nos projectos AM e FO a integração na parceria se desenvolveu com base na articulação entre as instituições para a concepção do projecto, no projecto LC a integração da Câmara de Vila Nova de Gaia foi desencadeada na base do protocolo para a cedência do espaço para a sede do projecto e dos contactos iniciais com os agentes empresariais, ainda que a Cruz Vermelha tenha assegurado a candidatura à Iniciativa Comunitária Recite 2 sem intervenção da Câmara. No projecto FO, a articulação foi desenvolvida sobretudo na fase de candidatura, ao contrário do projecto AM onde a articulação se estendeu ao levantamento de recursos e diagnóstico.

No projecto FO, para além do protagonismo se ter centrado apenas na instituição-proponente (ao contrário dos outros casos), a participação do Ensino Recorrente e respectiva articulação com a instituição-proponente cingiram-se à fase da formação, e os outros parceiros tiveram uma participação que abrangeu apenas algumas das tarefas específicas. Nos casos de Amares e Vila Nova de Gaia, a participação e articulação dos parceiros abarcaram, no seu conjunto, todas as tarefas-base da promoção local do emprego. No entanto, nestes dois casos a participação mais acentuada dos parceiros foi diferenciada: no caso de Amares destacou-se a participação dos agentes empresariais centrada nas fases de formação e integração no mercado de emprego; no caso de Vila Nova de Gaia, o papel central da Cruz Vermelha e da Câmara foi reforçado pela disponibilização, por parte destas instituições, de recursos financeiros e logísticos de suporte a tarefas-base ambiciosas.

Por último, enquanto que no projecto FO a dinâmica de parceria se distinguiu pelo seu carácter pontual, as dinâmicas dos casos de Amares e Vila Nova de Gaia foram respectivamente de cariz «quase-permanente» e «contrastado». No projecto AM, a articulação entre as três principais instituições teve efeitos organizativos alargados. Pelo contrário, comparando com o caso de Amares, a articulação entre a Cruz Vermelha e a Câmara apresentou impactos menos significativos, não só em termos de impacto restrito na Câmara como também na reformulação parcial do projecto.

VIII.4. – Eficiência e eficácia da parceria

No ponto VIII.3 estudámos a parceria ao nível dos processos, enquanto que neste subcapítulo analisamos a dimensão «eficiência e eficácia da parceria» *estudando a parceria em termos dos seus resultados e respectivos meios utilizados*. O desenvolvimento dos processos de parceria traduz-se em diversos níveis de eficiência e eficácia quantitativas e qualitativas. Assim, vamos referir algumas questões inerentes à recolha e tratamento dos dados (ponto 4.1), analisamos a eficiência e eficácia dos projectos (ponto 4.2) e sistematizamos os principais elementos de cada caso para estabelecer uma tipologia-síntese (ponto 4.3).

VIII.4.1. – Metodologia

Os dados estatísticos apresentados no Anexo 1 dizem respeito ao número médio de horas dedicadas pelos técnicos-representantes (quadros E.1 a E.5) e aos custos dos projectos (quadros E.6 a E.12).

Vamos referir os critérios que estiveram subjacentes à recolha e tratamento da informação.

No projecto LC, os dados estatísticos são apenas obtidos para as tarefas desenvolvidas no âmbito da 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, descontando os períodos de férias. Para a contabilização do total de horas, consideram-se 22 dias úteis por mês e 7 horas normais por dia. As horas extra-formação das equipa técnicas dos três projectos incluem o tempo total de apoio às sessões de formação na prática.

As horas extra-formação das equipas técnicas¹³⁷ são contabilizadas pelos inquiridos com base nas tarefas-base dos projectos: selecção, encaminhamento/orientação, organização da formação e acompanhamento (durante a formação em sala, na prática ou em situação de estágio/contrato). Os representantes nestas equipas e os restantes técnicos das outras instituições¹³⁸ contabilizam a dedicação aos projectos também com base nas reuniões de parceiros e contactos extra-reuniões. No projecto FO, as horas dedicadas pelas assistentes sociais baseiam-se nas entrevistas aos beneficiários RMG, preliminares ao encaminhamento para a Esdime. No projecto LC, destaque ainda para o tempo afecto às reuniões com o avaliador externo.

De recordar 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, também recolhemos informação (através da ficha estatística) relativa ao rendimento médio mensal dos técnicos que não foram pagos pelo programa que financiou o projecto mas sim pelas suas instituições de origem.

Para os projectos AM e FO, as rubricas dos custos financiados pelo Subprograma Integrar são as seguintes:

- Encargos com os formandos (bolsa de formação, alimentação, deslocações e alojamento);
- Formadores (remunerações, alimentação, deslocações e alojamento);
- Pessoal não docente (remunerações, alimentação e deslocações);
- Preparação (divulgação);
- Funcionamento (despesas materiais, gastos administrativos gerais);
- Rendas, alugueres e amortizações.

Para o projecto LC, as rubricas cobertas pela Iniciativa Comunitária Recite 2 são as seguintes:

¹³⁷ Concretamente os técnicos da Segurança Social, Santa Casa e Câmara, no caso de Amares; da Esdime, no caso do projecto FO; da Cruz Vermelha e Câmara, no caso de Vila Nova de Gaia.

¹³⁸ Concretamente os técnicos do Ensino Recorrente (projecto FO) e da Sandeman, Associação de Empresas do Vinho do Porto e Centro de Emprego (no projecto LC). Recordemos que a escolha dos entrevistados se baseou nos critérios referidos no ponto VIII.1, e que retemos dos elementos das fichas estatísticas os dados que se contabilizam a seguir.

- Formadores (remunerações);
- Pessoal não docente (remunerações e deslocações);
- Amortizações e reintegrações;
- Funcionamento (gastos administrativos; documentação e material didáctico);
- Outros custos (serviços de tradução, visitas de parceiros).

Em termos do tratamento da informação sobre os custos não financiados pelos programas, na ponderação dos custos com os recursos humanos remunerados pelas instituições de origem, o ponderador corresponde à relação «nº total de horas normais dedicadas ao projecto / nº total de horas normais de trabalho na instituição de origem durante o período do projecto» (quadros E.6, E.7 e E.8 do Anexo 1). Assim, as rubricas acrescentadas 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 acrescentada ao custo total uma terceira rubrica relativa a tarefas extra-formação financiadas pelo PNLCP (quadro E.9 – Anexo 1).

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

Em termos gerais, como foi referido no ponto VIII.1, não foi possível recolher os dados estatísticos sobre a maioria das microempresas criadas na sequência dos projectos AM e LC e sobre a actuação isolada das instituições públicas, ou seja, sobre as actividades desenvolvidas sem processo de parceria.

Sobre a criação indirecta de postos de trabalho, no caso do projecto LC, só temos a informação relativa aos formandos que integraram as microempresas como trabalhadores por conta de outrem. Ou seja, não sabemos se as microempresas com sede fora do Centro de Desenvolvimento Local criaram mais emprego para além da integração destes indivíduos oriundos da formação.

Não foi possível contabilizar as horas dedicadas ao projecto por parte das coordenadoras de CLA. Na sequência dos contactos realizados com as entrevistadas, considerámos este exercício como pouco rigoroso uma vez que as respectivas reuniões de CLA dizem respeito a vários projectos e não apenas a um em particular. Também não foi possível contabilizar as horas dedicadas aos projectos – por impossibilidade de contactos com os representantes – por parte do vereador da Acção Social da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e do técnico da Associação Industrial do Minho que esteve envolvido mais directamente no

projecto AM. Em relação ao número total de horas utilizadas pelo Centro de Emprego no atendimento aos formandos não foi possível a sua contabilização devido à falta de registos desses atendimentos.

Para os três projectos, não foi possível contabilizar os custos ligados à disponibilização e uso de espaços - ou seja, os gastos de electricidade, telefone (entre outros) - excluindo a percentagem destes custos que foram aceites como despesas elegíveis pelo respectivo gestor do programa. 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 como nos projectos AM e LC não foi possível aceder à informação relativa às remunerações dos representantes dos agentes empresariais.

Em termos do tratamento dos dados relativos aos custos, de referir que as remunerações dos cursos de ensino recorrente de Castro Verde e Ourique terão de se considerar iguais às que são contabilizadas no curso de Aljustrel, uma vez que não foi possível recolher a informação por indisponibilidade dos coordenadores dos cursos referidos em primeiro lugar. No entanto, segundo o coordenador de Aljustrel, o desvio é mínimo porque, primeiro, as horas médias dedicadas ao ensino recorrente são as mesmas para os três cursos (o número de horas constitui a base para o cálculo da remuneração de cada técnico) e, segundo, o que poderá variar é o índice de remuneração da função pública em que os técnicos se encontravam no período do curso - que, segundo o mesmo coordenador, não serão muito diferentes de curso para curso.

A impossibilidade de recolha destas informações tem diferentes consequências em termos das conclusões finais do trabalho.

Por um lado, a comparação dos efeitos directos entre os projectos¹³⁹ não é posta em causa dado que

- a informação recolhida para os três casos é relativa apenas aos formandos (e não à criação indirecta de emprego) em termos da sua integração no mercado de emprego;
- o número de horas não contabilizadas é relativamente reduzido, segundo as informações prestadas pelos representantes da Associação Industrial do Minho, da Segurança Social de Beja, da Câmara e Centro de Emprego de Vila Nova de Gaia;

¹³⁹ Os efeitos indirectos apresentam uma natureza diferente mas não estão aqui contemplados.

- seria necessariamente baixa a relação «nº total de horas normais dedicadas ao projecto / nº total de horas normais de trabalho na instituição de origem durante o período do projecto» que ponderaria os custos relativos às remunerações dos agentes empresariais.

Por outro lado, a contabilização dos custos totais do projecto LC 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.

Dada a falta de informação sobre a maioria das microempresas criadas no âmbito do projecto LC, apenas podemos avançar algumas pistas de investigação com base em duas empresas de inserção (ver ponto VIII.5.a) para o estudo da variável «eficácia da parceria na ligação das actividades apoiadas ao mercado de bens e serviços».

Acresce que a inexistência de informação sobre a actuação isolada das instituições públicas circunscreve as conclusões a uma comparação entre parcerias. A obtenção de indicadores de eficiência e eficácia resultantes de actividades sem parceria constituiria um enriquecimento da discussão da hipótese de trabalho inerentes à relação entre a natureza dos processos (com ou sem parceria) e os respectivos resultados e afectação de recursos.

VIII.4.2. – Eficiência e eficácia dos processos

Neste ponto estudamos a parceria complementando as análises quantitativa e qualitativa. No estudo da eficiência e eficácia, os indicadores são relativizados face à situação de partida dos indivíduos perante o mercado de emprego (existência ou não de indivíduos empregados no início da formação) e às diferentes «leituras» da área «económica» e da área «social». A análise do indicador quantitativo de eficácia é complementada pelo estudo dos diversos «níveis» do conceito de competência (referidos no ponto V.3).

Nos projectos AM e FO, não há transferência de formandos oriundos de projectos realizados anteriormente pela Santa Casa de Amares e pela Esdime. No entanto, no cálculo dos indicadores do projecto LC é necessário considerar que transitaram formandos do projecto «Integração económica e social de desempregados de longa duração» (IESDLLD) financiado pelo Subprograma Integrar. No quadro 8.8, a ponderação dos dados estatísticos correspondentes ao projecto IESDLLD é feita com base na relação entre o número total de

formandos que transitam para o projecto LC (2 formandos) e o número total de formandos do projecto IESDLD (45 formandos); ou seja, por exemplo, o número total de horas (9564) do projecto IESDLD a acrescentar ao mesmo dado estatístico do projecto LC tem uma ponderação de 0.044 (ou seja $2 / 45$) o que tem como resultado um valor de $9564 * 0.044 = 421$ horas.

Quadro 8.8 – Dados estatísticos cruzados entre o projecto LC e o projecto IESDLD da Cruz Vermelha (1998 – 2002)

| Dados / projectos | Le Cheile (1) | IESDLD | Ponderação do IESDLD (*) | IESDLD ponderado (2) | Totais (3)=(1)+(2) |
|--|------------------|-----------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Nº médio de horas | 14546 | 9564 | 0.044 | 421 | 14967 |
| Custos (preços constantes 2002) (Unidade: Euros) | 150355.97 | 443627.71 | 0.044 | 19519.62 | 169875.59 |

Fontes: Fichas estatísticas; Documentação dos projectos; Quadros E.1 e E.12 do Anexo 1

(*) Relação entre o número de formandos que transitaram para o projecto «Le Cheile» (2 formandos) e o total de formandos do projecto «Integração económica e social de desempregados de longa duração» (45 formandos).

Com base nos totais calculados na última coluna deste quadro e nos dados apresentados no Anexo 1, é possível apresentar os valores totais para cada projecto (quadro 8.9) e os respectivos indicadores de eficiência e eficácia (quadro 8.10). Neste último quadro, calculamos também a média simples de cada indicador no sentido de caracterizar a eficiência e eficácia relativas de cada projecto. Considera-se a eficiência «elevada» ou «baixa» se o indicador de determinado projecto se encontra, respectivamente, abaixo ou acima da média. No caso do indicador de eficácia a interpretação é, naturalmente, a contrária.

Quadro 8.9 - Valores totais dos dados estatísticos dos projectos AM, FO e LC

| Projectos / dados | Nº de meses de trabalho técnico a tempo inteiro (*) | Nº médio de horas (**) | Custos (preços constantes 2002) (Unidade: Euros) | Total de formandos | Nº indivíduos integrados no mercado de emprego (***) |
|-------------------|---|------------------------|--|--------------------|--|
| AM | 159 | 24490 | 1052470.36 | 78 | 56 |
| FO | 136 | 20906 | 625774.85 | 45 | 8 |
| LC | 97 | 14967 | 169875.59 | 70 | 55 |

Fontes: Fichas estatísticas; Documentação dos projectos; Quadros E.1 e E.12 do Anexo 1

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

(**) Este indicador 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.

(***) A contabilização deste indicador é feita com base na situação de cada indivíduo perante o mercado de emprego três meses (no máximo) após a conclusão dos respectivos cursos. O indivíduo é considerado em situação de integração no mercado de emprego se tiver contrato com a entidade empregadora ou se for sócio fundador da sua empresa.

Quadro 8.10 - Indicadores de eficiência e eficácia dos projectos AM, FO e LC

| Projectos / dados | Nº de meses de trabalho técnico a tempo inteiro por indivíduo integrado no mercado de emprego | Nº 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 | 18794.11 | 71.8 |
| FO | 17.0 | 2613 | 78221.86 | 17.8 |
| LC | 1.8 | 272 | 3088.65 | 78.6 |
| Média simples | 7.2 | 1108 | 33368.21 | 56.1 |

Comecemos por resumir algumas questões relativas à eficiência da parceria.

Os dados do quadro 8.10 mostram-nos uma baixa eficiência relativa do projecto FO com cerca de 78222 Euros gastos na integração de cada indivíduo no mercado de emprego e com 2613 horas ou 17 meses de trabalho técnico a tempo inteiro afectos a cada indivíduo integrado. 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 8.16).

Em comparação com o projecto FO, os projectos AM e LC apresentam melhores indicadores de eficiência ainda que o projecto LC apresente o custo (3089 Euros), o número de meses de trabalho técnico a tempo inteiro (1.8) e o número de horas (272) 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 (4 por conta própria e 4 por conta de outrem). *Assim, é necessário relativizar a eficiência (e a eficácia) 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 ainda se mantém mais elevada com 318 horas, 2.1 meses de trabalho técnico a tempo inteiro e custos unitários de 3614 Euros afectos à integração de cada um destes indivíduos.

Por outro lado, podemos considerar que, globalmente, e do ponto de vista estritamente económico, os projectos afectam uma quantidade apreciável de recursos humanos e financeiros para beneficiarem um número reduzido de indivíduos em termos de mercado de emprego. No entanto, se considerarmos os resultados do ponto de vista qualitativo e tendo em conta a natureza complexa do trabalho com indivíduos socialmente desfavorecidos, defendemos que, sob este ponto de vista, a eficiência deste tipo de projectos deve ser relativizada. No mesmo sentido, no que diz respeito genericamente aos projectos com preocupações sociais, o representante da Associação Industrial do Minho salienta a baixa eficiência dos processos do ponto de vista do «económico», embora reconheça as

dificuldades inerentes a este tipo de acções: *“parece-me que o empenho colocado, os meios colocados sugeririam outros resultados. Agora, reconheço a dificuldade de actuar, não é a mesma coisa que actuar na área económica. Por exemplo, trabalhar com pessoas desinseridas é difícilimo, mobilizá-las para a sua própria inserção é difícilimo, demora tempo. O lado económico tem dificuldade em perceber isso, precisa de recursos humanos que respondam às suas necessidades do dia seguinte, tende a não se interessar por isso.”* (pg 589 – Anexo 2)

Centremos agora a atenção nos aspectos quantitativos e qualitativos da eficácia da parceria (quadro 8.11).

Constatam-se taxas de integração no mercado de emprego elevadas no projecto LC (78.6%) e no projecto AM (71.8%).¹⁴⁰ 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). No projecto LC, das 55 pessoas integradas, 14 correspondem a autoemprego e 41 empregaram-se em empresas existentes. No caso de Amares, dos 56 indivíduos integrados no mercado de emprego, 1 criou o seu posto de trabalho sem criar postos de trabalho indirectamente e sem financiamento estatal. Pelo contrário, a taxa de integração no mercado de emprego no projecto FO é baixa (17.8%), o que corresponde a oito formandas que se integraram em empresas existentes.

A eficácia qualitativa dos projectos, baseada nas entrevistas aos representantes dos parceiros (Anexo 2), vai ser analisada tendo em conta o conceito de competência referido no capítulo V, ou seja, aos níveis pessoal, social, profissional, «empresarial» e de informação (AMARO et al., 2001). Como vimos também no capítulo V, podemos ainda distinguir a formação formal, que inclui a componente escolar e profissional, da formação informal, que desenvolve o saber-fazer (aplicação dos níveis «fazer» e «saber»). Nem sempre é possível

¹⁴⁰ 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 (pg 567/568 – Anexo 2).

separar estes dois tipos de formação, nomeadamente quando estamos a considerar cursos muito dirigidos para a prática (aulas práticas, em «ambiente» de trabalho).¹⁴¹

Na dimensão social (nível «estar») para os três projectos 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»¹⁴² e pela Amiamb. 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 (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).

¹⁴¹ Como vimos, a qualificação do trabalhador define-se como o conjunto de competências inerentes ao trabalhador, resultante da formação formal e informal.

¹⁴² Testemunho de uma das formandas da empresa de inserção de Vila Nova de Gaia «Pratos e Tratos»: “... no início ninguém sabia, havia moças que trabalhavam por aqui que diziam «olha vende para fora, a comida é boa..» e tem sido assim. Nos primeiros dias estávamos com pouca clientela, não tínhamos nada que justificasse lá fora. Uma vez apareceu aí uma peregrinação que ia a Fátima ... lá comeram por aqui, todos contentes. Foi barato, não é em qualquer sítio, foram bem atendidos e nós ficámos satisfeitas.” (pg 615 – Anexo 2)

Quadro 8.11 – Eficiência e eficácia da parceria dos projectos AM, FO e LC (*)

| Dimensões / projectos | Elementos comuns aos três projectos | Projecto AM | Projecto FO | Projecto LC |
|-----------------------|--|---|---|---|
| Eficiência relativa | - | Elevada | Baixa | Elevada |
| Eficácia relativa | - | Elevada | Baixa | Elevada |
| Nível «estar» | (+) Cumprimento de regras, aumento da disciplina, melhoria da relação com colegas e técnicos; | - | (+) Convivência com outras pessoas e locais. | (-) Falta de disciplina e de enquadramento |
| Nível «ser» | (+) Auto-estima e motivação; | - | - | - |
| Nível «saber» | (+) Qualificação formal com aquisição de conhecimentos técnicos | - | (+) Certificação escolar. | (-) Desenquadramento de parte dos formandos |
| Nível «fazer» | (+) Possibilidade de realizar actividades reconhecidas pela sociedade; (-) Impossibilidade de aplicar profissionalmente conhecimentos adquiridos. | (-) Desistência de formandos; falta de autonomização de alguns dos beneficiários do RMG | (-) Falta de autonomização dos beneficiários do RMG | (-) Desistência de formandos |
| Nível «saber-fazer» | (+) Aquisição e aplicação de conhecimentos técnicos e escolares. | (+) Aulas práticas; experiência na empresa de inserção | (+) Aulas práticas; experiência com a empresa não oficial de papel reciclado. | (+) Aulas práticas; experiência na empresa de inserção e em algumas microempresas criadas na sequência da formação; |
| Nível «criar» | - | - | (-) Impossibilidade de criação da empresa de papel reciclado | (-) Dificuldades na definição e concepção de projectos; impossibilidade de criação de empresas pela maioria dos formandos; (-) Problemas inerentes à sobrevivência das iniciativas empresariais criadas. |

(*) A eficácia é «elevada» ou «baixa» se o indicador de determinado projecto se encontra acima ou abaixo da média dos projectos. No caso da eficiência a interpretação é contrária.

No caso de Amares, a melhoria da auto-estima é, igualmente, associada à motivação para apreender e aplicar os conhecimentos técnicos.¹⁴³ 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*” (pg 534 – Anexo 2) 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») da eficácia 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.¹⁴⁴

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

¹⁴³ Testemunho de uma das formandas da empresa de inserção de Amares «AmaresNatural»: “*Em dois dias da semana tínhamos aulas práticas, íamos para a cozinha da Santa Casa, e cozinhávamos lá mesmo para os meninos do jardim de infância. Tenho jeito para cozinha e para tudo. ... Durante o curso eu não queria que acabasse, queria que durasse mais tempo. Eu dizia às minhas colegas «eu nunca tive uma vida destas». Quando há inscrições eu digo «parabéns mulheres, não há coisa melhor do que isto». A gente aprende coisas novas, estamos sempre a aprender, nunca se é velho para aprender*” (pg 622/623 – Anexo 2).

¹⁴⁴ Testemunho de uma das formandas da empresa de papel reciclado: “... *é a maneira como se compreende as coisas, por vezes não é por ser mais ou menos inteligente, mas se a pessoa compreender melhor consegue chegar mais facilmente, não tive problemas, felizmente. ... O sexto [ano] é o que fica sempre em pé, e adaptámo-nos muito bem.*” (pg 628 e 631 – Anexo 2)

Gaia (“... são excelentes executantes se estiverem bem ambientadas e bem chefiadas”, pg 537 – Anexo 2) e de Amares.¹⁴⁵

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 autoemprego, 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 da criação da Amiamb foi a contratação inicial de serviços a esta empresa por parte da Câmara).¹⁴⁶

De salientar finalmente que a melhoria das competências, englobando todas as dimensões vistas, se traduz no conhecimento e aproveitamento das capacidades por parte de alguns dos formandos, ou seja, a maior noção das capacidades próprias favorece a autonomia destes indivíduos para tirarem partido das suas próprias potencialidades.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Testemunho de uma das formandas da empresa de inserção de Amares «AmaresNatural»: “Agora já sabemos a medida, já nada nos atrapalha. Estamos a cozinhar para 150-180 crianças, e a gente já está habituada, já sabe aquelas medidas. ... Nós fomos formadas neste ponto, estudámos o corpo humano das crianças, e a gente sabe bem o que é que faz mal às crianças e o que não faz. E também temos de ir ver o que pode ir nas marmitas térmicas, e há certas comidas que não podem ir para as marmitas térmicas. As marmitas estão prontas às onze horas e são servidas ao meio-dia. E a comida está ali uma hora.” (pg 626/627 – Anexo 2)

¹⁴⁶ Testemunho de uma das sócias da empresa «Amiamb» (Vila Nova de Gaia): “eu estava no Fundo de Desemprego e disse «eu vou tentar», mas passado seis meses eu disse «se fosse hoje não me apanhavam aqui». Disse isso, mas pronto... disse porque desanimei na altura, não havia dinheiro, e depois a gente não tem mais Fundo de Desemprego. Mas graças a Deus comecei a gostar. Desanimei porque nós não sabíamos, não estávamos na prática. E eu devo a muita gente amiga... Comecei a falar, ninguém me conhecia, mas falava, mulheres, homens, fosse quem fosse, eu ia para lá, ia para o trabalho. As minhas vizinhas...” (pg 620 – Anexo 2).

¹⁴⁷ Relativamente às questões de pobreza – um objectivo secundário no nosso trabalho – a informação recolhida é escassa. De salientar apenas que, nos casos de Amares e Vila Nova de Gaia, a melhoria das competências (aos vários níveis) e a integração no mercado de emprego explicam, em parte, os casos de inversão de situações de pobreza que, por seu lado, são caracterizadas por um rendimento mais estável e por uma actividade profissional mais regular (e também por maior estabilidade familiar).

Consideramos que a eficácia deste tipo de processos (e também a eficiência, como vimos) deve ser relativizada. Do ponto de vista estritamente «económico» ou «empresarial» a questão central prende-se com a disponibilização atempada e adequada (ligada às necessidades do tecido produtivo) de potenciais activos para as empresas: *“eu estou habituado, enquanto empresário, enquanto dirigente empresarial, a ter respostas mais rápidas e com maior abundância, maior eficácia ... do lado económico estamos a falar de um processo de intervenção massificado.”* (pg 589 – Anexo 2) No entanto, a taxa de integração no mercado de emprego permite-nos ter uma medida do impacto destes projectos em termos da alteração da situação perante o emprego para os formandos em causa. Podemos ainda fundamentar a eficácia qualitativa dos projectos com base nas diversas dimensões do conceito de competência.

VIII.4.3. – Tipologia-síntese

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 a determinado nível de competência por parte dos técnicos integrados no respectivo projecto. As referências são de cariz positivo ou negativo. 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.

Nos três projectos observamos uma eficácia qualitativa forte nas dimensões social e pessoal. As melhorias na autoestima e na motivação (dimensão pessoal) são associadas, nos três casos, à aplicação de conhecimentos adquiridos pelos formandos baseada no acompanhamento das actividades práticas por parte dos técnicos dos projectos (nível «saber-fazer»).

A temática da eficiência e eficácia das parcerias permite-nos distinguir três tipologias.

O projecto AM caracteriza-se pela eficiência e eficácia relativas elevadas, com forte dinamização de todas as dimensões de competência (com excepção da dimensão «empresarial»). A elevada taxa de integração no mercado de emprego e a aposta na componente profissional de formação enriquecem os níveis «fazer» e «saber». A ponte entre estes dois níveis foi desenvolvida com base em actividades extra-formação (simulação de ambiente de trabalho; sensibilização para o mercado de emprego) adaptadas ao objectivo de integração dos indivíduos-alvo em empresas existentes.

No projecto FO, a eficiência e eficácia relativas são baixas, com forte desenvolvimento dos níveis «ser», «estar» e «saber» e dinamização restrita dos níveis «saber-fazer» e «fazer». Neste projecto a forte componente profissional de formação foi complementada pela componente escolar e respectiva certificação de conhecimentos. No entanto, foi reduzida a percentagem dos formandos que conseguiram aplicar profissionalmente os conhecimentos adquiridos, dado o baixo número de indivíduos integrados no mercado de emprego e face às limitações inerentes à criação não oficial de apenas uma microempresa.

O projecto LC caracteriza-se pela eficácia e eficiência relativas elevadas, com desenvolvimento forte das dimensões pessoal e social e dinamização intermédia das dimensões informativa, profissional e informativa-profissional. O nível intermédio (e não forte) das referidas dimensões de eficácia qualitativa prende-se, em parte, com a natureza específica da intervenção social inerente à criação do próprio emprego pelos indivíduos-alvo. Concretamente, a organização dos seminários de formação foi dirigida para potenciais situações de autoemprego em áreas específicas e/ou complementares aos projectos empresariais a definir, embora parte dos formandos tenha mostrado falta de motivação para este tipo de actividades. A elevada taxa de integração no mercado de emprego concretizou-se, para a maioria dos formandos, na possibilidade de realizar actividades profissionais (sobretudo por conta de outrem) alterando desta forma a situação inicial de desempregados, ainda que a maioria dos indivíduos-alvo não tenha tido a possibilidade de criar o seu próprio emprego. Acresce que o nível «saber-fazer» se baseou no acompanhamento apenas dos formandos integrados nas empresas criadas com sede nas instalações do projecto.

VIII.5. – Parceria e enquadramento local e externo

Nos subcapítulos anteriores, centrámos a atenção na estrutura local de parceria, quer sob o ponto de vista dos processos (ponto VIII.3), quer em termos de resultados (ponto VIII.4).

Na figura 8.2 identificamos o sentido das relações a estabelecer entre os três tipos de estrutura (parceria, emprego e externa) e no âmbito da estrutura local de parceria. As setas a tracejado identificam as relações cujo estudo não aprofundamos. Neste ponto vamos salientar alguns elementos da relação estabelecida entre as estruturas local e externa e o processo de parceria.

a) Relação entre a estrutura local de emprego e o processo de parceria

Consideremos primeiro as relações que se podem estabelecer entre a estrutura local de emprego e os processos de parceria.

De forma geral, pode-se considerar que a estrutura da procura local de emprego se relaciona com a natureza dos processos de parceria. Como vimos no ponto VIII.3.1, a multidimensionalidade dos problemas associados à procura local de emprego (desemprego de longo prazo, baixa qualificação) é apontada como uma das razões para o desenvolvimento das parcerias anteriores aos projectos em estudo. Ou seja, as razões económicas e sociais do contexto local e inerentes à estrutura de emprego, induzem o surgimento de razões institucionais internas a cada caso, por exemplo no que diz respeito às actividades de apoio à integração no mercado de emprego de mulheres desempregadas e com baixas qualificações (segundo os dados apresentados no ponto 6 do subcapítulo VIII.2).

A subestrutura da procura local de emprego corresponde ao conjunto, e respectivas características, dos indivíduos seleccionados pelos projectos. Como vimos no subcapítulo VIII.2, em termos da situação antes do início da formação, a maioria dos indivíduos eram do sexo feminino, desempregados de longa duração e com baixas qualificações, ainda que, no projecto LC, se destaque a maior qualificação média e a existência de indivíduos empregados.

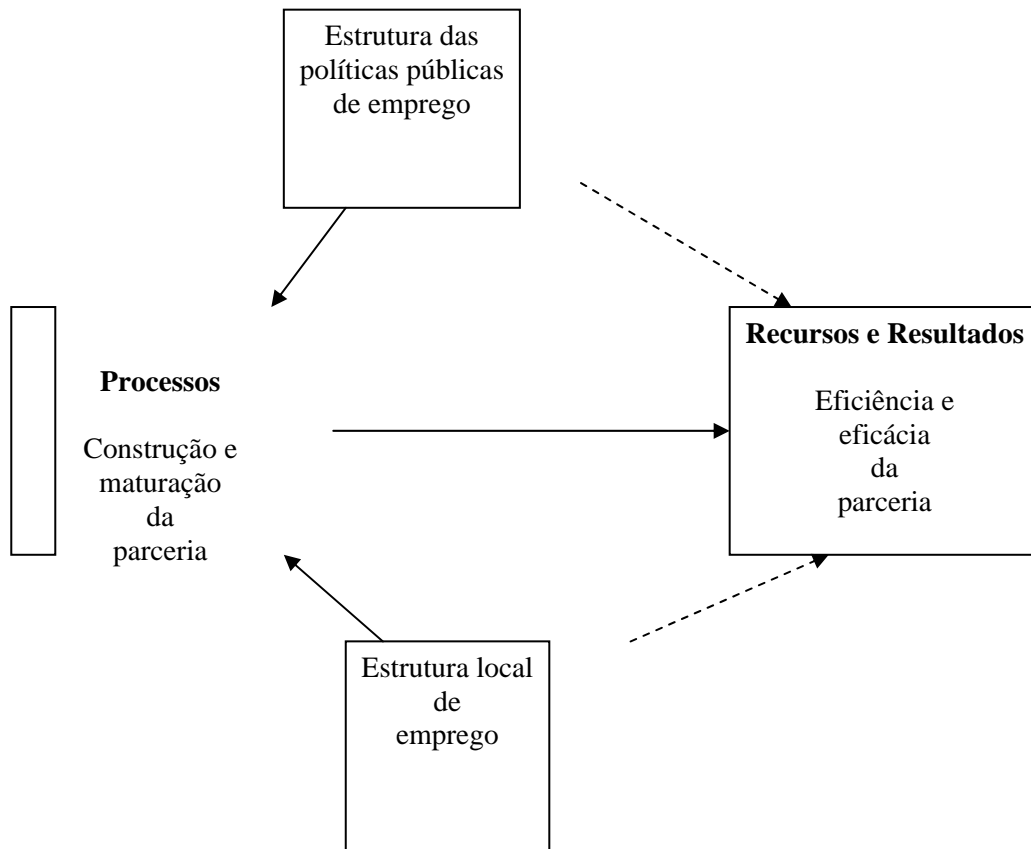


FIGURA 2.2 - Parcerias e correspondente enquadramento local e externo

Nota: as setas a tracejado dizem respeito às relações cujo estudo não é aprofundado.

O conjunto de formandos induziu a reformulação ou reorganização dos processos ao longo da execução dos projectos em estudo. Como vimos no ponto VIII.3.2, estas reformulações foram desencadeadas, em parte, de acordo com as características concretas dos grupos-alvo. Para facilitar a motivação de indivíduos que, à partida, estavam desenquadrados ou com falta de disciplina de trabalho, os projectos centraram a atenção na alteração do conteúdo programático da formação e também no desenvolvimento da formação em contexto de trabalho, através de aulas práticas (nos três projectos), acompanhamento das formandas nas actividades em empresas de inserção e outras instituições públicas e privadas (projectos AM e LC) ou na simulação de um «ambiente empresarial» com a criação não oficial de uma pequena iniciativa na área do papel reciclado (projecto FO).

A estrutura existente da oferta local de emprego diz respeito à especialização relativa, em termos de emprego, de determinados sectores pertencentes às zonas de intervenção dos projectos. Como foi referido no ponto 2 do subcapítulo VIII.2, a título de exemplo, salientam-se, no caso de Amares, os sectores do «vestuário» e «alimentação e bebidas»; no caso dos concelhos alentejanos, a «indústria extractiva» e «madeiras e cortiça»; em Vila Nova de Gaia, destacam-se sobretudo sectores da indústria transformadora, como «alimentação e bebidas» e «têxteis». A estrutura potencial da oferta local de emprego corresponde ao conjunto de segmentos «sectoriais» de mão-de-obra em relação aos quais existem carências e de ramos de negócio susceptíveis de (re)valorização face a uma procura específica, coberta parcialmente pelo mercado ou não coberta ou expressa pelo mercado. Como vimos no ponto 1 do subcapítulo VIII.2, os ramos de negócio passíveis de revitalização podem ser exemplificados com a construção de pequenos barcos de madeira (no caso de Vila Nova de Gaia) (AMARO, 1999:24) e produtos derivados da laranja (Amares) ou de cortiça (Baixo Alentejo).

Por sua vez a subestrutura «potencial» da oferta local de emprego compreende as áreas «sectoriais» escolhidas em termos da implementação (e respectiva ligação ao mercado de emprego) de acções de formação e/ou dos ramos de negócio privilegiados para a criação de emprego.¹⁴⁸ No projecto AM, os cursos de formação foram os seguintes: cozinha para a infância, serviços de mesa e bar, cozinha («genérica»), pastelaria, limpeza de matas e transformação, comercialização e distribuição de produtos regionais (laranja e cestaria). No

¹⁴⁸ Um outro elemento fundamental corresponde às entidades empregadoras dos formandos. No entanto, não foi possível recolher este tipo de informação.

projecto FO, as áreas de formação centraram-se no fabrico de objectos em papel reciclado e cortiça e também na pintura de azulejo, cerâmica e porcelana. Como vimos, no projecto LC a formação centrou-se sobretudo em áreas de gestão (contabilidade, marketing, fiscalidade, informática), em alguns casos adaptadas aos projectos empresariais dos formandos.

Genericamente admitimos que a estrutura da oferta local de emprego induz a organização e/ou reformulação dos projectos por via da subestrutura da oferta local de emprego. Ou seja, a oferta existente e potencial de emprego enquadra a opção por determinadas áreas de formação ou ramos de negócio que, por sua vez, influencia a (re)organização de tarefas específicas a cada projecto.

No projecto AM, a identificação de perspectivas mais favoráveis de integração dos formandos no mercado de emprego em determinadas áreas induziu a alteração de alguns dos cursos inicialmente definidos. A oferta potencial de emprego do concelho de Amares explica, em parte, a criação da empresa de inserção «AmaresNatural» para desenvolver actividades nas áreas dos produtos derivados da laranja e da cozinha para a infância.

A opção por ramos de negócio com maior concorrência (serviços sociais e de limpeza urbana, no caso do projecto LC) ou muito recente e exigindo estudos de mercado específicos (trabalhos em papel reciclado, no caso do projecto FO) teve implicações na condução de tarefas específicas de acompanhamento pós-formação dos indivíduos-alvo. Em Aljustrel, a não criação da empresa na área do papel reciclado pode ser explicada, aparentemente, pelo elevado risco associado à inexistência de um número mínimo de clientes «fixos». Em Vila Nova de Gaia, o início das actividades empresariais seria assegurado, conforme os protocolos, com base em mercados protegidos, o que veio a acontecer no caso da empresa de inserção «Pratos e Tratos» (fornecimento de serviços à Cruz Vermelha) e não no caso da Amiamb (a Câmara de Vila Nova de Gaia não encomendou os serviços de limpeza a esta empresa).

A relação entre a estrutura local de emprego (e respectivas subestruturas) e os resultados da parceria é mais difícil de estabelecer.

No caso da subestrutura «conjunto de indivíduos seleccionados», não temos elementos suficientes para perceber em que medida é que as diversas capacidades de cada formando influenciam a eficácia do projecto em que estes se inserem. Também não aprofundámos as formas e o grau de influência estabelecidos entre as estruturas locais da oferta de emprego e

os resultados de cada parceria em termos do número de indivíduos integrados no mercado de emprego. A este respeito os trabalhos consultados para cada caso permitem-nos apenas enquadrar a análise dos processos de cada parceria.

Por outro lado, o estudo da ligação ao mercado de bens e serviços nos ramos de negócio privilegiados pelos projectos, baseia-se apenas – por falta de informação sobre outras pequenas iniciativas - nos casos das empresas de inserção «AmaresNatural» (Amares) e «Pratos e Tratos» (Vila Nova de Gaia).

No primeiro ano das suas actividades as empresas de inserção de Amares e Vila Nova de Gaia apresentaram uma rentabilidade comercial negativa, uma vez que a relação «prestação de serviços / custos das mercadorias e de pessoal» era inferior a 1 (0.64 e 0.56 respectivamente), ou seja, os proveitos comerciais não cobriram os principais custos associados à actividade das empresas. Os resultados correntes antes de impostos – diferença entre proveitos e custos totais – eram negativos, ainda que representassem uma parte relativamente baixa do total dos custos (17.3% e 15.8%). Estas empresas de inserção apresentaram ainda uma «dependência» em relação ao Estado – relação «total de subsídios públicos / total de proveitos» - com valores significativos: 36.7% no caso de Amares e 44.6% no caso de Vila Nova de Gaia (quadro E.13 – Anexo 1).

No entanto, no segundo ano (2001) da sua actividade, a empresa de Amares¹⁴⁹ deixou de ter uma rentabilidade comercial negativa (ainda que não fosse positiva pois o rácio era igual a 1) e apresentou resultados correntes positivos que já correspondiam a mais de metade do total dos custos (53.6%). De salientar também a redução da «dependência» estatal, cujo indicador diminuiu de 36.7% para 17.7% (idem).

Com vista ao estudo de um número mais elevado de empresas de inserção, propomos as seguintes interrogações como base para investigações futuras: após uma fase inicial com uma situação financeira desfavorável, as empresas de inserção, ao longo do tempo, reduzem a sua dependência em relação ao Estado e melhoram os resultados comerciais e globais das suas actividades? E quais são principais alterações organizativas que proporcionam esta evolução?

¹⁴⁹ A empresa de Gaia só tinha um ano de existência na altura em que recolhemos a informação.

b) Relação entre a estrutura das políticas públicas de emprego e o processo de parceria

A estrutura das políticas públicas de emprego diz respeito ao enquadramento estratégico e operacional das políticas de emprego europeias e em Portugal, estudado no capítulo VI. A subestrutura das políticas públicas de emprego compreende o conjunto de normas e regulamentos dos programas públicos que financiaram os projectos objecto do nosso estudo. As formas-base de enquadramento estão associadas sobretudo às normas e regulamentos do Subprograma Integrar e da Iniciativa Comunitária Recite 2, mas também aos programas que se enquadram ou cruzam antes, durante ou após a execução dos projectos AM, LC e FO: estes programas são o PNLCP, RMG, Ensino Recorrente, programas do IEFP, Iniciativa Comunitária EQUAL e POEFDS.

Esta subestrutura, simultaneamente, restringe e facilita o desenvolvimento dos processos de parceria. Ou seja, a condução dos projectos é, em parte, influenciada pelo enquadramento externo dos programas públicos através de obstáculos à organização das tarefas-base e por via das oportunidades proporcionadas às dinâmicas locais de promoção do emprego. Vejamos algumas das formas de enquadramento focando a atenção em três fases:

- Construção da parceria: desenvolvimento dos projectos anteriores e início dos projectos em estudo (candidatura, contactos com parceiros);
- Desenvolvimento dos projectos AM, FO e LC;
- Continuidade das actividades após a conclusão destes projectos.

Na fase de construção da parceria, como vimos no ponto VIII.3.1, as razões institucionais externas têm um duplo papel: induzem o surgimento de razões institucionais internas a cada caso e influenciam determinadas formas de integração dos parceiros. Em geral, podemos observar que a existência de programas estatais direccionados para grupos-alvo desfavorecidos permitiu o desenvolvimento de actividades (anteriores aos projectos em estudo) e a identificação de insuficiências de actuação em termos sociais e no âmbito da promoção local do emprego. Por outro lado, como vimos, as orientações normativas e operacionais dos programas públicos enquadraram também as formas de concepção dos projectos e a integração dos parceiros mais e menos activos.

A subestrutura externa das políticas públicas também enquadra o desenvolvimento dos projectos AM, FO e LC.

As restrições identificadas dizem respeito à elegibilidade das despesas, organização da formação e apoio técnico e financeiro. Exemplificando, no Subprograma Integrar não foram consideradas despesas elegíveis o tempo de articulação entre os coordenadores e formadores da componente escolar e da formação profissional (projecto FO) e as tarefas extra-formação (projecto AM) como visitas de estudo, apoio ao empresário ou reuniões de sensibilização dos grupos-alvo (*“tínhamos de «roubar» às horas deles e a nós próprios”* – pg 568 – Anexo 2). Constatam-se também a impossibilidade formal do envolvimento directo dos técnicos da Segurança Social em casos de indivíduos não beneficiários do RMG – por exemplo, indivíduos que estão em formação - mas que necessitam de apoio social. Na Iniciativa Comunitária Recite 2, salienta-se para os problemas de tesouraria da Cruz Vermelha (como instituição-proponente) devido a atrasos de financiamento e para a falta de apoio técnico por parte dos serviços da Comissão (para além dos serviços contabilísticos).

O enquadramento facilitador dos programas públicos é revelado na organização da formação e na gestão financeira e administrativa dos projectos. Na Iniciativa Comunitária Recite 2 estava previsto nos regulamentos a acumulação das tarefas de formador e representante por parte dos agentes empresariais, para possibilitar um maior envolvimento destes agentes na parceria. No projecto AM, foi possível organizar a formação na prática (ex: jantar em Cascais com serviço prestado pelos formandos de três dos cursos) cruzando o financiamento das despesas com base no Subprograma Integrar e no PNLCP. No Subprograma Integrar, destaca-se ainda para a relativa facilidade em transferir verbas de um ano para o outro (dado o atraso de dois meses no começo dos cursos) e para a consideração da formação da equipa técnica como despesa elegível.

No Recite 2 uma das áreas estratégicas escolhidas foi a formação de competências empresariais com vista à criação de emprego. Este elemento do contexto externo ao projecto LC pode ter uma dupla interpretação. Por um lado, este enquadramento específico correspondeu a uma oportunidade proporcionada às dinâmicas locais para promoverem o emprego através de pequenas iniciativas empresariais criadas pelos próprios indivíduos-alvo. Por outro lado, o foco estratégico colocado na criação de emprego por via da formação de competências empresariais poderá ter limitado, à partida, o debate sobre a opção complementar por objectivos e tarefas dirigidas à integração de indivíduos-alvo em empresas existentes.

A continuidade das actividades após a conclusão dos projectos em estudo está igualmente ligada às formas de enquadramento externo.

Por um lado, observamos uma continuidade «facilitada» via Iniciativa Comunitária EQUAL sobretudo na fase de concepção dos projectos, designadamente em termos da obrigatoriedade da inclusão de agentes empresariais na Parceria de Desenvolvimento e também no que diz respeito à existência regulamentar de um período inicial com tarefas definidas e passíveis de financiamento: a lógica de parceria “... *passa pelo envolvimento de cada parceiro com orçamento próprio*¹⁵⁰ ... [sendo que a] *prestação de serviços ... responsabiliza e profissionaliza a parceria*” (pg 569 – Anexo 2), servindo esta fase “*não só para ... [os representantes dos parceiros] falarem entre si mas também para se implicarem*” (pg 544 – Anexo 2).

Por outro lado, no caso do POEFDS constata-se a continuidade com «regressão» das condições de funcionamento dos projectos, exemplificada pela menor flexibilidade na elegibilidade das despesas (por exemplo, a não elegibilidade da formação da equipa técnica) ou pelos obstáculos à organização dos cursos (ex: dificuldade na transferência de verbas entre rubricas de despesas).

Não constitui objectivo do nosso trabalho analisar a relação entre a subestrutura das políticas públicas de emprego e os resultados das parcerias.

VIII.6. – Conclusão

A análise da relação entre processos e resultados da parceria com base no estudo de caso implica algumas observações prévias.

O número de indivíduos integrados no mercado de emprego é o dado estatístico chave que nos permite obter a taxa de integração e os indicadores de eficiência, bem como complementar a análise da dimensão profissional do conceito de competência. Assim, o estudo de questões centrais da eficiência e eficácia da parceria deve ser relativizado à luz da

¹⁵⁰ Com o Subprograma Integrar e o PNLCP o financiamento dos projectos foi totalmente suportado pelo Estado.

seguinte questão: quais são os factores que influenciam o menor ou maior número de ex-formandos integrados no mercado de emprego?

Um dos elementos explicativos prende-se com as formas de adaptação entre a subestrutura da procura local de emprego (conjunto de formandos) e a estrutura da oferta local de emprego (potencial e efectiva). Algumas destas questões foram estudadas no âmbito da maturação da parceria, por exemplo, no que toca à articulação para reformulação de tarefas inerentes às fases de organização da formação e ligação ao mercado de emprego. Aparentemente, os projectos que deram ênfase (ainda que com diferentes dinâmicas de parceria) à ligação ao mercado de emprego, os casos de Amares e Vila Nova de Gaia, traduziram-se em níveis de eficiência e eficácia relativas elevadas.

No entanto, não aprofundámos dois factores que também influenciam a evolução do número de indivíduos integrados no mercado de emprego. Em termos da subestrutura da procura local de emprego, seria necessário perceber em que medida é que as formas de dependência/autonomia dos formandos em relação aos técnicos influenciam as capacidades próprias dos indivíduos-alvo, nomeadamente na ligação ao mercado de emprego (ex: capacidade de procura de emprego ou de gestão da própria empresa). Esta análise permitiria complementar a análise de conteúdo das entrevistas aos técnicos, no sentido de enquadrar os seus testemunhos sobre a eficácia qualitativa dos respectivos projectos. Por outro lado, 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. As diferenças locais a este respeito podem ser, em parte, observadas com base na taxa de desemprego feminino e na taxa de iniciativa empresarial (pontos 1 e 2 do subcapítulo VIII.2): o desemprego feminino nos concelhos alentejanos é o dobro do que se verifica nos concelhos nortenhos, enquanto que, para o Baixo Alentejo, a taxa de iniciativa empresarial é inferior à média nacional (o mesmo indicador é superior ou semelhante à dinâmica do Continente nos casos, respectivamente, do Cávado e do Grande Porto).

Por estas razões a ligação entre os processos de parceria e respectivos resultados quantitativos deve ser relativizada à luz destas limitações do estudo. A análise da relação entre os processos de parceria e a eficácia qualitativa baseia-se sobretudo nas dimensões mais «controláveis» pelos projectos, ou seja, as dimensões pessoal, social, informativa e informativa-profissional. No entanto, é necessário ter em linha de conta que este tipo de

eficácia também está dependente das capacidades de aprendizagem e adaptação individuais de cada formando.

Baseámos o estudo nas principais dimensões da grelha de análise, ou seja, na «construção e maturação da parceria» e «eficiência e eficácia da parceria». A tipologia dos processos diferencia-se em «forte», «intermédia» e «fraca» (de acordo com os critérios referidos no ponto VIII.3.3), enquanto que a tipologia dos resultados (ponto VIII.4.3) se distingue entre «forte/elevada», «intermédia» e «baixa/restrita» (quadro 8.12). O caso específico do projecto LC implica a reflexão sobre a influência da subestrutura inerente à Iniciativa Comunitária Recite 2 no início e ao longo do processo. A reflexão sobre os três casos baseia-se na discussão de três questões-chave.

Quadro 8.12 – Estruturas locais de parceria nos projectos AM, FO e LC

| Dimensões da grelha de análise / Projectos | Projecto AM | Projecto FO | Projecto LC |
|---|---|--|--|
| Construção inerente à integração dos parceiros mais activos | Forte | Forte | Intermédia |
| Maturação inerente à participação e articulação entre parceiros | Forte | Fraca | Forte |
| Maturação inerente à reformulação organizativa dos projectos e nas instituições de origem dos parceiros | Forte | Fraca | Intermédia |
| Resultados quantitativos e qualitativos dos projectos | Eficácia qualitativa forte Eficácia quantitativa elevada Eficiência elevada | Eficácia qualitativa forte e restrita Eficácia quantitativa baixa Eficiência baixa | Eficácia qualitativa forte e intermédia Eficácia quantitativa elevada Eficiência elevada |

1) *Uma forte construção inerente às formas de integração dos parceiros mais activos tem tradução numa forte maturação do processo?* No projecto AM observamos esta situação, o que já não acontece no projecto FO: uma forte construção inerente à articulação inicial entre a Esdime e o Ensino Recorrente não tem correspondência na maturação do processo. Por outro lado, no projecto LC a tipologia de construção intermédia é explicada pela concepção do projecto sem parceria e pela forma de integração da Câmara de Vila Nova de Gaia: face, em parte, ao objectivo mais ambicioso de intervenção comunitária contido no regulamento normativo da Iniciativa Comunitária Recite 2, a Câmara compromete-se protocolarmente a ceder o espaço para a sede do projecto. No entanto, a natureza intermédia da construção tem uma tradução «mista» na maturação do respectivo processo, pois a dinâmica simultaneamente permanente e pontual de parceria (em termos de reformulação organizativa) coexiste com uma forte maturação inerente à participação e articulação entre parceiros (com equilíbrio entre o protagonismo do «núcleo duro» e o envolvimento alargado dos restantes parceiros).

2) *Existe homogeneidade na tipologia de maturação da parceria?* Esta situação observa-se em dois casos: no projecto AM, onde as duas formas de maturação são fortes, ou seja, o equilíbrio entre o protagonismo dos parceiros mais activos e o envolvimento alargado dos restantes parceiros acontece, simultaneamente, com uma dinâmica de parceria com carácter essencialmente permanente. No projecto FO a maturação é fraca a dois níveis: a dinâmica de parceria na reformulação organizativa é de cariz pontual; o protagonismo da instituição-proponente coincide com um menor envolvimento dos restantes parceiros. No projecto LC a tipologia de maturação é «mista», ou seja, uma forte maturação inerente à participação e articulação entre instituições não tem correspondência numa dinâmica «quase-permanente» de parceria. Pensamos que esta situação se deve, em parte, ao estabelecimento «de cima para baixo» pela subestrutura externa de objectivos e tarefas direccionadas para a formação de competências empresariais e para o autoemprego: a dificuldade em discutir a estratégia do projecto explica, em parte, a dinâmica «contrastada» de parceria em termos de reorganização do projecto, traduzida na dificuldade na reformulação alargada do mesmo, e no impacto tendencialmente restrito sobre as instituições de origem.

3) *A tipologia de maturação tem correspondência na tipologia dos resultados?* Tendo em conta as limitações atrás referidas, observa-se esta situação apenas no caso do projecto AM, onde à forte maturação corresponde uma forte eficácia qualitativa e resultados quantitativos

elevados. No projecto FO, a baixa maturação traduz-se em resultados quantitativos baixos e eficácia qualitativa restrita, ainda que a natureza da eficácia seja de sinal contrário nas dimensões social, pessoal e informativa (esta última deriva sobretudo de uma construção forte da parceria envolvendo a Esdime e o Ensino Recorrente). No projecto LC, à tipologia «mista» da maturação correspondem resultados quantitativos elevados e uma eficácia qualitativa intermédia. Pensamos que o carácter intermédio deste tipo de eficácia se deve, em parte, ao tipo de tarefas desenvolvidas. A ênfase na criação de emprego pelos indivíduos-alvo explica o menor desenvolvimento da dimensão informativa e as dificuldades dos agentes empresariais – instituições, à partida, menos vocacionadas para os projectos «sociais» - no acompanhamento, necessariamente frequente, das iniciativas empresariais. No caso de Amares, observa-se que a ênfase na integração dos indivíduos em empresas existentes favorece o trabalho conjunto de técnicos da área «social» e da área «económica-empresarial» nas fases de formação (concepção dos cursos) e de ligação ao mercado de emprego (nomeadamente no apoio simultâneo aos ex-formandos e ao empresário).

Em conclusão, o projecto AM apresenta tipologias homogéneas de construção, maturação e de resultados. No projecto FO, observam-se tipologias semelhantes de maturação e resultados, embora não haja correspondência entre as formas de construção e maturação do processo. No projecto LC, em parte devido ao enquadramento externo, as tipologias de construção, maturação e de resultados apresentam um carácter «misto».

No conclusão geral vamos aprofundar a discussão das três questões-chave à luz do enquadramento teórico-conceptual e da hipótese de trabalho.

CONCLUSÃO GERAL

Nesta conclusão começamos por recordar o quadro-base da análise para seguidamente passarmos à discussão da hipótese central de investigação.

Assim, vamos sistematizar os princípios-base, as opções teóricas e a base conceptual que apoiaram o estudo do conceito de parceria e a construção da grelha de análise, bem como a base empírica de suporte ao estudo de caso.

Como *princípio-base* para a nossa investigação, consideramos que a análise dos fenómenos económicos e sociais deve ser dirigida ao contexto espaço-temporal em que se desenrolam as relações entre agentes e o respectivo enquadramento socioeconómico e institucional.

As diversas abordagens adoptam este princípio, conforme as perspectivas teóricas e conceptuais em que os autores se situam. Para PERROUX, o estudo dos fenómenos (sobretudo económicos) relativos aos pólos de crescimento é considerado no âmbito das relações espaço-temporais entre agentes económicos. Para os autores neoterritorialistas, face ao princípio da heterogeneidade do objecto de estudo, defende-se, para o nível regional e/ou local de análise, a condução de investigações que pressuponham a especificidade da realidade local, com ênfase na sua história e nas condições concretas das dinâmicas regionais-locais. Segundo a abordagem do sistema de emprego, parte-se do princípio que as estruturas e os agentes são interdependentes e, concretamente, que a evolução do sistema de emprego («macro» ou local) está associada à maior ou menor capacidade de regulação e transformação dos agentes intervenientes por via da cooperação ou do conflito.

As *opções teóricas* foram adoptadas com base em autores do paradigma funcionalista, do paradigma territorialista e da abordagem do sistema de emprego.

Segundo o paradigma funcionalista, a dinâmica económica de um local ou região deve ser estudada à luz da existência de um impulso externo inerente sobretudo aos mecanismos de mercado, ainda que na teoria dos pólos um dos pressupostos-chave seja a acção das políticas públicas. Assim, optámos por integrar na grelha de análise o enquadramento externo centrando a atenção nas políticas públicas de emprego.

Estes autores têm ainda em conta a natureza dos mecanismos dos mercados de bens, serviços e capital em ligação ao mercado de emprego. Esta opção foi por nós concretizada na caracterização do contexto dos projectos, com interligação da estrutura local de emprego e da estrutura económica local, e no estudo da eficácia das parcerias, analisando a ligação ao mercado de bens, serviços e capitais por parte das pequenas iniciativas empresariais criadas na sequência dos projectos.

Por seu lado, os trabalhos realizados no âmbito do paradigma territorialista permitiram a identificação de factores de desenvolvimento específicos ao nível local de análise, dos quais repescámos três factores.

A promoção da identidade local é inerente, entre outros aspectos, à constituição e «consolidação» de novos agentes que, em resposta a desafios de desenvolvimento (como o emprego), «experimentam» novos domínios de actuação (ex: ligação entre o «económico» e o «social») cujas «possibilidades» se torna necessário «descobrir».

Como uma das dimensões mais importantes da identidade local, a cultura técnica local corresponde a uma « direcção-base » na evolução sectorial da oferta e procura locais de emprego, traduzida por uma relativa estabilidade das estruturas económicas ao longo do tempo. Assim, parte do investimento a realizar em unidades económicas existentes ou a criar pode ser dirigida aos sectores «históricos» da especialização local.

A procura da satisfação de necessidades (como por exemplo, a promoção do emprego) através da utilização de recursos e potenciação de capacidades (por exemplo, através do trabalho em parceria) pode gerar e, simultaneamente, pode resultar do acréscimo de confiança na capacidade de resolução dos problemas detectados.

Desenvolvemos a análise apoiando-nos também nas propostas dos autores da abordagem neoterritorialista. No estudo dos fenómenos espaciais são relevantes os actores de diferente natureza (públicos, privados, semi-privados) e pertencentes a diversas escalas de intervenção (nomeadamente local e regional). Partimos ainda do princípio que as dinâmicas locais se desencadeiam com base em factores internos e externos, isto é, integrámos o enquadramento externo na grelha analítica apesar de ser privilegiada a escala local de análise.

No que respeita à abordagem local do sistema de emprego, adoptaram-se duas opções teóricas. A grelha integrou a acção do Estado e as dinâmicas de parceria, em particular o

estudo do trabalho em parceria para a gestão local das acções de formação, e respectivos quadros normativos de financiamento público. Centrou-se ainda a análise da relação entre a oferta e procura locais de emprego numa perspectiva de «interacção», isto é, dirigindo a atenção para as formas de participação e articulação dos agentes-chave da oferta de emprego (os agentes empresariais) com outros parceiros no âmbito das acções conjuntas de formação.

A *base conceptual* do trabalho também colheu contribuições de diversos autores e abordagens.

Da abordagem do sistema de emprego adoptámos conceitos para apoiar o estudo da eficácia qualitativa e da estrutura local de emprego.

Por competência entende-se o conjunto de conhecimentos e capacidades de um indivíduo nas dimensões pessoal, social, profissional, «empresarial» e de informação, inerentes à sua existência em sociedade. Quanto às modalidades de formação temos a que é ligada ao «investimento de base», que abrange o ensino geral e a formação e ensino técnico-profissional, e a vertente de «aperfeiçoamento permanente», que compreende a formação profissional contínua.

A inserção corresponde ao conjunto de actividades que possibilitam a identificação de necessidades e potenciação de competências dos indivíduos-alvo. A inclusão traduz-se no conjunto de tarefas-base que possibilitam a indivíduos-alvo beneficiar de oportunidades proporcionadas pela sociedade e respectivas instituições envolvidas nos processos.

Para o trabalho, considerámos a procura local de emprego como o conjunto da população desempregada, empregada e inactiva, em termos das suas características (ex: qualificação escolar) e fluxos estabelecidos sobretudo entre a população desempregada e a população empregada. A noção de procura local de emprego foi aplicada ao subconjunto de indivíduos seleccionados pelos projectos em estudo.

Em termos de oferta local de emprego, considerámos as estruturas existente e potencial e um subconjunto da estrutura local. A oferta existente diz respeito à especialização relativa, em termos de emprego, dos sectores pertencentes às zonas de intervenção dos projectos. A oferta potencial compreende o conjunto de segmentos «sectoriais» de mão-de-obra em relação aos quais existem carências, e de ramos de negócio susceptíveis de (re)valorização face a uma procura específica coberta parcialmente pelo mercado ou não coberta ou expressa

pelo mercado. Considera-se ainda uma subestrutura «potencial» da oferta local de emprego (em termos dos projectos em estudo) que compreende as áreas «sectoriais» escolhidas para implementação (com respectiva ligação ao mercado de emprego) das acções de formação e/ou dos ramos de negócio privilegiados para a criação de emprego.

Os trabalhos sobre a dinâmica de actores serviram de base ao estudo das duas componentes do conceito de parceria. Os autores desenvolvem as suas reflexões debatendo o enquadramento relacional entre actores e os elementos práticos da intervenção.

Na primeira questão, caracteriza-se a parceria como uma interacção negocial, com diferentes graus de (in)formalidade, por parte de agentes com características diversas e interesses comuns que implica, ao longo do processo, a sinergia entre parceiros com (re)definição das respectivas funções e a partilha de riscos e benefícios potenciais.

Ao nível mais «pragmático», a parceria é considerada como um processo de definição e negociação de objectivos comuns com tradução nas respectivas tarefas. Estas podem apresentar diferentes formas face às intervenções «tradicionais» dos actores e dirigem-se às várias necessidades do local em causa. Os resultados do processo decorrem da articulação das tarefas tendo em vista o alcance de objectivos pré-estabelecidos.

O conceito de estrutura foi adoptado tendo em conta a sua natureza de «condição» e de ligação entre «condição» e «resultado». A noção de estratégia foi associada ao estudo da intervenção «prática» da parceria.

Considerar a estrutura com «condição» implica a referência ao seu carácter, simultaneamente, facilitador e restritivo. Focando a atenção na dinâmica de actores, analisámos em que medida é que o enquadramento estrutural exterior (obstáculos e oportunidades inerentes à base normativa dos programas públicos) e interno (a natureza restritiva e facilitadora, sobretudo, da oferta e procura locais de emprego) condiciona e/ou «liberta» as relações entre representantes de instituições-parceiras.

A ligação entre «condição» e «resultado» implica a referência às principais dimensões do conceito, ou seja, recursos e regras. Os recursos (humanos, financeiros e materiais) são meios que permitem accionar as regras, enquanto que estas constituem «procedimentos gerais» de utilização e combinação dos recursos. Se as regras mudam de forma mais ou menos substancial ao longo de um processo, significa que se podem alterar, com maior ou

menor profundidade, as relações-base entre actores. Estas alterações concretizam-se na adaptação ou modificação da utilização de recursos. Assim, o conceito de estrutura permitiu-nos justificar a pertinência da análise da ligação entre as componentes do conceito de parceria, ou seja, centrando o estudo nas relações entre actores com base na análise da utilização/combinacão de recursos.

No nosso trabalho, considerámos ainda que a definição e implementacão de uma estratégia por parte de actores-parceiros implica a negociaçao, clarificacão e concretizacão dos objectivos-base de determinado projecto, objectivos específicos e respectivos recursos, cuja utilizacão tem em vista atingir resultados através do desenvolvimento de tarefas previstas e delineadas. Parte-se do princípio que o enquadramento relacional entre actores envolvidos num conjunto de actividades, tem traduçao na dinâmica de definicão e implementacão da estratégia. Ou seja, defendemos que o conceito de estratégia enriquece igualmente a análise da ligacão entre as componentes do conceito de parceria, no âmbito de projectos que integram diversas instituiçoes-parceiras.

Finalmente, a *base empírica* de suporte ao estudo de caso centrou a atençao nos contextos locais e nas políticas públicas, em particular as políticas de emprego.

Os capítulos de enquadramento histórico (capítulos I e III) permitiram-nos ilustrar a forma como as questões da parceria são colocadas ao nível dos paradigmas. Exemplificando, enquanto que no paradigma funcionalista do desenvolvimento a referência histórica se situa no Estado-nação associado ao fortalecimento do Estado-Providência, no âmbito do paradigma territorialista a dinâmica de multiterritorialidade surge ligada à criação de mecanismos-base de uma «sociedade-providência». No período do pós-guerra é de referir a perspectiva essencialmente sectorial de relação entre agentes económicos, enquanto que mais recentemente sobressaiem as questões inerentes às parcerias territoriais. A nível político e académico salientam-se no período fordista as áreas/temáticas do desenvolvimento centradas sobretudo no crescimento económico, enquanto que a partir dos anos setenta a ênfase passa a ser colocada na perspectiva multidimensional do desenvolvimento.

A fase fordista de crescimento do pós-guerra teve traduçao em contextos económicos e sociais relativamente favoráveis nas economias locais. O desemprego manifestou-se de forma residual e apresentou uma natureza friccional e tecnológica, portanto sem o carácter estrutural inerente ao período a partir dos anos setenta.

Em face da crise do modelo fordista de crescimento, o agravamento dos problemas sociais a nível global tem incidência nas economias locais, ou seja, estas são confrontadas com o aumento da exclusão social e um acréscimo tendencial do emprego precário e do desemprego, em particular do desemprego estrutural e de longa duração.

Os contextos locais dos projectos em estudo revelam problemas específicos. A título de exemplo, as estruturas locais de emprego apresentam, nos três casos, problemas de desemprego feminino caracterizado pela sua longa duração e por baixas qualificações escolares; as estruturas sociais locais caracterizam-se por focos de pobreza e exclusão e também pela insuficiente capacidade dos equipamentos sociais (em particular nos casos de Amares e Vila Nova de Gaia).

De salientar que o enquadramento interno dos projectos apresenta igualmente uma natureza facilitadora. Exemplificando, as experiências locais de promoção do emprego mostram que as mulheres (a maioria dos formandos seleccionados) constituem o grupo-alvo que, tendencialmente, possibilita melhores níveis de eficácia do tipo de projectos que analisámos.

No que concerne às políticas públicas, foi fundamental apreender a evolução do enquadramento económico «geral» e «local», e respectiva relação com o papel do Estado e com as políticas de emprego.

No modelo fordista de crescimento económico, a manutenção do desemprego a níveis baixos e a estabilização e acréscimo tendenciais do emprego foram possíveis dada a articulação virtuosa estabelecida entre o Estado-Providência, a organização empresarial fordista e a expansão dos mercados internos e externos.

Em face deste enquadramento, as políticas públicas de emprego foram relativamente secundarizadas na sua vertente activa, centrando as acções, nomeadamente, na protecção social do desemprego. No entanto, a intervenção estatal dirigiu-se para a dinamização do consumo e investimento no intuito de conduzir as economias nacionais para níveis próximos do pleno emprego. Ou seja, directa ou indirectamente, as medidas de estabilização conjuntural constituíram políticas de emprego. Em simultâneo, e com base na concertação entre patronato e sindicatos, o Estado focou também a atenção nas políticas de redistribuição do rendimento.

No entanto, dado o rompimento da articulação virtuosa do pós-guerra, surge a crise do modelo fordista que se consubstancia num abrandamento tendencial do crescimento económico. O período a partir dos anos setenta, caracteriza-se por um aumento da concorrência internacional e interna a cada país, pela diminuição da produtividade global (motivada sobretudo pela terciarização da economia) e pelas dificuldades de internalização empresarial dos custos sociais e ambientais.

O abrandamento da actividade económica (em relação ao pós-guerra) e a diminuição da percentagem da população activa empregada contribuem para reduzir as receitas do Estado que, por seu lado, induz uma situação de endividamento público cumulativo. Esta situação pode ser ainda explicada pela subida das despesas sociais públicas devido à crise socioeconómica (desemprego, exclusão social). Desta forma, no quadro do aumento dos problemas sociais e de uma menor dinâmica do crescimento económico, a lógica de funcionamento do Estado-Providência torna-se mais problemática.

Paralelamente, organizações como a OMC ou a União Europeia reflectem o reforço das lógicas territoriais supra-nacionais em termos de intervenção política, económica, social e ambiental. Em particular, a construção europeia, após o europessimismo dos anos setenta e início dos anos oitenta, ganhou mais força a partir da ratificação em 1987 do Acto Único Europeu e do avanço, durante a década de noventa, da União Económica e Monetária com base num âmbito alargado de políticas (macroeconómica, emprego, social, emigração...).

Por outro lado, face aos problemas sociais e de emprego e às alterações nas escalas nacionais e supranacionais, as economias locais ganham protagonismo na promoção do emprego através, entre outros factores, da mobilização de diversas instituições públicas e privadas para o trabalho conjunto.

A crise do Estado-Providência, o reforço da escala europeia e a emergência da escala local, constituíram o pano de fundo para a reorientação das políticas públicas comunitárias e nacionais e, em particular, das políticas de emprego que, sobretudo a partir de 2000, passaram a considerar a parceria à escala local como um dos meios operacionais-chave da estratégia europeia para o emprego.

Assim, os programas públicos de financiamento constituem oportunidades para as dinâmicas locais. Uma das principais implicações «orgânicas» diz respeito à atribuição de funções-chave à escala local, isto é, às instituições-parceiras envolvidas nas referidas dinâmicas (com

apoio de órgãos intermédios na ligação às escalas nacional ou europeia). Na adaptação do procura de emprego, salientam-se as funções de informação, recrutamento e selecção, formação, acompanhamento e de ligação ao mercado de emprego. Na criação de emprego são adaptadas as funções de apoio informativo preliminar, selecção prévia dos promotores, apoio à preparação do projecto e acompanhamento técnico e personalizado de pequenos empresários na fase inicial da respectiva actividade.

No entanto, o enquadramento normativo e regulamentar pode também revelar uma natureza restritiva, para além das oportunidades proporcionadas via financiamentos. Por exemplo, (tendo por base trabalhos de avaliação) os apoios concedidos no âmbito da Iniciativa Comunitária «Terceiro Sistema» às iniciativas de desenvolvimento local e emprego, proporcionaram formação e experiência em ambiente de trabalho, ainda que apenas durante um período limitado de tempo; em Portugal, os programas ILE e RIME puseram dificuldades a indivíduos-alvo devido designadamente ao montante exigido de recursos próprios, aos conhecimentos necessários na elaboração dos projectos e à dificuldade em mantê-los durante o período de apreciação.

Finalmente, a base empírica sobre as políticas públicas de emprego também possibilitou a clarificação do enquadramento orgânico e regulamentar dos programas públicos que apoiaram os projectos estudados. Como veremos mais adiante, este enquadramento e os contextos locais estiveram associados à fase inicial da parceria e ao desenvolvimento do respectivo processo.

Após termos sistematizado os princípios-base, as opções teóricas e a base conceptual-empírica, vamos discutir a hipótese central do trabalho que, recordemos, é a seguinte: **face aos problemas de emprego e exclusão social, as respostas locais baseadas na construção e maturação das parcerias viabilizam a promoção do emprego, conforme as condições e funcionamento dos projectos e tendo em conta a existência do quadro normativo e regulamentar dos programas públicos e o contexto económico e social específico a cada local.**

Defendemos que o estudo do conceito de parceria implica a análise das formas de construção e maturação inerentes aos processos, e da natureza dos resultados alcançados

em face da utilização e combinação de recursos disponibilizados pelas instituições-parceiras.

Considera-se a parceria como o processo através do qual dois ou mais actores se relacionam com base em pressupostos-chave que têm tradução na dinâmica do projecto (capítulo VII).

Na primeira componente do conceito, 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...), 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 intervenção cuja dinâmica consiste na interacção dos seguintes elementos:

- Clarificação e definição de objectivos de cada instituição, do projecto e dos objectivos e metas específicas;
- Desenvolvimento do diagnóstico;
- Definição e concretização de tarefas que possibilitam o alcance dos objectivos com base na disponibilização e partilha de recursos humanos, financeiros e materiais;
- Definição e aplicação da avaliação de resultados e processos.

Considera-se que a análise das formas de construção e maturação dos processos permite enriquecer a ligação entre as duas componentes do conceito de parceria, ou seja, 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 (a este nível não estudámos a questão da responsabilidade partilhada porque os projectos em causa não foram definidos e concretizados na base de contratos, mas sim de protocolos entre parceiros).

Assim, parte-se do princípio que, nomeadamente no que diz respeito a estes dois tipos de predisposição ou «atitude» perante o trabalho em conjunto, os pressupostos-chave na relação entre actores estão mais ou menos «presentes» nos casos em estudo conforme a tipologia («forte», «intermédia» ou «fraca») de construção e maturação das parcerias.

A dinâmica de parceria implica ainda a existência de uma organização, ou seja, uma determinada utilização e combinação de recursos disponibilizados e partilhados que «acontece» tendo em vista atingir objectivos e/ou metas. 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.

A parceria baseia-se numa organização de cariz temporário cuja forma e natureza estão sujeitas a modificações mais ou menos pronunciadas 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.

Assim, 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.

O trabalho em parceria traduz-se no envolvimento das instituições-parceiras em termos da disponibilização de recursos e articulação de tarefas e em mudanças organizacionais ocorridas no projecto e nas instituições de origem dos técnicos-representantes. Por sua vez, esta «base prática» viabiliza a promoção do emprego nas suas diversas vias e dimensões de actuação.

Como antecedente à parceria, o envolvimento das instituições revela-se em actividades conjuntas desenvolvidas anteriormente aos projectos em causa. 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 com vista à implementação das actividades (utilização e combinação dos recursos disponibilizados).

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 interinstitucionais e adaptação de novos métodos de trabalho).

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 existentes (ex: apoio aos ex-formandos e ao empresário 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).

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 a cada local (capítulo VIII).

O enquadramento dos programas públicos está associado à construção das parcerias de duas formas.

O quadro financeiro e regulamentar subjacente aos programas públicos enquadrou as actividades (anteriores aos projectos em estudo) especificamente dirigidas para grupos-alvo desfavorecidos que, por seu lado, possibilitaram a identificação de insuficiências e necessidades de actuação no âmbito social (ex: criação de equipamentos sociais) e da promoção do emprego (ex: 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 LC), a concepção do projecto para (entre outras tarefas) compatibilização de regulamentos de diferentes programas (projecto FO) e a disponibilização de recursos logísticos (edifício-sede) face a eixos-base de intervenção estabelecidos pela Comissão Europeia (projecto LC).

Um dupla vertente do enquadramento externo dos programas, em termos do seu cariz restritivo e facilitador, está também subjacente ao desenvolvimento dos projectos AM, FO e LC.

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

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 (ex: 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 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 a grupos desfavorecidos face ao mercado de emprego (nos três casos) e o trabalho social direccionado a 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 (ex: 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 AM, FO e LC. As reformulações foram desencadeadas, 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 FO), nas aulas práticas (nos três casos) e no acompanhamento dos formandos nas actividades em empresas de inserção e outras instituições públicas ou privadas (projectos AM e LC).

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

Em termos do trabalho em parceria conclui-se sobre a natureza tendencialmente mais favorável do projecto AM, o carácter tendencialmente menos favorável do projecto FO e a situação intermédia do projecto LC. Paralelamente à homogeneidade das tipologias no projecto AM, constata-se o carácter heterogéneo dos outros projectos (capítulo VIII).¹⁵¹

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

As formas de integração baseiam-se na articulação das instituições mais activas nas fases de diagnóstico, levantamento de recursos e candidatura. 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. Quer a reformulação do projecto, quer os impactos nas instituições de origem, apresentam um carácter tendencialmente alargado. O projecto AM caracteriza-se ainda pela dinamização de todas as dimensões de competência (com excepção da dimensão «empresarial») e pela eficiência e eficácia relativas elevadas.

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

As formas de integração são estabelecidas com base na articulação entre o Ensino Recorrente e a Esdime (instituição-proponente) nomeadamente na fase de candidatura. Em termos de participação e articulação, evidencia-se o protagonismo da instituição-proponente e o envolvimento limitado dos restantes parceiros. A reformulação restrita no projecto e nas instituições de origem reflecte a dinâmica pontual de parceria. Neste projecto, a eficiência e

¹⁵¹ Os critérios para a sistematização das tipologias são referidos nas páginas 395, 396 e 411.

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

No projecto LC, 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 tipologias de resultados tendencialmente «forte» ou «elevada», ainda que alguns dos níveis de competência apresentem uma natureza «intermédia».

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. O protagonismo dos parceiros responsáveis pela gestão do projecto (Cruz Vermelha e Câmara) coincide com o envolvimento alargado das restantes instituições-parceiras. Este caso caracteriza-se também pela reformulação parcial do projecto e pelo impacto tendencialmente restrito nas instituições de origem. Saliência ainda para a eficiência e eficácia relativas elevadas, com dinamização forte das dimensões «pessoal» e «social» e desenvolvimento intermédio dos restantes níveis.

As formas de trabalho baseadas na parceria revelam limitações e potencialidades conforme as condições e funcionamento dos projectos em análise.

Defendemos que o aprofundamento do estudo do conceito de parceria seja realizado com base na análise de limitações e potencialidades das actividades conjuntas, focando a atenção nas condições subjacentes a todo o processo e no funcionamento da parceria para a utilização de recursos (capítulos VII e VIII).

No projecto AM, onde o trabalho em parceria foi tendencialmente mais bem sucedido, podemos observar algumas limitações de actuação.

Dois dos parceiros mais activos, a Segurança Social e a Câmara, mostraram dificuldades (de natureza orgânica e financeira das instituições de origem) em destacar maior número de técnicos para o trabalho de acompanhamento extra-formação (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 (subcapítulo VI.3).

O trabalho com o Centro de Emprego de Braga foi pouco dinamizado. Seria de esperar um maior envolvimento deste agente num projecto que apostou na integração de formandos em empresas existentes. Aparentemente, estiveram em causa diferentes culturas organizacionais no que diz respeito às formas de apoio a desempregados em termos de informação, acompanhamento e ligação ao mercado de emprego.

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 AM. Assim, a definição inicial de objectivos e a sua reformulação ao longo do projecto circunscreveu-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.

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 CLA, tinha à sua responsabilidade a integração social de um número elevado de famílias beneficiárias do 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.

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. Ou seja, tendo em conta esta experiência a nível europeu, confirmou-se que ao optar por este tipo de estratégia o projecto AM 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 autoemprego, o que beneficiou a discussão sobre as opções de fundo do projecto por parte dos representantes do «núcleo duro».

Uma das principais características do projecto FO é o protagonismo da instituição-proponente (Esdime). Este tipo de casos são típicos 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 associado a este fenómeno, estão os antecedentes ao projecto FO em termos do envolvimento limitado dos restantes parceiros. 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, autoemprego e situação socioeconómica de beneficiários RMG. Pelo contrário, nos casos de Amares e Vila Nova de Gaia as actividades conjuntas anteriores aos projectos AM e LC foram dinamizadas de forma mais aprofundada pelos parceiros, quer em termos de indivíduos-alvo abrangidos, quer ao 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 no início e ao longo do processo.

Como antecedente à parceria do projecto FO, 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.

Em face da natureza «forte» da construção desta parceria em termos da integração das instituições mais activas, seria de esperar uma maturação da parceria de carácter semelhante. No entanto, não houve correspondência entre as tipologias de construção e maturação, e pensamos que este desenvolvimento se pode explicar, em parte, pelas características-base (referidas acima) que têm tradução no papel limitado do Ensino Recorrente e da Segurança Social na parceria.

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.

Uma outra limitação decorreu da participação da Segurança Social de Beja durante a execução das actividades do projecto FO. 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 autoemprego foi compreensível face à escassez de oportunidades existentes e potenciais no mercado de emprego na zona de intervenção do projecto. No entanto, esta estratégia condicionou igualmente a parceria com o Ensino Recorrente e com os agentes empresariais. A componente escolar surgiu desligada do conteúdo, necessariamente mais prático, inerente à formação profissional de competências empresariais. As dificuldades no trabalho conjunto com os agentes empresariais na área do autoemprego (ver caso seguinte) foram acrescidas face a um meio que, estruturalmente, se apresenta com falta de «tradição» e iniciativa empresariais.

No caso do projecto LC, 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 autoemprego. 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 ao nível da implementação do projecto.

O objectivo de intervenção comunitária veio possibilitar uma continuidade do trabalho em parceria que tinha sido desenvolvido antes do projecto LC.

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 LC 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 LC e no âmbito dos programas de formação do IEF, 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 autoemprego, 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 (subcapítulo VI.3). 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 autoemprego. 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 sentem desencorajados após alguns meses, isto é, necessitam de acompanhamento técnico e personalizado durante o período inicial da sua actividade. Acresce, como vimos atrás, que os sistemas de incentivos nacionais a pequenos empresários apresentam características regulamentares que, em determinados aspectos, são inadequadas a indivíduos-alvo com pouca ou nenhuma experiência empresarial e com falta de capitais próprios.

De referir finalmente uma potencialidade comum aos 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 AM, LC e FO tiveram, respectivamente, uma eficácia qualitativa «forte», «intermédia» e «fraca», ou seja, uma tipologia que tem correspondência com a natureza mais ou menos favorável do trabalho em parceria com os agentes empresariais. Tendo em conta as limitações referidas na introdução deste trabalho, é também possível concluir que os projectos dirigidos para a ligação ao mercado de emprego (os casos de Amares e Vila Nova de Gaia) traduziram-se, em termos quantitativos, em níveis de eficiência e eficácia relativas elevadas.

Em face dos problemas de emprego e exclusão social, as parcerias para a promoção local do emprego desenvolvem-se com base nas condições externas e internas aos projectos e no seu funcionamento para utilização de recursos e respectivo alcance de resultados.

Das condições externas aos projectos salienta-se o papel do Estado e a dinâmica empresarial típica do regime pós-fordista.

No quadro de um crescimento económico menos dinâmico revela-se mais problemática a lógica de funcionamento do Estado-Providência e, por conseguinte, torna mais exigente a utilização dos recursos públicos. Por um lado, situando-nos numa perspectiva orçamental, o incentivo estatal à promoção local do emprego visa, a curto-médio prazo, um acréscimo das receitas públicas através do aumento do número de indivíduos que, transitando para a população empregada, passam a pagar impostos sobre o rendimento e contribuições para a segurança social (quer os que deixam de receber subsídio de desemprego, quer no caso dos indivíduos que transitam da economia informal por via do mercado de emprego «formal») Por outro lado, também numa perspectiva de «rentabilização» estatal do «investimento» realizado, as medidas «personalizadas» de actuação no âmbito dos projectos estudados revelam, em geral, custos financeiros elevados por indivíduo integrado no mercado de emprego.

O regime pós-fordista de crescimento traduz-se, entre outros aspectos, numa crescente competitividade internacional e interna a cada país. As empresas adaptam-se ao ambiente exterior através, entre outras vias, da flexibilidade na gestão do factor trabalho que, por sua vez, é traduzida, designadamente, no aumento da precaridade do emprego e na redução por parte das empresas das obrigações inerentes ao estatuto de empregador (fonte efectiva e potencial de diminuição de receitas públicas). Face aos desafios do mercado, de referir igualmente as dificuldades de sobrevivência evidenciadas pelo tipo de microempresas criadas no âmbito dos projectos estudados.

Ao nível das condições intrínsecas aos projectos de referir a inversão estratégica das instituições «sociais», para complementar a acção social com a promoção do emprego, e dos agentes empresariais, com a crescente importância da sua responsabilidade social enquanto factor de competitividade, em particular associando a melhoria na gestão dos recursos humanos à vertente de integração social de indivíduos-alvo.

No entanto, a este propósito, as limitações do trabalho em parceria são traduzidas pela dificuldade em conciliar diferentes culturas organizacionais das instituições de origem dos técnicos-representantes, bem como por determinadas regiões em que as iniciativas potenciais

são escassas e, conseqüentemente, o protagonismo das instituições-proponentes coincide com o envolvimento limitado dos restantes parceiros.

No que diz respeito ao funcionamento da parceria na utilização de recursos, as dificuldades do trabalho conjunto são traduzidas, designadamente, na falta de debate dos objectivos dos projectos com os agentes empresariais (em certos casos explicado em parte pelo enquadramento normativo de determinados programas públicos) e pela fraca disponibilização de recursos financeiros e humanos (sobretudo por parte das instituições «não proponentes») direccionados para as actividades extra-formação (acompanhamento durante e após a formação).

No entanto, 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 ao nível familiar e da unidade empregadora, e das capacidades autónomas de decisão pessoal e profissional.

Ao 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. Aparentemente, 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».

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». A continuidade das parcerias (envolvendo as mesmas instituições ou integrando outras) visa a «sustentabilidade» a médio prazo das intervenções, baseada no cruzamento de diversos projectos.

Neste trabalho explorámos a combinação de propostas oriundas de diversas abordagens.

Adoptámos a perspectiva neoterritorialista que defende a complementaridade entre os paradigmas funcionalista e territorialista, nomeadamente no que toca à apreensão das dinâmicas locais com base em factores de desenvolvimento exógenos e endógenos.

Adoptámos também o princípio-base da abordagem do sistema de emprego que postula a interdependência de estruturas e agentes, em particular no que concerne às relações estabelecidas entre a natureza dos sistemas económico e de emprego e a maior ou menor capacidade de regulação e transformação dos actores.

Explorámos a complementaridade entre a perspectiva neoterritorialista e a abordagem do sistema local de emprego. Concretamente, estudámos a acção do Estado e respectivos quadros financeiro e normativo dos programas públicos (factores exógenos) em ligação às formas de participação e articulação dos agentes empresariais com outros actores colectivos no âmbito da promoção local do emprego (factores endógenos).

No âmbito do estudo da dinâmica de actores, foi clarificada a separação analítica entre as duas componentes do conceito de parceria. O enriquecimento da ligação entre as referidas componentes foi desenvolvido através do estudo da construção e maturação dos processos, e focando a atenção na combinação de recursos e respectivos resultados. Nesta última vertente, testámos a comparabilidade entre projectos de indicadores de eficiência e eficácia.

O estudo da dinâmica de actores foi enquadrado pela exploração da complementaridade entre as abordagens neoterritorialista e do sistema local de emprego. Ou seja, o estudo do conceito de parceria e a sua aplicação na análise de experiências locais de promoção do emprego, integrou duas vertentes de análise:

- O quadro normativo e regulamentar dos programas públicos (e ligação às estratégias das políticas de emprego), como «impulso» externo fundamental das parcerias,;
- A acção dos agentes empresariais numa perspectiva de «interacção», isto é, como actores-chave da oferta local de emprego envolvidos, em conjunto com outros agentes, na adaptação da procura local de emprego.

Adoptámos igualmente uma metodologia simultaneamente dedutiva e indutiva. Partimos do princípio que o suporte conceptual e analítico inicialmente construído é passível de ser enriquecido através do estudo de casos, ou seja, a «aproximação» à realidade espaço-temporal favorece a discussão sobre o conceito-base e o estudo das dimensões da grelha analítica.

Em face das experiências estudadas referem-se seguidamente, sem intenções de exaustividade, algumas sugestões de medidas de política a adoptar pelos programas públicos que apoiam o tipo de projectos estudados.

Em relação aos programas dirigidos para o autoemprego, pensamos que a «ambição programática» deveria ser traduzida no aumento dos meios financeiros e técnicos dirigidos, nomeadamente, para as fases de preparação do projecto, acesso ao crédito e acompanhamento das pequenas iniciativas. Em particular, e com base em alguns exemplos europeus, proporíamos a adopção de medidas estatais como a manutenção do subsídio de desemprego e dos direitos à segurança social no período inicial da actividade dos pequenos empresários, e o desenvolvimento de mecanismos de microcrédito estatais ou público-privados adaptados a indivíduos-alvo e potenciadores da ligação a projectos como o LC ou o FO.

No que concerne a Subprogramas como o Integrar, pensamos que seria relevante, numa lógica de melhor «rentabilização» das competências adquiridas pelos formandos, a elegibilidade das despesas relativas às tarefas extra-formação, quer as que dizem respeito às actividades durante a formação, quer na ligação ao mercado de emprego.

Em termos gerais, defendemos a tradução para os programas nacionais de algumas das inovações que foram vertidas para o quadro regulamentar e financeiro da Iniciativa Comunitária EQUAL, nomeadamente

- a obrigatoriedade da integração dos agentes empresariais na parceria;
- a exigência, na fase preliminar de programação e estabelecimento da parceria, de um contrato entre instituições-parceiras com definição legal de direitos e deveres, em particular no que diz respeito à disponibilização de recursos financeiros e humanos e à partilha de responsabilidades;
- a parceria obrigatória com outros Estados-membros tendo em vista uma disseminação «estruturada» das boas práticas a nível europeu.

Finalmente, e também com base no trabalho desenvolvido, propõem-se cinco questões e respectivas pistas de investigação para trabalhos futuros.

1) Qual a «durabilidade» ou «sustentabilidade» do emprego criado ou mantido na sequência dos projectos de promoção local do emprego? Propõe-se uma linha de investigação para recolha de informação estatística de um número alargado de projectos, com o intuito de definir e aplicar metodologias de cálculo da duração média do período durante o qual os ex-formandos conservam o emprego, e da taxa média de sobrevivência das pequenas iniciativas empresariais criadas na sequência dos referidos projectos.

2) Quais são os factores que contribuem para explicar as diferentes taxas de integração no mercado de emprego em cada projecto? Propomos duas pistas de investigação: primeiro, o estudo, para os concelhos portugueses, das dinâmicas de iniciativa empresarial e das oportunidades efectivas e potenciais de emprego; segundo, a análise, com base em estudos de caso, sobre as formas de dependência/autonomia dos formandos em relação aos técnicos no que diz respeito à ligação ao mercado de emprego.

3) Em que medida é que as culturas organizacionais de cada agente-parceiro influenciam a maturação dos processos de parceria? Importa saber, para cada caso a analisar, de que formas é que a cultura organizacional das instituições de origem facilita e/ou dificulta a «absorção» de novos métodos de trabalho e de relações interinstitucionais renovadas, proporcionadas pelo trabalho em parceria.

4) Qual a evolução empresarial e organizacional das empresas de inserção apoiadas no âmbito dos programas do Mercado Social de Emprego? Numa outra linha de investigação, com base num número alargado de empresas de inserção, propomos a recolha de informação contabilística para perceber se, ao longo do seu desenvolvimento, as referidas empresas reduzem a sua dependência em relação ao Estado e melhoram os resultados comerciais e globais das suas actividades. Com base em estudos de caso e associado a esta temática, importaria clarificar qual a natureza das alterações organizacionais que proporcionam esta evolução e, em particular, sobre as formas de participação e articulação dos técnicos-representantes na gestão deste tipo de empresas.

5) Constata-se tendencialmente a correspondência entre as tipologias de eficácia em termos da ligação ao mercado de emprego, e a natureza mais ou menos favorável do trabalho em parceria com os agentes empresariais? Propomos, igualmente com base em estudos de caso, o aprofundamento desta questão, incidindo a atenção no nível «saber-fazer» do conceito de competência.

Subjacente à recomendação ou mesmo à exigência regulamentar do trabalho em parceria, está a aposta, por parte das autoridades comunitárias e nacionais, numa lógica de responsabilidade social partilhada mais alargada, isto é, fazendo apelo às instituições «tradicionais» da área «social» e também aos agentes-chave da oferta de emprego.

Face ao enquadramento normativo e regulamentar dos programas públicos e ao contexto específico dos locais, as experiências de promoção do emprego revelam as dificuldades em desenvolver no nosso país uma cultura de parceria. A este respeito ainda estamos numa fase inicial. A cultura organizacional dos agentes envolvidos é essencialmente isolada, ou seja, a predisposição institucional para o trabalho em parceria é ainda embrionária.

Pensamos, no entanto, que são fundamentais as potencialidades reveladas pelos projectos de promoção local do emprego e respectivo desafio de articulação entre o «económico» e o «social». O desenvolvimento e disseminação deste tipo de experiências em Portugal poderá, a médio-longo prazo, contribuir para consolidar formas de trabalho baseadas na parceria.

BIBLIOGRAFIA GERAL

- AEIDL (1995) “LEADER Magazine – Os serviços à população rural”, AEIDL, nº9, Bruxelas.
- AEIDL (1995) “LEADER Magazine – Formação e inserção em meio rural”, AEIDL, nº10, Bruxelas.
- AEIDL (1996) “LEADER Magazine – Mulheres, igualdade de oportunidades e desenvolvimento rural”, AEIDL, nº10, Bruxelas.
- AYDALOT, Philippe (1985) *Economie Régionale et Urbaine*, Economica, Paris.
- AMARO, Rogério Roque (1984) “Emigração e regresso de emigrantes (uma análise em termos de mercado de trabalho)” in *Economia e Socialismo*, nº 63, Out.-Dez., pp. 77-92.
- AMARO, Rogério Roque (1990) “O «puzzle» territorial dos anos 90 – Uma territorialidade flexível (e uma nova base para as relações entre nações e regiões)” in *Vértice*, nº33, Dezembro, pp. 39-48.
- AMARO, Rogério Roque (1991) “Lógicas de espacialização da economia portuguesa” in *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 10, pp. 161-182.
- AMARO, Rogério Roque (1992) (Coord.) *Iniciativas de Desenvolvimento Local – Caracterização de Alguns Exemplos*, ISCTE/IEFP, Lisboa.
- AMARO, Rogério Roque (1996) (Coord.) *A Promoção de Iniciativas Locais de Desenvolvimento e Emprego na Dinamarca, Portugal e República da Irlanda – Projecto ILDE*, ISCTE/DGEFP, Lisboa.
- AMARO, Rogério Roque (1999) (Coord.) *Análise das Potencialidades e Necessidades da Freguesia de Santa Marinha - Concelho de Vila Nova de Gaia*, PROACT, Lisboa.
- AMARO, Rogério Roque (2001a) (Coord.) *Não à Pobreza – a Inclusão pela Economia*, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Lisboa.

- AMARO, Rogério Roque (2001b) “Opções, estratégias e actores de desenvolvimento em confronto no caso de Foz Côa” in GONÇALVES, Maria Eduarda (Coord.) *O Caso de Foz Côa: Um Laboratório de Análise Sociopolítica*, Edições 70, Lisboa.
- AMARO, Rogério Roque (2003) (Coord.) *A Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal: Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*, OIT/STEP, Genebra.
- ARNDT, Heinz Wolfgang (1987) *Economic Development – The History of an Idea*, The University of Chicago Press, Chicago.
- AROCENA, José (1986) *Le Développement par L’initiative Locale – Le Cas Français*, L’Harmattan, Paris.
- ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DE VALE DE SOUSA (2000) *Pacto Territorial para o Emprego de Vale de Sousa – Um Compromisso para a Qualificação e Sustentabilidade*, Associação de Municípios de Vale de Sousa, Vale de Sousa.
- BANCO DE PORTUGAL (2003) *Síntese de Conjuntura 1998 – 2002*, Banco de Portugal, Lisboa.
- BENNETT, Robert e KREBS, Günter (1993) “Local economic development partnerships: an analysis of policy networks in EC-LEDA local employment development strategies” in *Regional Studies*, Vol. 28.2, pp. 119-140.
- BYÉ, Maurice e BERNIS, Gerard Destanne De (1977) *Relations Économiques Internationales*, Dalloz, Paris.
- BOYER, Robert (1986) *La Théorie de la Régulation – Une Analyse Critique*, La Découverte, Paris.
- BOYER, Robert (1987) *La Flexibilité du Travail en Europe – Une Étude Comparative des Transformations du Rapport Salarial dans Sept Pays de 1973 à 1985*, La Découverte, Paris.

- BOYER, Robert (1994) “As alternativas ao fordismo – dos anos 80 ao século XXI” in BENKO, George e LIPIETZ, Alain (Coord.) *As Regiões Ganadoras: Distritos e Redes – Os Novos Paradigmas*, pp. 121-142, Celta, Oeiras.
- BOYER, Robert (1999a) *Institutional Reforms for Growth, Employment and Social Cohesion: Elements of an European and National Agenda*, Preparation Report for Portuguese Presidency of European Union, Lisbon.
- BOYER, Robert (1999b) “Construir uma Europa sem negar os Estados nacionais” in *Economia Pura*, nº19 – Dezembro, pp. 50-54.
- BORZAGA, Carlo (1998a) “Italie. L’impressionnant développement des coopératives sociales” in DEFOURNY, Jacques, FAVREAU, Louis et LAVILLE, Jean-louis (Coord.) *Insertion et Nouvelle Economie Sociale: un Billan International*, pp. 73-126, Desclée de Brouwer, Paris.
- BORZAGA, Carlo et al. (1998b) “Le rôle des entreprises d’insertion sur le marché du travail. L’éclairage d’une analyse économique” in DEFOURNY, Jacques, FAVREAU, Louis et LAVILLE, Jean-Louis (Coord.) *Insertion et Nouvelle Economie Sociale: un Billan International*, pp. 267-292, Desclée de Brouwer, Paris.
- BOUDEVILLE, Jacques (1972) *Aménagement du Territoire et Polarisation*, Éditions M.-Th. Génin, Paris.
- BRITTON, Andrew (1997) “Full employment in industrialized countries” in *International Labour Review*, Vol. 138, nº3 (Autumn), pp. 293-314.
- BRUTO DA COSTA, Alfredo (1998) Prefácio da obra *Entre Parceria e Partenariado*, Celta, Oeiras.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (1995) *Le Emplois dans le Monde*, Bureau International du Travail, Genève.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (1996) *Le Emplois dans le Monde 1996/7. Les Politiques Nationales à L’heure de la Mondialisation*, Bureau International du Travail, Genève.

- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (1998) *Rapport sur L'emploi dans le Monde 1998/99 – Employabilité et Mondialisation. Le Rôle Crucial de la Formation*, Bureau International du Travail Genève.
- CAPUCHA, Luís (1998) (Coord.) *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*, CIES/ISCTE, Lisboa.
- CCR DO ALENTEJO/IEFP-ALENTEJO (1999) *Pacto Territorial para o Desenvolvimento e o Emprego do Norte Alentejano – III Relatório Intermédio*, CCR do Alentejo/IEFP-Alentejo, Évora.
- CHAGAS LOPES, Margarida (1998) *Lição Síntese - Condicionantes Estruturais e Processos de Decisão Sequencial nas Estratégias de Investimento em Capital Humano*, ISEG-UTL, Lisboa.
- CHAGAS LOPES, Margarida e LEÃO, Graça (2000) “Análise das trajectórias longitudinais dos trabalhadores” in CASTRO, Alberto (Coord.) *Estudo sobre a Mobilidade Sectorial, Profissional e Regional: Tendências Recentes e Perspectivas Futuras*, Observatório do Emprego e Formação Profissional, Lisboa.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO NACIONAL (2000) *RIME – Relatório de Execução*, Comissão de Coordenação Nacional, Lisboa.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO NACIONAL (2001) *RIME – Relatório de Avaliação*, Comissão de Coordenação Nacional, Lisboa.
- COMISSÃO EUROPEIA (2000a) *Acção Local em Prol do Emprego – Uma Dimensão Local para a Estratégia Europeia de Emprego*, nº196, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.
- COMISSÃO EUROPEIA (2000b) *Orientações para a Política de Emprego dos Estados-membros em 2001*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.
- COMISSÃO EUROPEIA (2001) *Reforçar a Dimensão Local da Estratégia Europeia de Emprego*, nº629, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

- COMISSÃO EUROPEIA (2003) *A Situação Social na União Europeia 2003 - Síntese*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1995) *Les Initiatives Locales de Développement et d'Emploi – Enquête dans l'Union Européenne*, DGV, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1998) *L'ère des Emplois sur Mesure – Deuxième Rapport sur les Initiatives Locales de Développement et d'Emploi*, DGV, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999a) *L'emploi en Europe*, DGV, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999b) *Second Rapport D'étape Relatif aux Pactes Territoriaux pour L'emploi*, SEC n°1932, DGV, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg.
- COMISSÃO NACIONAL (2001) *Iniciativa Comunitária EQUAL*, Comissão Nacional. Lisboa.
- CONROY, Pauline (1994a) *Poverty 3: a Policy Experiment*, Col. «The Lessons of the Poverty 3 Programme», E.E.I.G. Animation and Research, European Union, Brussels.
- CONROY, Pauline (1994b) *Evaluation of the Achievements of Poverty 3 - Synthesis*, Col. «The Lessons of the Poverty 3 Programme», E.E.I.G. Animation and Research, European Union, Brussels.
- CONSELHO EUROPEU (1996) *Anexo II – Declaração de Dublin sobre o Emprego*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.
- CONSELHO EUROPEU (1997) *Conclusões da Presidência – Conselho Europeu Extraordinário sobre o Emprego*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

- CONSELHO EUROPEU (1999) *Anexos às Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Colónia*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.
- CRUZ VERMELHA (1998) *Apresentação do Projecto «Le Cheile»*, Cruz Vermelha, Vila Nova de Gaia.
- DECRETO-LEI nº 19 – A96 de 29 de Junho (Rendimento Mínimo Garantido).
- DECRETO-LEI nº 84/2000 de 11 de Maio (Rendimento Mínimo Garantido).
- DEFOURNY, Jacques et al. (1998a) “Introduction à un billan international” in DEFOURNY, Jacques , FAVREAU, Louis et LAVILLE, Jean-Louis (Coord.) *Insertion et Nouvelle Economie Sociale: un Billan International*, pp. 11-38, Desclée de Brouwer, Paris.
- DEFOURNY, Jacques et al. (1998b) “Pistes d’avenir dans une économie plurielle” in DEFOURNY, Jacques , FAVREAU, Louis et LAVILLE, Jean-Louis (Coord.) *Insertion et Nouvelle Economie Sociale: un Billan International*, pp. 339-363, Desclée de Brouwer, Paris.
- DEFOURNY, Jacques et al. (1998c) “Belgique. De l’association sans but lucratif à la société à finalité sociale” in DEFOURNY, Jacques , FAVREAU, Louis et LAVILLE, Jean-Louis (Coord.) *Insertion et Nouvelle Economie Sociale: un Billan International*, pp. 41-72, Desclée de Brouwer, Paris.
- DÉTRIE, Jean-Peirre et ANNASTASSOPOULOS, Jean-Peirre (1988) *Strategor – Stratégie, Structure, Décision, Identité*, Interditions, Paris.
- DOERINGER, Peter e PIORE, Michael (1971) *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Health Lexington Books, Lexington.
- DORFMAN , Robert (1991) “Review article: economic development from the beginning to Rostow” in *Journal of Economic Literature*, Vol XXIX (Junho), pp. 573-591.
- ELLIOT, Robert (1991) *Labor Economics – A Comparative Text*, MacGraw-Hil, London.

- ESDIME (1997a) *Desenvolver Desenvolvendo – Práticas e Pistas para o Desenvolvimento Local no Alentejo*, Esdime, Aljustrel.
- ESDIME (1997b) *Candidatura ao Subprograma Integrar – Projecto Formart*, Esdime, Aljustrel.
- ESDIME (2001) *Curriculum da Esdime*, Esdime, Aljustrel.
- ESTIBAL, Laurence (1999) “O insustentável peso da solidariedade” in *Economia Pura*, nº19, pp. 48-49.
- ESTIVIL, Jordi (1994) (Coord.) *Partnership and the Fight against Exclusion*, Col. «The Lessons of the Poverty 3 Programme», E.E.I.G. Animation and Research, European Union, Brussels.
- ESTIVIL, Jordi (2003) *Panorâmica da Luta Contra a Exclusão Social – Conceitos e Estratégias*, OIT/STEP, Genebra.
- EUROPEAN COMMISSION (1995) *European Strategy for Encouraging Local Development and Employment Initiatives*, nº273, Office of Official Publications of European Communities, Luxemburg.
- EUROPEAN COMMISSION (1996), *First Report on Local Development and Employment Initiatives – Lessons for Territorial and Local Employment Pacts*, SEC nº2061, DGV, Office of Official Publications of European Communities, Luxemburg.
- EUROPEAN COMMISSION (1998) *Territorial Employment Pacts – Good Practise Seminar*, Background Paper, DGV, Office of Official Publications of European Communities, Luxemburg.
- EUROPEAN COMMISSION (2000) *Employment in Europe*, DG V, Office of Official Publications of European Communities, Luxemburg.
- EUROPEAN COMMISSION (2001) *Evaluation of the Third System and Employment Pilot Action*, DGV, Office of Official Publications of European Communities, Luxemburg.

- EUROPEAN COMISSION (2002a) *Employment in Europe*, DG V, Office of Official Publications of European Communities, Luxemburg.
- EUROPEAN COMISSION (2002b) *Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts – Final Report*, Office of Official Publications of European Communities, Luxemburg.
- EUROPEAN COMISSION (2003) *The Future of the European Employment Strategy – A Strategy for Full Employment and Better Jobs for All*, nº6, Office of Official Publications of European Communities, Luxemburg.
- FAZENDEIRO, António (1995) *O Ciclo do Projecto de Desenvolvimento*, ISCTE, Lisboa.
- FERRÃO, João e BAPTISTA, Mendes (1989) “Industrialização e desenvolvimento endógeno em Portugal: problemas e perspectivas” in *Sociologia – Problemas e Práticas*, Outubro, nº 7, pp. 43-64.
- FERRÃO, João (1992) *Serviços e Inovação – Novos Caminhos para o Desenvolvimento Regional*, Celta, Oeiras.
- FERRÃO, João et al. (1994) “Territórios, empresários e empresas: entender as condições sociais da empresariabilidade” in *Análise Social*, Vol. XXIX (125-126), pp. 55-79.
- FERRÉOL, Gilles e DEUBEL, Philippe (1990) *Économie du Travail*, Armand Colin, Paris.
- FITOUSSI, Jean-Paul (1997) *O Debate Tabu – Moeda, Europa, Pobreza*, Terramar, Lisboa.
- FRÉMONT, Amand (1980) *A Região, Espaço Vivido*, Almedina, Coimbra.
- FRIEDMANN, John (1996) *Empowerment – uma Política de Desenvolvimento Alternativo*, Celta, Lisboa.
- FRIEDMANN, John e WEAVER, Clyde (1981) *Territorio y Funcion*, Instituto de Estudios de Administracion Local, Madrid.

- GAMBIER, Dominique e VERNIÈRES, Michel (1985) *Le Marché du Travail*, Economica, Paris.
- GAZIER, Bernard (1992) *Économie du Travail et de L'emploi*, Dalloz, Paris.
- GEOIDEIA/IESE (1999) *Estudo de Avaliação Intercalar do PIC Leader II – Relatório Final*, Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural, Lisboa.
- GEORIS, Pierre (1992) “La fonction de médiation au niveau local” in *Revue d’Action Sociale*, Março-Abril, nº2.
- GHAI, Dharan (1990) “Participatory development: some perspectives from grass-roots experiences” in GRIFFIN, Keith e KNIGHT, John (Coord.) *Human Development and International Development Strategy for the 1990s*, pp. 215-246, Macmillan, London.
- GIDDENS, Anthony (1989) *A Constituição da Sociedade*, Maria Fontes, São Paulo.
- GLEIZAL, Jean-Jacques (1999) “Les politiques locales de securité” in *Cahiers Français*, Oct. – Déc., nº 293, pp. 97-105.
- GRIFFIN, Keith (1989) *Alternative Strategies for Development*, OECD Development Centre, London.
- GRUPO DE LISBOA (1994) *Limites à Competição*, Europa-América, Lisboa.
- GUERRA, Isabel (1991) *Changement Urbain et Modes de Vie dans la Peninsule de Setúbal: 1974/86*, These de Douctorat, Tours.
- GUERRA, Isabel (2001) “Intervenções face à exclusão social urbana: uma luta inglória?” in *Cidades – Comunidades e Territórios*, Junho, nº2, pp. 47-56.
- HANSEN, Niles (1981) “Development from above: the centre-down development paradigm” in STÖHR, Walter e TAYLOR, Fraser (Coord.) *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, pp. 15-38, J. Wiley & Sons, Ltd, London.
- HENRIQUES, José Manuel (1990) *Municípios e Desenvolvimento*, Escher, Lisboa.

- HENRIQUES, José Manuel (1991) (Coord.) *O Programa ILE em Portugal: Avaliação e Perspectivas*, Escher, Lisboa.
- HENRIQUES, José Manuel (1994a) (Coord.) *Local Development in Poverty 3*, Col. «The Lessons of the Poverty 3 Programme», E.E.I.G. Animation and Research, European Union, Brussels.
- HENRIQUES, José Manuel (1994b) *Experimenting in a Portuguese Reality*, Col. «The Lessons of the Poverty 3 Programme», E.E.I.G. Animation and Research, European Union, Brussels.
- HENRIQUES, José Manuel, e RODRIGUES, Fernanda (1994) (Coord.) *Pobreza é Com Todos – Mudanças Possíveis*, Comissão Europeia, Lisboa.
- HERRICK, Bruce e KINDLEBERGER, Charles (1983) *Economic Development*, McGraw-Hill, London.
- HESPANHA, Pedro (2000) *Política e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: a Garantia de um Rendimento Mínimo*, Síntese Conclusiva do Seminário Europeu, Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, Lisboa.
- HIERNAUX, Jean-Pierre (1997) “O partenariado, uma perspectiva de desenvolvimento do trabalho social” in ESTIVIL, Jordi (Coord.) *O Partenariado Social na Europa – Uma Estratégia Participativa para a Inserção*, Cadernos REAPN, Porto.
- HUNT, Diana (1989) *Economic Theories of Development: an Analysis of Competing Paradigms*, Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire.
- IMHOFF, Daniel (1997) “Agricultura apoiada pela comunidade: uma exploração agrícola conscienciosa” in MANDER, Jerry e GOLDSMITH, Edward (Coord.) *Economia Global, Economia Local – a Controvérsia*, pp. 445-454, Coleção «Economia e Política», nº 30, Instituto Piaget, Lisboa.
- INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL (2002a) *Os Beneficiários do RMG: Trajectórias de Vida, Vivências e Impactes Diferenciados*, Instituto para o Desenvolvimento Social, Lisboa.

- INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL (2002b) *Os Técnicos do RMG: Representações e Perfis Sócio-profissionais*, Instituto para o Desenvolvimento Social, Lisboa.
- IEFP (1991) *LEDA – Um Programa Comunitário de Desenvolvimento Local do Emprego*, Lisboa.
- IEFP (1998) *Desemprego registado nos Centros de Emprego*, Lisboa.
- IEFP (1999) *Redes Regionais para o Emprego – Relatório Semestral*, Lisboa.
- IEFP (2000) *Plano Regional da Área Metropolitana do Porto*, Documento de circulação interna, Porto.
- IEFP (2002a) *Caracterização Genérica do Modelo de Intervenção das Redes Regionais do Emprego*, Lisboa.
- IEFP (2002b) *Desemprego registado nos Centros de Emprego*, Lisboa.
- INE (1991) *Censos 1991*, Lisboa.
- INE (1998a) *Anuário Estatístico da Região Norte*, Lisboa.
- INE (1998b) *Anuário Estatístico da Região Alentejo*, Lisboa.
- INE (1999a) *Anuário Estatístico da Região Norte*, Lisboa.
- INE (1999b) *Anuário Estatístico da Região Alentejo*, Lisboa.
- INE (2001a) *Censos 2001*, Lisboa.
- INE (2001b) *Anuário Estatístico da Região Norte*, Lisboa.
- INE (2001c) *Anuário Estatístico da Região Alentejo*, Lisboa.
- INE (2002a) *Anuário Estatístico da Região Norte*, Lisboa.
- INE (2002b) *Anuário Estatístico da Região Alentejo*, Lisboa.
- INE (2003a) *Contas Nacionais Trimestrais*, Lisboa.

- INE (2003b) *Inquérito ao Emprego 1998 – 2002*, Lisboa.
- INE (2003c) *Inquérito de Conjuntura à Indústria Transformadora 1998 – 2002*, Lisboa.
- INE (2003d) *Inquérito de Conjuntura ao Comércio 1998 – 2002*, Lisboa.
- INE (2003e) *Inquérito de Conjuntura à Construção e Obras Públicas 1998 – 2002*, Lisboa.
- LAJUGIE et al. (1985) *Espace Régional et Aménagement du Territoire*, Dalloz, Paris.
- LAVILLE, Jean-Louis (1995a) “Introduction: la nouvelle question sociale” in LAVILLE, Jean-Louis et EME, Bernard (Coord.) *Cohésion Sociale et Emplois*, pp. 19-26, Desclée de Brouwer, Paris.
- LAVILLE, Jean-Louis (1995b) “Services, emplois et socialisation” in LAVILLE, Jean-Louis et EME, Bernard (Coord.) *Cohésion Sociale et Emplois*, pp. 115-156, Desclée de Brouwer, Paris.
- LAVILLE, Jean-Louis et al. (1997) “Conclusion: association et société” in LAVILLE, Jean-Louis et SAINSAULIEU, Renaud (Coord.) *Sociologie de L’association – Des Organisations à L’épreuve du Changement Social*, pp. 321-376, Desclée de Brouwer, Paris.
- LAVILLE, Jean-Louis (1998) “L’économie d’avenir dans une économie plurielle” in DEFOURNY, Jacques, FAVREAU, Louis et LAVILLE, Jean-Louis (Coord.) *Insertion et Nouvelle Economie Sociale: un Billan International*, pp. 321-338, Desclée de Brouwer, Paris.
- LÉON, Pierre (1981) *História Económica e Social do Mundo*, Volume 6, Tomo I, Sá da Costa, Lisboa.
- LEWIS, Arthur (1954) “O desenvolvimento económico com oferta ilimitada de mão-de-obra” in AGARWALA, A. N. e SINGH, S. P. (Coord.) *A Economia do Subdesenvolvimento*, pp. 406-456, 1968, Forense, São Paulo.
- LOPES, Helena (1995) *La Dimension Apprentissage de la Relation de Travail*, Dinâmia, Lisboa.

- LOPES, Helena (1997) *Formação e/ou Emprego para os Adultos de Baixo Nível de Escolarização*, Dinâmia, Lisboa.
- LOPES, Raul (2001) *Competitividade, Inovação e Territórios*, Celta, Oeiras.
- LOPES, Simões Lopes (1995) *Desenvolvimento Regional*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- MADDISON, Angus (1991) *Dynamic Forces in Capitalist Development – a Long-Run Comparative View*, Oxford University Press, New York.
- MADDISON, Angus (1995) *L'Économie Mondiale 1820-1992 – Analyse et Statistiques*, OECD, Paris.
- MADDISON, Angus (2001) *The World Economy – A Millennial Perspective*, OECD, Paris.
- MALLET, Louis (1978) “Marché de la force de travail et localisation” in *Les Marches du Travail*, pp. 75-97, La Documentation Française.
- MATEUS, Augusto (1995) (Coord.) *Portugal XXI – Cenários de Desenvolvimento*, Bertrand, Venda Nova.
- MEADOWS et al. (1972) *Os Limites do Crescimento*, Dom Quixote, Lisboa.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E SOLIDARIEDADE SOCIAL (1996) *Subprograma Integrar – Regulamento de Acesso*, Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, Lisboa.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E SOLIDARIEDADE SOCIAL (1998) *Quadros de Pessoal*, Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, Lisboa.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E SOLIDARIEDADE SOCIAL (2000a) *Quadros de Pessoal*, Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, Lisboa.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E SOLIDARIEDADE SOCIAL (2000b) *Plano Nacional de Emprego*, Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, Lisboa.
- MINC, Alain (1990) *A Grande Ilusão*, Difel, Lisboa.

- MURTEIRA, Mário (1990) *Lições de Economia e Política do Desenvolvimento*, Presença, Lisboa.
- NUNES, Helena e HOVEN, Rudy Van Den (1996a) “Introdução” in NUNES, Helena e HOVEN, Rudy Van Den (Coord.) *Desenvolvimento e Acção Social*, pp. 7-9, Fim de Século, Lisboa.
- NUNES, Helena e HOVEN, Rudy Van Den (1996b) “Trabalho comunitário: fundamentos e contextos de acção” in NUNES, Helena e HOVEN, Rudy Van Den (Coord.) *Desenvolvimento e Acção Social*, pp. 47-66, Fim de Século, Lisboa.
- OECD (1995) *Historical Statistics. 1960-93*, Paris.
- OECD (1999) *Historical Statistics. 1960-97*, Paris.
- OMINAMI, Carlos (1986) *Le Tiers Monde dans la Crise – Essai sur les Transformations Récentes des Rapports Nord-Sud*, La Découverte, Paris.
- PECQUEUR, Bernard (1987) *De L’espace Fonctionnel à L’espace-territoire – Essai sur le Développement Local*, These de Douctorat, Grenoble.
- PECQUEUR, Bernard (1989) *Le Developpement Local – Mode ou Modèle?*, Syros, Paris.
- PECQUEUR, Bernard e SILVA, Mário Rui (1989) “Industrialisation diffuse et developpement” in *Estudos de Economia*, Vol. IX, Julho-Setembro, nº 4, pp. 427-448.
- PERROUX, François (1964) *L’Économie du XXe Siécle*, Presses Universitaires de France, Paris.
- PIRES, Rui Pena (1999) “Uma teoria dos processos de integração” in *Sociologia-Problemas e Práticas*, nº 30, pp. 9-54.
- PNUD (1996) *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano*, Tricontinental, Lisboa.
- PRESIDÊNCIA PORTUGUESA (2000) *Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social – para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Presidência Portuguesa, Lisboa.

- PUTTEN, Raymond Van Der (2003) “Perspectivas para a UE27” in *Economia Pura*, nº 58, pp. 34-37.
- REIS, José (1986) “A recolha de informação não estatística em Economia” in SILVA, Augusto Santos e PINTO, José Madureira (Coord.) *Metodologia das Ciências Sociais*, Afrontamento, Coimbra.
- REIS, José (1992) *Espaços da Indústria – a Regulação Económica e a Mediação Local numa Sociedade Semiperiférica*, Afrontamento, Coimbra.
- REIS, José (1996) “O desenvolvimento local: condições e possibilidades” in NUNES, Helena e HOVEN, Rudy Van Den (Coord.) *Desenvolvimento e Acção Social*, Fim de Século, Lisboa
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS nº2/98, “Redes regionais para o emprego”, Conselho de Ministros, Lisboa.
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS nº67/98, “Plano Regional do Alentejo”, Conselho de Ministros, Lisboa.
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS nº77/99, “Plano Regional da Área Metropolitana do Porto”, Conselho de Ministros, Lisboa.
- RINNERT, Anne (1999) “Développement local et aménagement du territoire” in *Cahiers Français*, Oct. – Déc., nº 293, pp. 106-112.
- RODRIGUES, Fernanda (1996) “Pobreza e exclusão social: configurações e perspectivas, a intervenção e formação dos profissionais sociais” in NUNES, Helena e HOVEN, Rudy Van Den (Coord.) *Desenvolvimento e Acção Social*, Fim de Século, Lisboa.
- RODRIGUES, Fernanda e STOER, Stephen (1998) *Entre Parceria e Partenariado*, Celta, Oeiras.
- RODRIGUES, Maria João (1991) *Competitividade e Recursos Humanos – Dilemas de Portugal na Construção Europeia*, Dom Quixote, Lisboa.

- RODRIGUES, Maria João (1992) *O Sistema de Emprego em Portugal – Crise e Mutações*, Dom Quixote, Lisboa.
- RODRIGUES, Maria João et al. (1992) (Coord.) *Políticas de Reestruturação, Emprego e Desenvolvimento Regional – os Lanifícios na Covilhã*, Dinâmia, Lisboa.
- RODRIGUES, Maria João e LOPES, Helena (1993) *La Place de L'entreprise dans le Processus de Production de la Qualification – Effects Formateurs de L'organisation du Travail*, Dinâmia, Lisboa.
- ROSANVALON, Pierre (1984) *A Crise do Estado Providência*, Inquérito, Lisboa.
- ROSTOW, W. (1956) “O arranque para o desenvolvimento auto-sustentado” in AGARWALA, A. N. e SINGH, S. P. (Coord.) *A Economia do Subdesenvolvimento*, pp. 159-193, 1968, Forense, São Paulo.
- SALAVISA, Isabel (1999) *Mudança Tecnológica, Especialização Internacional e Modo de Desenvolvimento – o Caso da Indústria Portuguesa a Partir dos Anos 70*, Tese de Doutoramento, ISCTE, Lisboa.
- SALAVISA, Isabel (2001) *Mudança Tecnológica e Economia: Crescimento, Competitividade e Indústria em Portugal*, Celta, Oeiras.
- SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE AMARES (1998) *Esquema-síntese das Acções do Projecto InovarAmares*, Santa Casa da Misericórdia de Amares, Amares.
- SAVARY (1991) “Des stratégies multinationales aux stratégies globales” in GILLY (Coord.) *L'Europe Industrielle – Horizon 93*, pp. 79-108, La Documentation Française, Paris.
- SEERS, Dudley (1979) “Os indicadores de desenvolvimento: o que estamos a tentar medir?” in *Análise Social*, Vol. XV (60), 4º, pp. 949-968.
- SILVA, Mário Rui (1988) *Industrialization et Développement Local – une Interprétation à Partir du Cas Portugais*, These de Douctorat, Grenoble.

- SIMONIN, Bernard (1994) (Coord.) *The Multidimensional Approach as a Principle of the Programme*, Col. «The Lessons of the Poverty 3 Programme», E.E.I.G. Animation and Research, European Union, Brussels.
- SO, Alvin (1990) *Social Change and Development – Modernization, Dependency and World-System Theories*, Sage publications, Newbury Park.
- SOLOW, Robert (1957) “Technical change and the aggregate production function” in HARTLEY, James et al. (Coord.) *Real Business Cycles*, 1998, Routledge, London e New York, pp. 543-551.
- STIGLITZ, Joseph (2000) “Entrevista” in *Economia Pura*, n° 26, pp. 20-22.
- STÖHR, Walter e TÖDLING, Franz (1977) “Spatial equity – some anti-theses to current regional development doctrine” in *Papers of the Regional Science Association*, Vol. 38, pp. 33-52.
- STÖHR, Walter e TAYLOR, Fraser (1981) “Introduction” in STÖHR, Walter e TAYLOR, Fraser (Coord.) *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, pp. 1-14, J. Wiley & Sons Ltd, London.
- STÖHR, Walter (1981) “Development from above: the bottom-up and periphery-inward development paradigm” in STÖHR, Walter e TAYLOR, Fraser (Coord.) *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, pp. 39-72, J. Wiley & Sons Ltd, London.
- STÖHR, Walter (1984) “Changing external conditions and a paradigm shift in regional development strategies?” in *Estudos de Economia*, Vol. IV, Julho-Set., n° 4, pp. 461-484.
- STÖHR, Walter (1986) “Regional innovation complexes” in *Papers of the Regional Science Associations*, Vol 59, pp. 29-44.
- STÖHR, Walter (1990a) “Synthesis” in STÖHR, Walter (Coord.) *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*, pp. 1-19, The United Nations University Press, London.

- STÖHR, Walter (1990b) “Introduction” in STÖHR, Walter (Coord.) *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*, pp. 20-34, The United Nations University Press, London.
- STÖHR, Walter (1990c) “On the theory and practise of local development in Europe” in STÖHR, Walter (Coord.) *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*, pp. 35-54, The United Nations University Press, London.
- THE ECONOMIST (2000) “Members in 2005?” in *The Economist*, Junho, pg.15.
- THE WORLD BANK (1978) *World Development Report 1978*, Oxford University Press, New York.
- THE WORLD BANK (1985) *World Development Report 1985*, Oxford University Press, New York.
- THE WORLD BANK (1990) *World Development Report 1990*, Oxford University Press, New York.
- THE WORLD BANK (2000) *World Development Report 1999-2000*, Oxford University Press, New York.
- THE WORLD BANK (2001) *World Development Report 2000-2001*, Oxford University Press, New York.
- THE WORLD BANK (2003) *World Development Report 2003*, Oxford University Press, New York.
- THOMAS, Willian (1999) “The Kyoto protocol: history, facts, figures and projections” in *Public Utilities Fortnightly*, 15 April, pp. 48-49.

ANEXO 1 – QUADROS ESTATÍSTICOS¹⁵²

¹⁵² Neste anexo os quadros A1 a A5 reportam-se ao capítulo I, o quadro B1 ao capítulo II, os quadros C1 a C5 ao capítulo III, os quadros D1 a D4 ao capítulo VI e os quadros E1 a E41 dizem respeito ao capítulo VIII.

Quadro A.1 - Taxas médias anuais de crescimento do produto interno bruto per capita nos principais países desenvolvidos, 1820-1998 (valores em percentagem)

| | 1820-70 | 1870-1913 | 1913-50 | 1950-73 | 1973-98 |
|--------------|---------|-----------|---------|---------|---------|
| Austrália | 4.0 | 1.1 | 0.7 | 2.3 | 1.9 |
| Áustria | 0.9 | 1.5 | 0.2 | 4.9 | 2.1 |
| Bélgica | 1.4 | 1.1 | 0.7 | 3.6 | 1.9 |
| Canadá | 1.3 | 2.3 | 1.4 | 2.7 | 1.6 |
| Dinamarca | 0.9 | 1.6 | 1.6 | 3.1 | 1.9 |
| Finlândia | 0.8 | 1.5 | 1.9 | 4.3 | 2.0 |
| França | 0.9 | 1.5 | 1.1 | 4.1 | 1.6 |
| Alemanha | 1.1 | 1.6 | 0.2 | 5.0 | 1.6 |
| Itália | 0.6 | 1.3 | 0.9 | 5.0 | 2.1 |
| Japão | 0.2 | 1.5 | 0.9 | 8.1 | 2.3 |
| Holanda | 0.8 | 0.9 | 1.1 | 3.5 | 1.8 |
| Noruega | 0.5 | 1.3 | 2.1 | 3.2 | 3.0 |
| Suécia | 0.7 | 1.5 | 2.1 | 3.1 | 1.3 |
| Suíça | 1.1 | 1.6 | 2.1 | 3.1 | 0.6 |
| R. Unido | 1.3 | 1.0 | 0.9 | 2.4 | 1.8 |
| EUA | 1.3 | 1.8 | 1.6 | 2.5 | 2.0 |
| Média Aritm. | 1.1 | 1.4 | 1.2 | 3.8 | 1.8 |

Fonte: MADDISON (2001:186 e 216)

Quadro A.2 - Taxas médias anuais de crescimento da produtividade (produto interno bruto por homem-hora) nos principais países desenvolvidos, 1870-1998 (valores em percentagem)

| | 1870-1913 | 1913-50 | 1950-73 | 1973-98 |
|--------------|-----------|---------|---------|---------|
| Austrália | 1.1 | 1.5 | 2.6 | 1.8 |
| Áustria | 1.8 | 0.9 | 5.9 | 2.3 |
| Bélgica | 1.2 | 1.4 | 4.5 | 2.8 |
| Canadá | 2.3 | 2.3 | 2.9 | 1.1 |
| Dinamarca | 1.9 | 1.7 | 4.1 | 1.9 |
| Finlândia | 1.8 | 2.3 | 5.2 | 2.5 |
| França | 1.7 | 1.9 | 5.0 | 2.5 |
| Alemanha | 1.6 | 0.8 | 5.9 | 2.4 |
| Itália | 1.7 | 2.0 | 5.8 | 2.3 |
| Japão | 2.0 | 1.8 | 7.7 | 2.7 |
| Holanda | 1.2 | 1.3 | 4.8 | 1.8 |
| Noruega | 1.6 | 2.5 | 4.2 | 3.1 |
| Suécia | 1.8 | 2.8 | 4.1 | 1.5 |
| Suíça | 1.8 | 2.7 | 3.3 | 1.2 |
| R. Unido | 1.2 | 1.7 | 3.1 | 2.2 |
| EUA | 1.9 | 2.5 | 2.8 | 1.5 |
| Média Aritm. | 1.7 | 1.9 | 4.5 | 2.1 |

Fonte: MADDISON (2001:352)

Quadro A.3 - Taxas médias anuais de crescimento do stock de capital bruto não residente por parte dos principais países desenvolvidos, 1890-1987 (valores em percentagem)

| | 1890-1913 | 1913-50 | 1950-73 | 1973-87 |
|------------------|-----------|---------|---------|---------|
| França | ND | 1.2a | 5.1 | 4.5 |
| Alemanha | 3.1a | 1.1a | 6.6 | 3.5 |
| Japão | 3.0 | 3.9 | 9.1 | 7.6 |
| Holanda | ND | 2.4a | 5.8 | 3.3 |
| Reino Unido | 2.0 | 1.5 | 5.1 | 2.9 |
| EUA | 5.4 | 2.1 | 3.2 | 3.3 |
| Média aritmética | 3.4 | 2.0 | 5.8 | 4.2 |

a - valores aproximados que não correspondem a estimativas estandardizadas

ND – Não disponível

Fonte: MADDISON (1991:140)

Quadro A.4 - Taxas médias anuais de crescimento das exportações nos principais países desenvolvidos, 1820-1973 (valores em percentagem)

| | 1820-70 | 1870-1913 | 1913-50 | 1950-73 |
|------------------|---------|-----------|---------|---------|
| Austrália | ND | 4.8 | 1.3 | 5.8 |
| Áustria | 4.7 | 3.5 | -3.0 | 10.8 |
| Bélgica | 5.4a | 4.2 | 0.3 | 9.4 |
| Canadá | ND | 4.1 | 3.1 | 7.0 |
| Dinamarca | 1.9b | 3.3 | 2.4 | 6.9 |
| Finlândia | ND | 3.9 | 1.9 | 7.2 |
| França | 4.0 | 2.8 | 1.1 | 8.2 |
| Alemanha | 4.8c | 4.1 | -2.8 | 12.4 |
| Itália | 3.4 | 2.2 | 0.6 | 11.7 |
| Japão | ND | 8.5 | 2.0 | 15.4 |
| Holanda | ND | 2.3d | 1.5 | 10.3 |
| Noruega | ND | 3.2 | 2.7 | 7.3 |
| Suécia | ND | 3.1 | 2.8 | 7.0 |
| Suíça | 4.1 | 3.9 | 3.0 | 8.1 |
| Reino Unido | 4.9 | 2.8 | 0.0 | 3.9 |
| EUA | 4.7 | 4.9 | 2.2 | 6.3 |
| Média aritmética | 4.2 | 3.9 | 1.0 | 8.6 |

a 1831-70 b 1844-70 c 1840-70 d 1872-1913

ND – Não disponível

Fonte: MADDISON (1991:75)

Quadro A.5 - Rácio exportações/PIB a preços correntes nos principais países desenvolvidos e na economia mundial, 1950-1998 (valores em percentagem)

| | 1950 | 1973 | 1998 |
|------------------|------|------|------|
| França | 7.6 | 15.2 | 28.7 |
| Alemanha | 6.2 | 23.8 | 38.9 |
| Holanda | 12.2 | 40.7 | 61.2 |
| Reino Unido | 11.3 | 14.0 | 25.0 |
| EUA | 3.0 | 4.9 | 10.1 |
| Japão | 2.2 | 7.7 | 13.4 |
| Economia mundial | 5.5 | 10.5 | 17.2 |

Fonte: MADDISON (2001:363)

Quadro B.1 - Total da despesa pública em percentagem do PIB a preços correntes nos principais países desenvolvidos, 1913-1999 (*)

| | 1913 | 1938 | 1950 | 1973 | 1999 |
|--------------|------|------|------|------|------|
| França | 8.9 | 23.2 | 27.6 | 38.8 | 52.4 |
| Alemanha | 17.7 | 42.4 | 30.4 | 42.0 | 47.6 |
| Japão | 14.2 | 30.3 | 19.8 | 22.9 | 38.1 |
| Holanda | 8.2a | 21.7 | 26.8 | 45.5 | 43.8 |
| Reino Unido | 13.3 | 28.8 | 34.2 | 41.5 | 39.7 |
| EUA | 8.0 | 19.8 | 21.4 | 31.1 | 30.1 |
| Media Aritm. | 11.7 | 27.7 | 26.7 | 37.0 | 42.0 |

Fonte: MADDISON (2001:135)

a – 1910

(*) Para este indicador não é possível apresentar a média por períodos, dada a falta de informação estatística na fonte referida.

Quadro C.1 – Taxas médias anuais de desemprego estandardizadas na UE15, EUA, Japão e OCDE , 1960 – 1993

| | 1960-73 | 1974-79 | 1980-89 | 1990-93 |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|
| União Europeia 15 | 2.7 | 4.7 | 9.3 | 9.2 |
| EUA | 4.5 | 6.7 | 7.2 | 6.5 |
| Japão | 1.2 | 1.9 | 2.5 | 2.2 |
| OCDE | 3.0 | 4.9 | 7.3 | 7.0 |

Fonte: OECD (1995:47)

Quadro C.2 – Evolução das taxas médias anuais de inflação nos principais países desenvolvidos, 1973 – 1989 (taxa ponderada do crescimento dos preços do consumo)

| | 1973–82 | 1982-89 |
|------------------|---------|---------|
| Austrália | 11.4 | 7.6 |
| Áustria | 6.3 | 2.8 |
| Bélgica | 8.2 | 3.7 |
| Canadá | 9.8 | 4.5 |
| Dinamarca | 11.1 | 5.0 |
| Finlândia | 10.8 | 5.7 |
| França | 11.4 | 5.0 |
| Alemanha | 5.1 | 1.7 |
| Itália | 17.0 | 8.1 |
| Japão | 8.4 | 1.1 |
| Holanda | 6.9 | 1.4 |
| Noruega | 9.9 | 6.8 |
| Suécia | 10.3 | 6.4 |
| Suíça | 4.4 | 2.4 |
| Reino Unido | 14.5 | 5.1 |
| EUA | 8.7 | 3.6 |
| Média aritmética | 9.6 | 4.5 |

Fonte: MADDISON (1991:188)

Quadro C.3 - Emprego nos serviços em percentagem da população activa empregada na UE15, EUA, Japão e OCDE, 1960-93 (valores médios anuais)

| | 1960-73 | 1974-79 | 1980-89 | 1990-93 |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|
| União Europeia 15 | 43.1 | 50.2 | 57.2 | 60.4 |
| EUA | 59.4 | 64.9 | 68.6 | 72.1 |
| Japão | 44.9 | 52.3 | 56.4 | 59.1 |
| OCDE | 47.1 | 54.3 | 59.8 | 63.2 |

Fonte: OECD (1995:43)

Quadro C.4 - Taxas médias anuais de crescimento da produtividade sectorial do factor trabalho (valor acrescentado bruto por pessoa empregada) nos principais países desenvolvidos, 1913-1987 (valores em percentagem)

| SECTORES/PAÍSES | 1913-50 | 1950-73 | 1973-87 |
|-------------------|---------|---------|---------|
| <u>PRIMÁRIO</u> | | | |
| França | 1.4 | 5.9 | 4.8 |
| Alemanha | -0.4 | 6.3 | 3.7 |
| Japão | 0.3 | 7.3 | 1.9 |
| Holanda | ND | 6.0 | 4.4 |
| Reino Unido | 2.5 | 4.6 | 3.6 |
| EUA | 1.6a | 5.4 | 2.4 |
| Média | 1.1 | 5.9 | 3.5 |
| <u>SECUNDÁRIO</u> | | | |
| França | 1.5 | 5.2 | 3.9 |
| Alemanha | 1.3 | 5.6 | 2.0 |
| Japão | 2.4 | 9.5 | 3.9 |
| Holanda | ND | 5.6 | 1.5 |
| Reino Unido | 1.4 | 2.9 | 2.8 |
| EUA | 1.5a | 2.2 | 1.1 |
| Média | 1.6 | 5.2 | 2.5 |
| <u>TERCIÁRIO</u> | | | |
| França | 0.4 | 3.0 | 0.8 |
| Alemanha | -0.2 | 2.8 | 2.0 |
| Japão | 0.3 | 4.0 | 2.2 |
| Holanda | ND | 1.8 | 0.4 |
| Reino Unido | 0.7 | 2.0 | 1.1 |
| EUA | 1.0a | 1.4 | 0.2 |
| Média | 0.4 | 2.5 | 1.1 |

Fonte: MADDISON (1991:150)

a 1909-48

ND – Não disponível

Quadro C.5 - Taxas médias anuais de crescimento das exportações nos principais países desenvolvidos, 1973-1998 (valores em percentagem)

| | 1973-98 |
|------------------|---------|
| França | 4.7 |
| Alemanha | 4.4 |
| Holanda | 4.1 |
| Reino Unido | 4.4 |
| EUA | 6.0 |
| Japão | 5.3 |
| Economia mundial | 5.1 (*) |

Fonte: MADDISON (2001:362)

(*) Para o período 1950-73 a taxa de crescimento das exportações era de 7.9%.

Quadro nº D.1. – Indicadores-chave de emprego na União Europeia, 1993 –2001 (*)

| | 1993 | 1998 | 2001 |
|---|-----------|------|------|
| Emprego com contrato a termo certo (% do emprego total) | 11.5 (**) | 13.1 | 13.4 |
| Desemprego jovem (% da população activa dos 15-24 anos) | 20.3 | 18.6 | 14.9 |
| Taxa de desemprego (%) | 10.2 | 9.5 | 7.4 |
| Taxa de desemprego de longa duração (%) | 4.6 | 4.7 | 3.3 |
| Taxa de desemprego masculino (%) | 9.2 | 8.2 | 6.4 |
| Taxa de desemprego feminino (%) | 11.5 | 11.1 | 8.7 |

Fonte: EUROPEAN COMISSION (2002a:173)

(*) Para este indicador não é possível apresentar a média por períodos, dada a falta de informação estatística na fonte referida.

(**) Dado referente a 1994

Quadro D.2 - Deflator do PIB para Portugal e UE15, 1990 – 2002

| Ano | Deflator PIB | Deflator PIB |
|------|---------------------------------|------------------------------|
| | Portugal (1995 = 100) (*) | UE15 (1995 = 100) (**) |
| 1990 | 67.6 | ---- |
| 1997 | ---- | 106.22 |
| 1998 | 111.0 | 108.08 |
| 1999 | 114.4 | ---- |
| 2000 | ---- | 113.98 |
| 2002 | 129.8 | 118.71 |

Fonte: Contas Nacionais – INE

(*) 1995 – 2002: Fonte – INE (2003a)
1986 – 1994: Retropolação do PIB com as taxas de variação anteriores (SEC79).

(**) Fonte: Eurostat – Base de dados NEW CRONOS

Quadro D.3 - Custo público médio por cada posto de trabalho criado no âmbito de programas comunitários e nacionais

Unidade: Euros

| <u>Programas</u> (Período de avaliação) | Preços correntes (*) | Preços constantes 2002 |
|--|----------------------|------------------------|
| Objectivo 2 (1997 – 1999) | 20 600 | 23 022 |
| Acção - B2 605 (1996 – 1997) | 12 000 – 55 000 | 13 411 – 61 467 |
| Pactos Territoriais (1997 – 1998) | 19 100 | 20 979 |
| Terceiro sistema (1997 – 2000) | 10 000 | 10 415 |
| Leader 2 (1997 – 1998) | 43 825 | 51 248 |
| RIME (1997 – 1999) | 16 041 | 18 200 |
| ILE (1987 – 1990) | 6 555 | 12 586 |

Fontes : Trabalhos de avaliação dos respectivos programas

(*) Preços correntes respeitantes ao último ano de avaliação de cada programa. Na avaliação ex-ante do «Objectivo 2», consideramos os preços correntes de 1997.

Quadro D.4 – Qualidade de vida nos países de elevado rendimento e nos países de rendimentos mais baixos, 1980 – 2000 (*)

| | Taxa de Mortabilidade até aos 5 anos, por 1000 hab. | | Esperança de vida à nascença | Taxa de iliteracia nas mulheres (%) | População urbana (% do total) | |
|------------------------------------|---|------|------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|------|
| | 1980 | 2000 | 2000 | 2000 | 1980 | 1998 |
| Países com rendimentos mais baixos | 151 | 115 | 59 | 37 | 21 | 31 |
| Países com rendimentos mais altos | 15 | 7 | 78 | ND | 75 | 76 |

Fonte: THE WORLD BANK (2000:233) ; THE WORLD BANK (2003:235)

ND – Não disponível.

(*) Para este indicador não é possível apresentar a média por períodos, dada a falta de informação estatística na fonte referida.

Quadro E.1 - Número médio de horas dedicadas aos projectos AM, FO, LC e IESDLD

| Projecto | Horas extra-formação (**) | Horas de formação | Totais por projecto |
|----------|------------------------------|-------------------|------------------------|
| AM | 19737 | 4753 | 24490 |
| FO | 12556 | 8350 (*) | 20906 |
| LC | 13958 | 588 | 14546 |
| IESDLD | 5264 | 4300 | 9564 |

Fonte: Fichas estatísticas dos projectos; Documentação dos projectos

(*) Este total resulta da soma das horas de formação leccionadas na Esdime e no Ensino Recorrente.

(**) Estes valores têm por base os valores totais calculados nos quadros E.2, E.3, E.4 e E.5.

Quadro E.2 - Número médio de horas extra-formação dedicadas ao projecto AM

| Dados para os técnicos de cada instituição | Nº total de meses (1) | Nº total de dias (2) | Nº médio de horas normais por dia (*) (3) | Nº total médio de horas normais (4) = (2)*(3) | Nº total médio de horas extraordin. por mês (5) | Nº total médio de horas extraordin. (6) = (5)*(1) | Nº total médio de horas (7) = (4)+(6) |
|--|--------------------------|-------------------------|--|--|--|--|--|
| <u>Santa Casa</u> | 18.5 | 407 | 2 | 814 | 96 | 1776 | 2590 |
| | 18.5 | 407 | 7 | 2849 | 16 | 296 | 3145 |
| | 18.5 | 407 | 7 | 2849 | 168 | 3108 | 5957 |
| | 18.5 | 407 | 7 | 2849 | 168 | 3108 | 5957 |
| <u>Segurança Social</u> | 18 | 396 | 1.5 | 594 | 72 | 1296 | 1890 |
| | 18 | 396 | 0.5 | 198 | - | - | 198 |
| Total de horas | - | - | - | 10153 | - | - | 19737 |

Fonte: Ficha estatística

Quadro E.3 - Número médio de horas extra-formação dedicadas ao projecto FO

| Dados para os técnicos de cada instituição por projecto | Nº total de meses | Nº total de dias | Nº médio de horas normais por dia | Nº total médio de horas normais (***) | Nº total médio de horas extraordin. por mês | Nº total médio de horas extraordin. | Nº total médio de horas |
|---|-------------------|------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|---|-------------------------------------|-------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) = (2)*(3) | (5) | (6) = (5)*(1) | (7) = (4)+(6) |
| <u>Esdime</u> | 15 | 330 | 7 | 2310 | - | - | 2310 |
| | 18.5 | 407 | 3.5 | 1425 | - | - | 1425 |
| | 18.5 | 407 | 6.5 | 2646 | - | - | 2646 |
| | 18.5 | 407 | 5.5 | 2239 | - | - | 2239 |
| | 16.5 | 363 | 6 | 2178 | - | - | 2178 |
| | 18.5 | 407 | 3.5 | 1425 | - | - | 1425 |
| <u>Ensino Recorrente (*)</u> | | | | 315 | | | 315 |
| <u>Segurança Social (**)</u> | - | 3 | 6 | 18 | - | - | 18 |
| Total de horas | | | | 12556 | | | 12556 |

Fonte: Ficha estatística

(*) Neste caso consideram-se as horas totais respeitantes à coordenação dos três cursos do Ensino Recorrente; a resposta à ficha estatística centrou-se nos valores totais.

(**) Neste caso consideram-se os contributos totais das assistentes sociais das três CLA envolvidas no projecto.

(***) Valores arredondados à unidade.

Quadro E.4 - Número médio de horas extra-formação dedicadas ao projecto LC

| Dados para os técnicos de cada instituição | Nº total de meses | Nº total de dias | Nº médio de horas normais por dia | Nº total médio de horas normais | Nº total médio de horas extraordin. por mês | Nº total médio de horas extraordin. | Nº total médio de horas |
|--|-------------------|------------------|-----------------------------------|---------------------------------|---|-------------------------------------|-------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) = (2)*(3) | (5) | (6) = (5)*(1) | (7) = (4)+(6) |
| <u>Cruz Vermelha</u> | 26.5 | 583 | 7 | 4081 | 44 | 1166 | 5247 |
| | 26.5 | 583 | 6 | 3498 | - | - | 3498 |
| | 10.5 | 231 | 7 | 1617 | - | - | 1617 |
| | 27 | - | 7 (*) | 189 | - | - | 189 |
| | 16 | 352 | 7 | 2464 | - | - | 2464 |
| <u>Câmara</u> | 26 | 572 | 1.5 | 858 | - | - | 858 |
| <u>Centro de Emprego</u> | 26 | - | - | 40 | - | - | 40 |
| <u>Associação Empresas de Vinho do porto</u> | 26 | - | - | 30 | - | - | 30 |
| <u>Sandeman</u> | 26 | | | 15 | | | 15 |
| Total de horas | - | - | - | 12792 | - | - | 13958 |

Fonte: Ficha estatística

(*) Este valor corresponde ao número de horas normais por mês.

Quadro E.5 - Número médio de horas extra-formação dedicadas ao projecto IESDLLD

| Dados para os técnicos de cada instituição | Nº total de meses (1) | Nº total de dias (2) | Nº médio de horas normais por dia (3) | Nº total médio de horas normais (4) = (2)*(3) | Nº total médio de horas extraordin. por mês (5) | Nº total médio de horas extraordin. (6) = (5)*(1) | Nº total médio de horas (7) = (4)+(6) |
|--|--------------------------|-------------------------|--|--|--|--|--|
| <u>Cruz Vermelha</u> | 16.5 | 363 | 7 | 2541 | - | - | 2541 |
| | 16.5 | 363 | 3.5 | 1271 | - | - | 1271 |
| | 16.5 | 363 | 2 | 726 | - | - | 726 |
| | 16.5 | 363 | 2 | 726 | - | - | 726 |
| Total de horas | - | - | - | 5264 | - | - | 5264 |

Fonte: Ficha estatística

Quadro E.6 - Custos dos recursos humanos do projecto AM não financiados pelo Subprograma Integrar

Unidade: Euros

| Instituição | (1) (*) | (2) | | (3) = (2)*(1) | |
|------------------|-------------|----------|----------|---------------|---------|
| | | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 |
| Segurança Social | 0.214 | 13268.02 | 22505.76 | 2839.36 | 4816.23 |
| | 0.071 | 11272.83 | - | 800.37 | - |
| Santa Casa | 0.3 | 9570.98 | 15157.77 | 2871.29 | 4547.33 |
| Totais | - | - | - | 6511.02 | 9363.56 |

Fonte: Ficha estatística

(*) Relação «nº total de horas normais dedicadas ao projecto / nº total de horas normais de trabalho na instituição de origem durante o período do projecto»

Quadro E.7 - Custos dos recursos humanos do projecto FO não financiados pelo Subprograma Integrar

Unidade: Euros

| Instituição | (1) (*) | (2) | | (3) = (2)*(1) | |
|-------------------|-------------|----------|----------|---------------|----------|
| | | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 |
| Ensino Recorrente | 1 | 17069.13 | 36764.28 | 17069.13 | 36764.28 |
| Segurança Social | 0.038 | 3381.84 | - | 128.51 | - |
| Totais | - | - | - | 17197.64 | 36764.28 |

Fonte: Ficha estatística

(*) Relação «nº total de horas normais dedicadas ao projecto / nº total de horas normais de trabalho na instituição de origem durante o período do projecto»

Quadro E.8 - Custos dos recursos humanos do projecto LC não financiados pela Iniciativa Comunitária Recite 2

Unidade: Euros

| Instituição | (1) (*) | (2) | | | (3)=(2)*(1) | | |
|-------------------|-------------|----------|----------|----------|-------------|----------|----------|
| | | 2000 | 2001 | 2002 | 2000 | 2001 | 2002 |
| Cruz Vermelha | 1 | 16340.38 | 21826.97 | 9474.91 | 16340.38 | 21826.97 | 9474.91 |
| Câmara | 0.214 | 29389.20 | 35544.32 | 18522.84 | 6289.29 | 7606.48 | 3963.89 |
| Centro de Emprego | 0.01 | 30855.60 | 37359.98 | 19180.00 | 308.56 | 373.60 | 191.80 |
| Totais | | - | - | - | 22938.23 | 29807.05 | 13630.60 |

Fonte: Ficha estatística

(*) Relação «nº total de horas normais dedicadas ao projecto / nº total de horas normais de trabalho na instituição de origem durante o período do projecto»

Quadro E.9 - Custos totais dos projectos AM, FO e IESDLD (preços correntes)

Unidade: Euros

| Custos/ projectos | Projecto AM | | Projecto FO | | Projecto IESDLD | |
|---------------------------------------|-------------|-----------|-------------|-----------|-----------------|-----------|
| | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1999 | 2000 |
| Custos financiados pelo Integrar | 458258.45 | 437800.23 | 210949.47 | 279630.70 | 263558.86 | 131779.43 |
| Custos não financiados pelo Integrar: | | | | | | |
| - Recursos Humanos (*) | 6511.02 | 9363.56 | 17197.64 | 36764.28 | - | - |
| - Tarefas extra-formação | - | 1431.55 | - | - | - | - |
| Totais | 464769.47 | 448595.34 | 228147.11 | 316394.98 | 263558.86 | 131779.43 |

Fontes: Fichas estatísticas; Documentação dos projectos.

(*) Valores retirados dos totais calculados nos quadros E.6 e E.7

Quadro E.10 - Custos totais do projecto LC (preços correntes)

Unidade: Euros

| Custos / anos | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|----------|----------|----------|
| Custos financiados pelo Recite 2 | 26724.00 | 32068.80 | 17561.49 |
| Custos dos recursos humanos não financiados pelo Recite 2 (**) | 22938.23 | 29807.05 | 13630.60 |
| Totais | 49662.23 | 61875.85 | 31192.09 |

Fontes: Ficha estatística; Documentação dos projectos.

(**) Valores retirados dos totais calculados no quadro E.8

Quadro E.11 - Deflador do PIB para Portugal, 1998 – 2002

| Anos | Deflador PIB |
|------|--------------|
| 1998 | 111 |
| 1999 | 114.4 |
| 2000 | 118.3 |
| 2001 | 124.1 |
| 2002 | 129.8 |

Fonte: INE (2003a)

Quadro E.12 - Custos totais dos projectos AM, FO, LC e IESDLD (preços correntes e preços constantes 2002) (*)

Unidade: Euros

| Projecto / ano | 1998 (Preços correntes) | 1999 (Preços correntes) | 2000 (Preços correntes) | 2001 (Preços correntes) | 2002 (Preços correntes) | Custos totais (Preços Constantes 2002) |
|----------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|---|
| AM | 464769.47 | 448595.34 | - | - | - | 1052470.36 |
| FO | 228147.11 | 316394.98 | - | - | - | 625774.85 |
| LC | - | - | 49622.23 | 61875.85 | 31192.09 | 150355.97 |
| IESDLD | - | 263558.86 | 131779.43 | - | - | 443627.71 |

Fontes: Fichas estatísticas; Documentação dos projectos.

(*) Valores calculados com base nos totais dos quadros E.9, E.10 e E.11.

Quadro E.13 – Indicadores das empresas de inserção de Amares e Vila Nova de Gaia

| | Empresa Inserção «Amares Natural» | | Empresa de Inserção «Pratos eTratos» |
|---|--------------------------------------|-----------|--|
| | 2000 | 2001 | (*) |
| Rentabilidade comercial (**) | 0.64 | 1 | 0.56 |
| Resultados correntes antes dos impostos (Euros) (***) | -11563.70 | +38922.62 | -15410.58 |
| Resultados correntes antes dos impostos em percentagem do total de custos | 17.3 | 53.6 | 15.8 |
| Subsídios estatais em percentagem do total de proveitos | 36.7 | 17.7 | 44.6 |

Fonte: Documentação dos projectos

(*) Informação referente ao 2º semestre de 2002 e ao 1º semestre de 2003.

(**) Relação «prestação de serviços / custos de mercadorias e pessoal».

(***) Diferença entre proveitos e custos totais.

Quadro E.14 – Indicadores de conjuntura em Portugal, 1998 – 2002

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Taxa de crescimento do PIB (%) (1) | 4.6 | 3.8 | 3.7 | 1.9 | 0.4 |
| Taxa de desemprego (%) (2) | 5.0 | 4.4 | 3.9 | 4.1 | 5.1 |
| Índice de produção industrial (Índice no final de 2000 = 100) (3) | 99.9 | 100.5 | 100.0 | 102.3 | 102.9 |
| Procura interna dirigida à indústria de bens de consumo (saldo de respostas extremas – valor efectivo) (3) | - 9.3 | -12.3 | -10.0 | -15.3 | -28.4 |
| Índice de volume de negócios no comércio a retalho (índice no final de 2000 = 100) (4) | 89.3 | 95.1 | 100.0 | 106.1 | 107.9 |
| Taxa de utilização da capacidade produtiva no sector da construção (% - VE) (5) | 78.5 | 75.5 | 76.8 | 77.0 | 74.0 |

Fontes:

(1) Banco de Portugal (2003)

(2) INE (2003b)

(3) INE (2003c)

(4) INE (2003d)

(5) INE (2003e)

Quadro E.15 – Taxa de crescimento da população residente e evolução da densidade populacional no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique, 1991 - 2001

| | População Residente 1991 | População Residente 2001 | Taxa Crescimen. 1991/2001 | Densid. Populac. 1991 | Densid. Populac 2001 |
|----------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------|
| Continente | 9375926 | 9869343 | 5.3 | 101.8 | 107.1 |
| Cávado | 353267 | 393063 | 11.3 | 283.7 | 315.7 |
| Amares | 16715 | 18521 | 10.8 | 203.8 | 225.9 |
| Grande Porto | 1167800 | 1260680 | 8.0 | 1436.9 | 1551.2 |
| V.N. de Gaia | 248565 | 288749 | 16.2 | 1473.4 | 1711.6 |
| Baixo Alentejo | 143020 | 135105 | - 5.5 | 16.7 | 15.8 |
| Aljustrel | 11990 | 10567 | - 11.9 | 26.2 | 23.1 |
| Castro Verde | 7762 | 7603 | - 2.0 | 13.6 | 13.4 |
| Ourique | 6597 | 6199 | - 6.0 | 9.9 | 9.3 |

Fontes: INE (1991) (2001a)

Quadro E.16 – Distribuição da população residente por grupos etários (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 1991

| | Grupo Etário 0 - 14 | Grupo Etário 15 - 24 | Grupo Etário 25 - 64 | Grupo Etário > 65 |
|----------------|---------------------|----------------------|----------------------|-------------------|
| Continente | 19.7 | 16.3 | 50.3 | 13.7 |
| Cávado | 24.9 | 19.5 | 45.8 | 9.8 |
| Amares | 25.4 | 18.2 | 43.6 | 12.8 |
| Grande Porto | 20.0 | 17.4 | 52.0 | 10.6 |
| V. N. Gaia | 20.2 | 17.6 | 52.6 | 9.6 |
| Baixo Alentejo | 17.6 | 13.7 | 48.4 | 20.3 |
| Aljustrel | 17.9 | 14.0 | 49.1 | 19.0 |
| Castro Verde | 17.6 | 13.5 | 48.0 | 20.9 |
| Ourique | 14.6 | 12.4 | 48.6 | 24.4 |

Fonte: INE (1991)

Quadro E.17 – Distribuição da população residente por grupos etários (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 2001

| | Grupo Etário 0 - 14 | Grupo Etário 15 - 24 | Grupo Etário 25 - 64 | Grupo Etário > 65 |
|----------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------|
| Continente | 15.8 | 14.2 | 53.5 | 16.5 |
| Cávado | 19.4 | 16.6 | 52.2 | 11.8 |
| Amares | 19.3 | 17.0 | 49.2 | 14.5 |
| Grande Porto | 16.3 | 14.4 | 56.2 | 13.1 |
| V. N. Gaia | 17.0 | 14.1 | 57.0 | 11.9 |
| Baixo Alentejo | 13.6 | 12.8 | 49.6 | 24.0 |
| Aljustrel | 13.0 | 13.0 | 50.9 | 23.1 |
| Castro Verde | 13.8 | 13.2 | 50.8 | 22.2 |
| Ourique | 10.6 | 11.0 | 48.0 | 30.4 |

Fonte: INE (2001a)

Quadro E.18 – Evolução da taxa de cobertura dos equipamentos da Segurança Social (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique 1998 - 2000

| | 1998 | | | 2000 | | |
|----------------|------------------|------------------|------------------------------|------------------|------------------|------------------------------|
| | Cheches + ATL | Apoio Domici. | Centros de Dia + Lares | Cheches + ATL | Apoio Domici. | Centros de Dia + Lares |
| Continente | 13.8 | 3.0 | 6.1 | 9.7 | 3.0 | 6.3 |
| Cávado | 15.3 | 3.3 | 4.4 | 13.2 | 2.7 | 4.5 |
| Amares | 5.0 | 3.7 | 2.9 | 4.3 | 3.0 | 4.0 |
| Grande Porto | 12.7 | 2.5 | 5.1 | 8.1 | 1.9 | 4.5 |
| V. N. Gaia | 8.4 | 0.8 | 2.9 | 5.0 | 0.5 | 2.4 |
| Baixo Alentejo | 13.6 | 2.9 | 9.9 | 9.4 | 10.7 | 23.6 |
| Aljustrel | 12.4 | 8.5 | 13.0 | 14.4 | 13.9 | 21.7 |
| Castro Verde | 10.4 | 1.6 | 8.4 | 2.9 | 3.7 | 17.7 |
| Ourique | 6.1 | 0.0 | 15.4 | 12.2 | 2.8 | 32.7 |

Fontes: INE (1998a) (1998b) (2001b) (2001c)

Quadro E.19 – Evolução dos indicadores de saúde no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique, 1994 - 2000

| | Taxa Média Mortalidade Infantil (%) | | Médicos por 1000 Hab | |
|----------------|--|-----------|-------------------------|------|
| | 1994/1998 | 1996/2000 | 1998 | 2000 |
| Continente | 6.9 | 6.1 | 3.1 | 3.2 |
| Cávado | 8.0 | 7.7 | 1.9 | 2.0 |
| Amares | 7.2 | 6.9 | 0.6 | 0.6 |
| Grande Porto | 7.4 | 6.5 | 5.6 | 5.7 |
| V. N. Gaia | 8.2 | 7.0 | 3.4 | 3.5 |
| Baixo Alentejo | 5.2 | 4.9 | 1.4 | 1.4 |
| Aljustrel | 7.2 | 11.8 | 0.6 | 0.6 |
| Castro Verde | 3.4 | ND | 0.5 | 0.7 |
| Ourique | 4.1 | 4.5 | 0.4 | 0.7 |

Fontes: INE (1999a) (1999b) (2001b) (2001c)

ND – Não disponível.

Quadro E.20 - Distribuição das empresas por escalão de dimensão (%)
no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila N. de Gaia,
Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 1998

| | 0 a 9 | 10 a 49 | 50 a 99 | > 100 |
|----------------|-------|---------|---------|-------|
| Continente | 82,1 | 15,0 | 1,7 | 1,2 |
| Cávado | 79,4 | 17,7 | 1,9 | 1,0 |
| Amares | 84,2 | 14,6 | 0,6 | 0,6 |
| Grande Porto | 79,0 | 17,8 | 1,7 | 1,5 |
| VN Gaia | 79,6 | 17,2 | 1,7 | 1,5 |
| Baixo Alentejo | 91,3 | 8,1 | 0,5 | 0,1 |
| Aljustrel | 92,5 | 6,5 | 1,0 | 0,0 |
| Castro Verde | 91,1 | 8,4 | 0,0 | 0,5 |
| Ourique | 92,9 | 7,1 | 0,0 | 0,0 |

Fonte: MTSS (1998)

Quadro E.21 - Distribuição das empresas por escalão de dimensão (%)
no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila N. de Gaia,
Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 2000

| | 0 a 9 | 10 a 49 | 50 a 99 | > 100 |
|----------------|-------|---------|---------|-------|
| Continente | 83,0 | 14,4 | 1,5 | 1,1 |
| Cávado | 81,3 | 16,2 | 1,7 | 0,8 |
| Amares | 82,7 | 15,9 | 0,9 | 0,5 |
| Grande Porto | 80,1 | 16,9 | 1,7 | 1,3 |
| VN Gaia | 80,7 | 16,3 | 1,7 | 1,3 |
| Baixo Alentejo | 91,6 | 7,7 | 0,6 | 0,1 |
| Aljustrel | 92,0 | 6,8 | 1,2 | 0,0 |
| Castro Verde | 91,6 | 7,9 | 0,0 | 0,5 |
| Ourique | 93,4 | 6,6 | 0,0 | 0,0 |

Fonte: MTSS (2000a)

Quadro E.22 – Taxa de iniciativa empresarial no Continente, Cávado, Grande Porto e Baixo Alentejo, 1986 - 1998

| | Taxa de iniciativa empresarial (%) (*) |
|----------------|--|
| Continente | 6.8 |
| Cávado | 7.9 |
| Grande Porto | 6.7 |
| Baixo Alentejo | 5.8 |

Fonte: COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO (2001:98)

(*) Relação entre o número de novas empresas e a população activa (potencialmente criadora de novas empresas) existente numa dada região e a meio do período considerado (neste caso 1991).

Quadro E.23– Distribuição da população activa e empregada por sectores de actividade económica no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique -1991

| | Sector primário (%) | Sector secundário (%) | Sector terciário (%) | Total Pop. activa empregada |
|----------------|---------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------------|
| Continente | 10.5 | 38.5 | 51.0 | 3945520 |
| Cávado | 10.0 | 52.7 | 37.3 | 154450 |
| Amares | 17.8 | 43.8 | 38.4 | 5953 |
| Grande Porto | 2.4 | 44.2 | 53.4 | 537620 |
| V. N. Gaia | 1.4 | 48.9 | 49.7 | 115949 |
| Baixo Alentejo | 24.8 | 22.3 | 52.9 | 47515 |
| Aljustrel | 19.1 | 38.4 | 42.5 | 3661 |
| Castro Verde | 18.9 | 34.4 | 46.7 | 2725 |
| Ourique | 33.2 | 21.0 | 45.8 | 2200 |

Fonte: INE (1991)

Quadro E.24 – Distribuição da população activa e empregada por sectores de actividade económica no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 2001

| | Sector primário (%) | Sector secundário (%) | Sector terciário (%) | Total Pop. activa empregada |
|----------------|---------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------------|
| Continente | 4.8 | 35.5 | 59.7 | 4450711 |
| Cávado | 4.0 | 49.8 | 46.2 | 182190 |
| Amares | 7.6 | 46.3 | 46.1 | 7419 |
| Grande Porto | 1.7 | 35.2 | 63.1 | 595529 |
| V. N. Gaia | 0.8 | 39.0 | 60.2 | 140081 |
| Baixo Alentejo | 14.9 | 22.7 | 62.4 | 50818 |
| Aljustrel | 12.2 | 32.8 | 55.0 | 3636 |
| Castro Verde | 11.1 | 32.7 | 56.2 | 2985 |
| Ourique | 16.2 | 24.0 | 59.8 | 2290 |

Fonte: INE (2001a)

Quadro E.26 – Sectores por níveis de especialização em Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique (CAE rev 2.1) – 2000 (*)

| Concelhos / sectores | Sectores com nível de especialização superior às médias nacional e regional | Sectores com nível de especialização superior à média regional |
|----------------------|---|--|
| Amares | <ul style="list-style-type: none"> • Outras indústrias extractivas • Alimentação e bebidas • Vestuário • Construção • Outras actividades de serviços colectivos e pessoais | <ul style="list-style-type: none"> • Madeiras e cortiça • Edição e impressão de suportes de informação • Produtos metálicos e máquinas e equipamentos • Mobiliário • Transporte de gás • Actividades financeiras • Actividades imobiliárias |
| Aljustrel | <ul style="list-style-type: none"> • Outras indústrias extractivas • Produtos químicos • Edição e impressão de suportes de informação • Alimentação e bebidas • Construção • Actividades financeiras • Saúde e acção social | <ul style="list-style-type: none"> • Madeira e cortiça • Produtos metálicos e máquinas e equipamentos |
| Castro Verde | <ul style="list-style-type: none"> • Extracção de produtos metálicos • Construção | <ul style="list-style-type: none"> • Pasta de papel e cartão • Mobiliário • Actividades imobiliárias • Actividades recreativas, culturais e desportivas |
| Ourique | <ul style="list-style-type: none"> • Alimentação e bebidas • Outros produtos minerais não metálicos • Construção • Alojamento e restauração • Serviços de transporte • Actividades financeiras • Actividades associativas | <ul style="list-style-type: none"> • Madeira e cortiça • Máquinas e equipamentos não especificados |
| Vila Nova de Gaia | <ul style="list-style-type: none"> • Alimentação e bebidas • Têxteis • Couro e produtos de couro • Madeira e cortiça • Pasta de papel e cartão • Produtos metálicos e máquinas e equipamentos • Máquinas e aparelhos eléctricos • Veículos automóveis e reboques • Mobiliário • Reciclagem • Captação, tratamento e distribuição de água | <ul style="list-style-type: none"> • Outros produtos minerais não metálicos • Outras indústrias extractivas • Construção • Reparação de veículos automóveis e motociclos • Correios e telecomunicações • Saneamento e higiene pública |

(*) Com base nos indicadores do quadro E.25

Quadro E.29 - População empregada por tipo de contrato (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, V. N. de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 2000

| | Sem Termo | A Termo |
|----------------|-----------|---------|
| Continente | 79,7 | 20,3 |
| Cávado | 83,7 | 16,3 |
| Amares | 75,1 | 24,9 |
| Grande Porto | 80,6 | 19,4 |
| VN Gaia | 83,0 | 17,0 |
| Baixo Alentejo | 82,5 | 17,5 |
| Aljustrel | 83,4 | 16,6 |
| Castro Verde | 86,9 | 13,1 |
| Ourique | 92,5 | 7,5 |

Fonte: MTSS (2000a)

Quadro E.30 - População residente segundo a condição perante a actividade económica (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, V. N. de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 2001

| | População Empregada | População Desempregada | População Inactiva |
|----------------|---------------------|------------------------|--------------------|
| Continente | 53,6 | 3,9 | 42,5 |
| Cávado | 57,5 | 3,5 | 39,0 |
| Amares | 49,7 | 3,6 | 46,7 |
| Grande Porto | 56,5 | 4,9 | 38,6 |
| VN Gaia | 58,5 | 5,1 | 36,4 |
| Baixo Alentejo | 43,6 | 5,6 | 50,8 |
| Aljustrel | 39,5 | 5,8 | 54,7 |
| Castro Verde | 45,5 | 6,0 | 48,5 |
| Ourique | 41,3 | 4,8 | 53,9 |

Fonte: INE (2001a)

Quadro E.31 - População residente segundo a situação na profissão (%)
no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares
V. N. de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 2001

| | Trab. P. C. Próp. Empregador | Trab. Por Conta Própria Isolado | Trab. Familiar Não Remuner. | Trab. Por Conta de Out. |
|----------------|---------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| Continente | 10,5 | 6,3 | 0,8 | 82,4 |
| Cávado | 11,7 | 5,9 | 1,0 | 81,4 |
| Amares | 10,8 | 6,9 | 1,1 | 81,2 |
| Grande Porto | 9,8 | 4,9 | 0,5 | 84,8 |
| VN Gaia | 9,3 | 4,9 | 0,3 | 85,5 |
| Baixo Alentejo | 10,4 | 9,5 | 0,8 | 79,3 |
| Aljustrel | 10,8 | 9,8 | 1,2 | 78,2 |
| Castro Verde | 9,7 | 8,4 | 0,7 | 81,2 |
| Ourique | 12,3 | 12,6 | 0,3 | 74,8 |

Fonte: INE (2001a)

Quadro E.32 - População residente segundo o principal meio de vida (%)
no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares
V. N. de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 2001

| | Trabalho | Rend. Prop. e Empresa | Subsídio Desemprego | Subsídios Temporários | Rend. Mínim. Garantido | Pensão/ Reforma | Apoio Social | A Cargo Da Família |
|----------------|----------|--------------------------|------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------|-----------------|-----------------------|
| Continente | 53,6 | 0,7 | 2,3 | 0,7 | 0,5 | 24,4 | 0,3 | 17,7 |
| Cávado | 57,9 | 0,5 | 2,4 | 0,7 | 0,3 | 20,1 | 0,2 | 17,9 |
| Amares | 50,1 | 0,7 | 2,8 | 0,7 | 0,3 | 23,0 | 0,2 | 22,2 |
| Grande Porto | 56,3 | 0,7 | 3,3 | 0,8 | 0,9 | 20,4 | 0,3 | 17,2 |
| VN Gaia | 58,4 | 0,6 | 3,6 | 0,9 | 0,9 | 18,8 | 0,3 | 16,7 |
| Baixo Alentejo | 0,8 | 32,3 | 0,2 | 17,3 | 0,8 | 32,3 | 0,2 | 15,9 |
| Aljustrel | 0,5 | 32,4 | 0,2 | 18,0 | 0,5 | 32,4 | 0,2 | 16,0 |
| Castro Verde | 0,6 | 29,1 | 0,2 | 21,0 | 0,6 | 29,1 | 0,2 | 19,2 |
| Ourique | 0,2 | 36,1 | 0,2 | 14,8 | 0,2 | 36,1 | 0,2 | 12,3 |

Fonte: INE (2001a)

Quadro E.33 – Evolução da taxa de desemprego (%) no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares, Vila Nova de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique, 1991 - 2001

| | 1991 | | | 2001 | | |
|----------------|------|-----|------|------|-----|------|
| | HM | H | M | HM | H | M |
| Continente | 6.1 | 4.2 | 8.8 | 6.9 | 5.3 | 8.7 |
| Cávado | 3.9 | 3.4 | 4.6 | 5.8 | 4.8 | 7.0 |
| Amares | 4.4 | 3.2 | 6.2 | 6.8 | 4.5 | 10.2 |
| Grande Porto | 6.0 | 4.7 | 7.7 | 8.0 | 6.8 | 9.4 |
| V. N. Gaia | 5.6 | 4.2 | 7.4 | 8.1 | 6.5 | 9.9 |
| Baixo Alentejo | 14.3 | 7.9 | 26.3 | 11.5 | 7.0 | 17.7 |
| Aljustrel | 16.7 | 8.8 | 32.5 | 12.7 | 7.4 | 20.7 |
| Castro Verde | 11.8 | 5.1 | 26.6 | 11.6 | 4.9 | 21.5 |
| Ourique | 10.2 | 4.8 | 24.2 | 10.5 | 4.2 | 19.7 |

Fontes: INE (1991) (2001a)

Quadro E.34 – Evolução da taxa de desemprego no Continente, Norte e Alentejo (%), 1998 – 2002

| | 1998 | 2002 |
|------------|------|------|
| Continente | 5.0 | 5.1 |
| Norte | 4.9 | 4.9 |
| Alentejo | 8.1 | 6.6 |

Fontes : INE (1998a) (1998b) (2002a) (2002b)

Quadro E.35 - Desemprego segundo o género e o tempo de inscrição (%)
 no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares
 V. N. de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 1998 e 2002

| | 1998 | | | 2002 | | |
|--------------------------|-----------|------------|-------|-----------|------------|-------|
| | <12 meses | >=12 meses | Total | <12 meses | >=12 meses | Total |
| Continente | | | | | | |
| Feminino | 60,4 | 57,7 | 59,1 | 58,6 | 57,7 | 58,3 |
| Masculino | 39,6 | 42,3 | 40,9 | 41,4 | 42,3 | 41,7 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Cávado | | | | | | |
| Feminino | 57,3 | 53,7 | 55,8 | 63,0 | 61,0 | 62,2 |
| Masculino | 42,7 | 46,3 | 44,2 | 37,0 | 39,0 | 37,8 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Amares | | | | | | |
| Feminino | 63,7 | 54,5 | 60,5 | 67,6 | 61,5 | 65,5 |
| Masculino | 36,3 | 45,5 | 39,5 | 32,4 | 38,5 | 34,5 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Grande Porto | | | | | | |
| Feminino | 56,0 | 55,0 | 55,5 | 55,0 | 55,4 | 55,1 |
| Masculino | 44,0 | 45,0 | 44,5 | 45,0 | 44,6 | 44,9 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Vila Nova de Gaia | | | | | | |
| Feminino | 57,5 | 57,0 | 57,2 | 56 | 59 | 57 |
| Masculino | 42,5 | 43,0 | 42,8 | 44 | 41 | 43 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100 | 100 | 100 |
| Baixo Alentejo | | | | | | |
| Feminino | 67,0 | 73,6 | 70,5 | 62,2 | 71,0 | 65,6 |
| Masculino | 33,0 | 26,4 | 29,5 | 37,8 | 29,0 | 34,4 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Aljustrel | | | | | | |
| Feminino | 61,7 | 64,2 | 63,1 | 54,1 | 60,5 | 56,5 |
| Masculino | 38,3 | 35,8 | 36,9 | 45,9 | 39,5 | 43,5 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Castro Verde | | | | | | |
| Feminino | 69,0 | 79,3 | 74,8 | 60,2 | 74,8 | 66,5 |
| Masculino | 31,0 | 20,7 | 25,2 | 39,8 | 25,2 | 33,5 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Ourique | | | | | | |
| Feminino | 68,8 | 80,5 | 76,5 | 62,0 | 78,7 | 71,6 |
| Masculino | 31,3 | 19,5 | 23,5 | 38,0 | 21,3 | 28,4 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fontes: IEFP (1998) (2002b)

Quadro E.36 - Desemprego segundo o género e o grupo etário (%)
no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares
V. N. de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 1998

| Continente | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
|--------------------------|----------|------------|------------|-------------|-------|
| Feminino | 21,9 | 27,3 | 39,4 | 11,4 | 100,0 |
| Masculino | 17,9 | 21,3 | 35,9 | 24,9 | 100,0 |
| Total | 20,3 | 24,8 | 38,0 | 16,9 | 100,0 |
| Cávado | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| Feminino | 25,1 | 30,2 | 37,6 | 7,0 | 100,0 |
| Masculino | 20,1 | 24,5 | 36,7 | 18,6 | 100,0 |
| Total | 22,9 | 27,7 | 37,2 | 12,1 | 100,0 |
| Amares | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| Feminino | 30,8 | 31,5 | 31,5 | 6,2 | 100,0 |
| Masculino | 19,0 | 28,1 | 38,6 | 14,3 | 100,0 |
| Total | 26,2 | 30,1 | 34,3 | 9,4 | 100,0 |
| Grande Porto | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| Feminino | 19,9 | 28,0 | 40,7 | 11,5 | 100,0 |
| Masculino | 15,5 | 22,0 | 38,3 | 24,2 | 100,0 |
| Total | 17,9 | 25,3 | 39,6 | 17,2 | 100,0 |
| Vila Nova de Gaia | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| Feminino | 22,6 | 29,4 | 39,2 | 8,8 | 100,0 |
| Masculino | 19,3 | 23,1 | 35,7 | 21,9 | 100,0 |
| Total | 21,2 | 26,7 | 37,7 | 14,4 | 100,0 |
| Baixo Alentejo | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| Feminino | 22,3 | 25,5 | 38,4 | 13,9 | 100,0 |
| Masculino | 25,4 | 20,5 | 31,0 | 23,1 | 100,0 |
| Total | 23,2 | 24,0 | 36,2 | 16,6 | 100,0 |
| Aljustrel | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| Feminino | 18,3 | 31,1 | 42,8 | 7,8 | 100,0 |
| Masculino | 22,2 | 22,5 | 39,1 | 16,2 | 100,0 |
| Total | 19,7 | 27,9 | 41,4 | 10,9 | 100,0 |
| Castro Verde | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| Feminino | 20,4 | 23,2 | 43,0 | 13,4 | 100,0 |
| Masculino | 24,4 | 22,1 | 29,0 | 24,4 | 100,0 |
| Total | 21,4 | 22,9 | 39,5 | 16,2 | 100,0 |
| Ourique | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| Feminino | 16,7 | 19,7 | 37,4 | 26,2 | 100,0 |
| Masculino | 24,2 | 15,8 | 33,3 | 26,7 | 100,0 |
| Total | 18,4 | 18,8 | 36,5 | 26,3 | 100,0 |

Fonte: IEFP (1998)

Quadro E.37 - Desemprego segundo o género e o grupo etário (%)
 no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares
 V. N. de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 2002

| Continente | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
|--------------------------|----------|------------|------------|-------------|-------|
| Feminino | 17,9 | 27,7 | 39,7 | 14,7 | 100,0 |
| Masculino | 15,6 | 22,3 | 35,8 | 26,2 | 100,0 |
| Total | 17,0 | 25,5 | 38,1 | 19,5 | 100,0 |
| Cávado | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| Feminino | 19,8 | 30,9 | 38,5 | 10,8 | 100,0 |
| Masculino | 15,2 | 23,0 | 36,6 | 25,1 | 100,0 |
| Total | 18,1 | 27,9 | 37,8 | 16,2 | 100,0 |
| Amares | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| Feminino | 20,9 | 33,7 | 37,1 | 8,3 | 100,0 |
| Masculino | 15,7 | 21,7 | 41,9 | 20,7 | 100,0 |
| Total | 19,1 | 29,6 | 38,8 | 12,6 | 100,0 |
| Grande Porto | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| Feminino | 17,0 | 26,8 | 41,4 | 14,7 | 100,0 |
| Masculino | 14,7 | 22,0 | 37,9 | 25,4 | 100,0 |
| Total | 16,0 | 24,7 | 39,8 | 19,5 | 100,0 |
| Vila Nova de Gaia | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| Feminino | 15,8 | 28,0 | 42,3 | 13,9 | 100,0 |
| Masculino | 15,2 | 23,5 | 36,8 | 24,5 | 100,0 |
| Total | 15,6 | 26,1 | 40,0 | 18,4 | 100,0 |
| Baixo Alentejo | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| Feminino | 17,0 | 23,8 | 42,0 | 17,1 | 100,0 |
| Masculino | 18,6 | 23,8 | 36,5 | 21,1 | 100,0 |
| Total | 17,6 | 23,8 | 40,1 | 18,5 | 100,0 |
| Aljustrel | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| Feminino | 14,3 | 22,4 | 51,9 | 11,4 | 100,0 |
| Masculino | 16,3 | 23,5 | 45,1 | 15,2 | 100,0 |
| Total | 15,2 | 22,9 | 48,9 | 13,0 | 100,0 |
| Castro Verde | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| Feminino | 17,1 | 18,7 | 45,5 | 18,7 | 100,0 |
| Masculino | 21,0 | 18,5 | 39,5 | 21,0 | 100,0 |
| Total | 18,4 | 18,6 | 43,5 | 19,5 | 100,0 |
| Ourique | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| Feminino | 11,0 | 21,2 | 38,2 | 29,6 | 100,0 |
| Masculino | 15,8 | 17,3 | 38,3 | 28,6 | 100,0 |
| Total | 12,4 | 20,1 | 38,2 | 29,3 | 100,0 |

Fonte: IEFP (2002b)

Quadro E.38 - Desemprego segundo o tempo de inscrição e o grupo etário (%)
 no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares
 V. N. de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 1998

| Continente | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
|--------------------------|----------|------------|------------|-------------|-------|
| <12 meses | 29,0 | 28,6 | 32,3 | 10,1 | 100 |
| >=12 meses | 10,1 | 20,4 | 44,6 | 24,9 | 100 |
| Total | 20,3 | 24,8 | 38,0 | 16,9 | 100 |
| Cávado | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| <12 meses | 31,0 | 30,3 | 31,3 | 7,4 | 100 |
| >=12 meses | 11,4 | 24,1 | 45,6 | 18,8 | 100 |
| Total | 22,9 | 27,7 | 37,2 | 12,1 | 100 |
| Amares | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| <12 meses | 31,4 | 31,7 | 29,1 | 7,8 | 100 |
| >=12 meses | 16,6 | 27,3 | 43,9 | 12,3 | 100 |
| Total | 26,2 | 30,1 | 34,3 | 9,4 | 100 |
| Grande Porto | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| <12 meses | 27,6 | 29,6 | 32,1 | 10,7 | 100 |
| >=12 meses | 9,1 | 21,3 | 46,5 | 23,1 | 100 |
| Total | 17,9 | 25,3 | 39,6 | 17,2 | 100 |
| Vila Nova de Gaia | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| <12 meses | 30,7 | 29,6 | 30,5 | 9,2 | 100 |
| >=12 meses | 12,3 | 23,9 | 44,6 | 19,3 | 100 |
| Total | 21,2 | 26,7 | 37,7 | 14,4 | 100 |
| Baixo Alentejo | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| <12 meses | 32,0 | 25,8 | 32,3 | 9,8 | 100 |
| >=12 meses | 15,7 | 22,5 | 39,5 | 22,4 | 100 |
| Total | 23,2 | 24,0 | 36,2 | 16,6 | 100 |
| Aljustrel | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| <12 meses | 25,5 | 31,0 | 37,4 | 6,1 | 100 |
| >=12 meses | 15,4 | 25,6 | 44,4 | 14,5 | 100 |
| Total | 19,7 | 27,9 | 41,4 | 10,9 | 100 |
| Castro Verde | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| <12 meses | 30,6 | 27,1 | 30,6 | 11,8 | 100 |
| >=12 meses | 14,1 | 19,7 | 46,6 | 19,7 | 100 |
| Total | 21,4 | 22,9 | 39,5 | 16,2 | 100 |
| Ourique | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| <12 meses | 30,1 | 24,4 | 33,5 | 11,9 | 100 |
| >=12 meses | 12,3 | 15,9 | 38,0 | 33,8 | 100 |
| Total | 18,4 | 18,8 | 36,5 | 26,3 | 100 |

Fonte: IEFP (1998)

Quadro E.39 - Desemprego segundo o tempo de inscrição e o grupo etário (%)
no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares
V. N. de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 2002

| Continente | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
|--------------------------|----------|------------|------------|-------------|-------|
| <12 meses | 23,3 | 31,5 | 34,8 | 10,4 | 100 |
| >=12 meses | 5,7 | 14,7 | 43,9 | 35,6 | 100 |
| Total | 17,0 | 25,5 | 38,1 | 19,5 | 100 |
| Cávado | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| <12 meses | 24,1 | 34,3 | 33,4 | 8,2 | 100 |
| >=12 meses | 8,5 | 17,5 | 44,9 | 29,1 | 100 |
| Total | 18,1 | 27,9 | 37,8 | 16,2 | 100 |
| Amares | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| <12 meses | 22,5 | 32,8 | 37,0 | 7,6 | 100 |
| >=12 meses | 12,7 | 23,5 | 42,1 | 21,7 | 100 |
| Total | 19,1 | 29,6 | 38,8 | 12,6 | 100 |
| Grande Porto | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| <12 meses | 23,5 | 31,6 | 35,0 | 9,9 | 100 |
| >=12 meses | 5,7 | 15,1 | 46,5 | 32,6 | 100 |
| Total | 16,0 | 24,7 | 39,8 | 19,5 | 100 |
| Vila Nova de Gaia | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| <12 meses | 23,4 | 33,1 | 34,4 | 9,1 | 100 |
| >=12 meses | 6,6 | 18,1 | 46,3 | 29,0 | 100 |
| Total | 15,6 | 26,1 | 40,0 | 18,4 | 100 |
| Baixo Alentejo | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| <12 meses | 22,5 | 26,9 | 39,3 | 11,2 | 100 |
| >=12 meses | 9,7 | 19,0 | 41,3 | 30,0 | 100 |
| Total | 17,6 | 23,8 | 40,1 | 18,5 | 100 |
| Aljustrel | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| <12 meses | 20,1 | 23,0 | 49,1 | 7,9 | 100 |
| >=12 meses | 7,0 | 22,8 | 48,7 | 21,5 | 100 |
| Total | 15,2 | 22,9 | 48,9 | 13,0 | 100 |
| Castro Verde | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| <12 meses | 24,2 | 21,8 | 44,1 | 10,0 | 100 |
| >=12 meses | 10,7 | 14,5 | 42,8 | 32,1 | 100 |
| Total | 18,4 | 18,6 | 43,5 | 19,5 | 100 |
| Ourique | <25 anos | 25_34 anos | 35_54 anos | 55 e + anos | Total |
| <12 meses | 21,0 | 25,0 | 38,5 | 15,5 | 100 |
| >=12 meses | 6,0 | 16,4 | 38,1 | 39,6 | 100 |
| Total | 12,4 | 20,1 | 38,2 | 29,3 | 100 |

Fonte: IEFP (2002b)

Quadro E.40 - Desemprego segundo o género e a habilitação (%)
 no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares
 V. N. de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 1998

| Continente | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundário | superior | Total |
|--------------------------|------------------------|----------|----------|----------|------------|----------|-------|
| Feminino | 9,3 | 33,7 | 20,9 | 13,6 | 16,3 | 6,2 | 100 |
| Masculino | 7,3 | 38,1 | 20,4 | 15,5 | 13,7 | 5,0 | 100 |
| Total | 8,5 | 35,5 | 20,7 | 14,4 | 15,2 | 5,7 | 100 |
| Cávado | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundário | superior | Total |
| Feminino | 6,6 | 33,6 | 22,2 | 12,2 | 17,6 | 7,8 | 100 |
| Masculino | 5,6 | 40,2 | 23,4 | 13,6 | 11,9 | 5,2 | 100 |
| Total | 6,2 | 36,5 | 22,8 | 12,8 | 15,1 | 6,6 | 100 |
| Amares | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundário | superior | Total |
| Feminino | 7,2 | 33,3 | 29,6 | 8,7 | 19,0 | 2,2 | 100 |
| Masculino | 7,1 | 45,7 | 26,7 | 11,9 | 5,7 | 2,9 | 100 |
| Total | 7,2 | 38,2 | 28,4 | 10,0 | 13,7 | 2,4 | 100 |
| Grande Porto | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundário | superior | Total |
| Feminino | 7,9 | 37,4 | 20,0 | 12,8 | 15,0 | 6,9 | 100 |
| Masculino | 5,3 | 40,9 | 21,2 | 14,3 | 13,2 | 5,2 | 100 |
| Total | 6,8 | 38,9 | 20,5 | 13,4 | 14,2 | 6,1 | 100 |
| Vila Nova de Gaia | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundário | superior | Total |
| Feminino | 6,7 | 36,0 | 21,6 | 13,9 | 15,5 | 6,4 | 100 |
| Masculino | 4,9 | 38,0 | 22,2 | 15,0 | 15,0 | 5,0 | 100 |
| Total | 5,9 | 36,8 | 21,9 | 14,3 | 15,3 | 5,8 | 100 |
| Baixo Alentejo | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundário | superior | Total |
| Feminino | 17,9 | 34,9 | 21,5 | 10,1 | 13,0 | 2,5 | 100 |
| Masculino | 17,2 | 37,8 | 22,0 | 11,0 | 10,4 | 1,7 | 100 |
| Total | 17,7 | 35,7 | 21,7 | 10,4 | 12,3 | 2,3 | 100 |
| Aljustrel | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundário | superior | Total |
| Feminino | 10,5 | 33,5 | 28,0 | 11,7 | 13,6 | 2,7 | 100 |
| Masculino | 9,9 | 49,6 | 22,5 | 8,5 | 7,4 | 2,1 | 100 |
| Total | 10,3 | 39,5 | 26,0 | 10,5 | 11,3 | 2,5 | 100 |
| Castro Verde | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundário | superior | Total |
| Feminino | 14,4 | 41,0 | 21,4 | 7,0 | 14,7 | 1,5 | 100 |
| Masculino | 16,8 | 39,7 | 13,0 | 14,5 | 13,7 | 2,3 | 100 |
| Total | 15,0 | 40,7 | 19,3 | 8,9 | 14,5 | 1,7 | 100 |
| Ourique | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundário | superior | Total |
| Feminino | 30,3 | 35,9 | 16,4 | 9,0 | 7,9 | 0,5 | 100 |
| Masculino | 20,8 | 37,5 | 15,0 | 15,8 | 9,2 | 1,7 | 100 |
| Total | 28,0 | 36,3 | 16,1 | 10,6 | 8,2 | 0,8 | 100 |

Fonte: IEFP (1998)

Quadro E.41 - Desemprego segundo o género e a habilitação (%)
 no Continente, Cávado, Grande Porto, Baixo Alentejo, Amares
 V. N. de Gaia, Aljustrel, Castro Verde e Ourique - 2002

| Continente | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundários | superior | Total |
|--------------------------|------------------------|----------|----------|----------|-------------|----------|-------|
| Feminino | 7,5 | 31,5 | 20,8 | 14,9 | 16,4 | 8,9 | 100 |
| Masculino | 5,4 | 36,0 | 19,8 | 17,0 | 15,3 | 6,5 | 100 |
| Total | 6,6 | 33,4 | 20,4 | 15,8 | 15,9 | 7,9 | 100 |
| Cávado | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundários | superior | Total |
| Feminino | 5,7 | 33,3 | 23,5 | 14,2 | 14,6 | 8,7 | 100 |
| Masculino | 4,4 | 40,1 | 20,9 | 16,4 | 12,7 | 5,4 | 100 |
| Total | 5,2 | 35,9 | 22,5 | 15,0 | 13,9 | 7,4 | 100 |
| Amares | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundários | superior | Total |
| Feminino | 6,8 | 30,8 | 28,2 | 13,3 | 15,8 | 5,1 | 100 |
| Masculino | 7,4 | 46,1 | 22,1 | 12,0 | 9,2 | 3,2 | 100 |
| Total | 7,0 | 36,1 | 26,1 | 12,9 | 13,5 | 4,5 | 100 |
| Grande Porto | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundários | superior | Total |
| Feminino | 6,1 | 34,0 | 20,1 | 14,8 | 15,9 | 9,0 | 100 |
| Masculino | 3,6 | 37,4 | 21,5 | 16,1 | 15,0 | 6,5 | 100 |
| Total | 5,0 | 35,6 | 20,7 | 15,4 | 15,5 | 7,9 | 100 |
| Vila Nova de Gaia | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundários | superior | Total |
| Feminino | 6,5 | 35,4 | 21,8 | 14,2 | 15,1 | 7,0 | 100 |
| Masculino | 4,3 | 37,5 | 22,1 | 16,5 | 14,0 | 5,5 | 100 |
| Total | 5,6 | 36,3 | 21,9 | 15,2 | 14,6 | 6,4 | 100 |
| Baixo Alentejo | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundários | superior | Total |
| Feminino | 13,0 | 35,4 | 23,8 | 11,3 | 13,6 | 2,8 | 100 |
| Masculino | 12,8 | 38,4 | 21,5 | 12,6 | 12,4 | 2,3 | 100 |
| Total | 12,9 | 36,4 | 23,0 | 11,8 | 13,2 | 2,6 | 100 |
| Aljustrel | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundários | superior | Total |
| Feminino | 13,7 | 37,6 | 21,9 | 11,1 | 11,7 | 4,1 | 100 |
| Masculino | 10,6 | 44,3 | 21,2 | 11,7 | 8,7 | 3,4 | 100 |
| Total | 12,4 | 40,5 | 21,6 | 11,4 | 10,4 | 3,8 | 100 |
| Castro Verde | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundários | superior | Total |
| Feminino | 10,2 | 42,7 | 20,3 | 10,6 | 14,6 | 1,6 | 100 |
| Masculino | 13,7 | 31,5 | 16,9 | 14,5 | 20,2 | 3,2 | 100 |
| Total | 11,4 | 38,9 | 19,2 | 11,9 | 16,5 | 2,2 | 100 |
| Ourique | Nenhum nível instrução | 1º ciclo | 2º ciclo | 3º ciclo | secundários | superior | Total |
| Feminino | 17,0 | 42,4 | 23,0 | 9,6 | 7,8 | 0,3 | 100 |
| Masculino | 16,5 | 39,8 | 21,8 | 12,0 | 8,3 | 1,5 | 100 |
| Total | 16,9 | 41,7 | 22,6 | 10,3 | 7,9 | 0,6 | 100 |

Fonte: IEFP (2002b)

ANEXO 2 – GUIÕES, ENTREVISTAS E ANÁLISE DE CONTEÚDO

ANEXO 2.1 - GUIÕES

GRELHA DE ANÁLISE

Recordamos aqui a grelha de análise apresentada no capítulo VII.

Quadro 7.1 – Variáveis e indicadores da Dimensão 1 «Construção e maturação da parceria»
(Grelha analítica)

| 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. |

Quadro 7.2 – Variáveis e indicadores da Dimensão 2 «Eficiência e eficácia da parceria»
(Grelha analítica)

| 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 | <p>Dados das empresas de inserção:</p> <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. |

Quadro 7.3 – Variável e indicadores da Dimensão 3 «Estrutura externa das políticas públicas de emprego» (Grelha analítica)

| VARIÁVEL | 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. |

Quadro 7.4 – Variáveis e indicadores da Dimensão 1 «Construção e maturação da parceria»
(Grelha descritiva)

| VARIÁVEIS | INDICADORES |
|---|--|
| Apresentação de cada projecto | <p>Informações de cada projecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zona de intervenção; • Instituição-proponente; • Parceiros; • Período em que o projecto se realizou; • Quadro de financiamento (designação do subprograma e da iniciativa comunitária); • Objectivo geral; • Objectivos específicos; • Principais tarefas desenvolvidas. |
| Aspectos históricos do trabalho em parceria | <p>Informações de cada caso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conteúdo das actividades anteriores aos projectos em estudo; • Parceiros envolvidos; • Quadros de financiamento subjacentes às actividades referidas (designação dos subprogramas ou iniciativas comunitárias). |

Quadro 7.5 – Variável e indicadores da Dimensão 3 «Estrutura externa das políticas públicas de emprego» (Grelha descritiva)

| VARIÁVEL | INDICADORES |
|---|---|
| Enquadramento normativo e operacional dos projectos em estudo | <ul style="list-style-type: none"> • Regulamentos de Fundos Estruturais ou Programa em que se integram a iniciativa comunitária e o subprograma; • Objectivos principais da iniciativa comunitária e do subprograma; • Grupos-alvo; • Participação financeira; • Orgânica-base subjacente ao subprograma e à iniciativa comunitária; |

Quadro 7.6 – Variáveis e indicadores da Dimensão 4 «Estrutura local social, económica e de emprego» (Grelha descritiva)

| 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 das 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. |

GUIÃO PARA A FICHA ESTATÍSTICA

Aqui apresenta-se o guião que serviu de base à recolha de informação estatística relativa aos projectos AM, FO e LC.

Variável – Eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego

| INDICADOR | GUIÃO |
|--|--|
| Taxa de integração no mercado de emprego | <ul style="list-style-type: none">• Número de formandos do projecto X integrados no mercado de emprego;• Número total de formandos do projecto X. |

Variável – Eficiência da parceria em termos de emprego

| INDICADORES | GUIÃO |
|---|---|
| <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. | <ul style="list-style-type: none">• Número de formandos do projecto X integrados no mercado de emprego;• Número médio de horas normais extra-formação dedicadas pelos representantes-técnicos ao projecto X;• Número médio de horas extraordinárias extra-formação dedicadas pelos representantes-técnicos ao projecto X;• Número de meses dedicados pelos representantes-técnicos ao projecto X;• Número de horas de formação do projecto X;• Custos do projecto X;• Remunerações ilíquidas dos representantes-técnicos no projecto X. |

Variável – Eficácia da parceria na ligação das actividades apoiadas ao mercado de bens e serviços

| INDICADORES | GUIÃO |
|---|---|
| <p>Dados das empresas de inserção:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rentabilidade comercial; • Resultados correntes antes dos impostos em percentagem do total dos custos; • Subsídios estatais em percentagem do total dos proveitos. | <ul style="list-style-type: none"> • Valor da prestação de serviços; • Custos das mercadorias e de pessoal; • Proveitos totais; • Custos totais; • Valor dos subsídios estatais. |

GUIÃO PARA AS ENTREVISTAS AOS REPRESENTANTES DOS PARCEIROS

Seguidamente são apresentadas as questões indicativas que serviram de base à realização das entrevistas aos representantes dos parceiros.

Variável – Construção da parceria

| INDICADORES | GUIÃO |
|--|--|
| Razões para a criação da parceria | <p>1 - Quais foram as principais razões para a criação da parceria?</p> <p>[Razões ligadas ao enquadramento económico e social da zona de intervenção;</p> <p>Razões institucionais anteriores: projectos similares da instituição-proponente; técnicos influentes; experiência de trabalho com parceiros]</p> |
| Formas de integração dos parceiros na parceria | <p>2 - De que forma é que a sua instituição integrou a parceria?</p> <p>[Por convite, por decreto ou por necessidade do trabalho em parceria]</p> |

Variável – Conteúdo dos objectivos

| INDICADORES | GUIÃO |
|--|---|
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro no início da parceria | 3 - Quais eram os objectivos e motivações da sua instituição no início da parceria? |
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro na altura em que o inquérito é realizado | 4 - E quais são os seus objectivos e motivações actualmente? [Expectativas frustradas ou cumpridas; Papel da experiência adquirida na apreensão de novos conhecimentos e de novas ideias e metodologias a aplicar em projectos futuros; Distinção entre objectivos de curto prazo e de longo prazo.] |

Variável – Participação das instituições no processo de parceria

| INDICADORES | GUIÃO |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Recursos disponibilizados por cada parceiro Formas de partilha dos recursos | 5 - Quais os recursos que a sua instituição disponibilizou e de que formas é que esses mesmos recursos foram partilhados no decurso do projecto? [Recursos financeiros; tipo de recursos humanos; tipo de recursos logísticos] [Recursos humanos: requisição permanente; por decreto; colocação pontual; Recursos financeiros: empréstimo; a fundo perdido; Recursos logísticos: cedência gratuita (espaços, equipamentos); apoio ao uso do espaço; aluguer a preço baixo] |
| <ul style="list-style-type: none"> Tarefas específicas desenvolvidas por cada parceiro; Formas e conteúdo da articulação da instituição-proponente com outros parceiros, para cada tarefa-base da promoção local do emprego; (*) <p>(*) Indicador da variável «articulação»</p> | 6 - Quais as tarefas que a sua instituição desempenhou no projecto e quais foram as formas e o conteúdo da articulação com os outros parceiros? |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego

| INDICADORES | GUIÃO |
|--|---|
| Avaliações internas em conjunto do processo de parceria, em que o(s) representante(s) da cada instituição-parceira tenha(m) participado | 7 - A intervenção na parceria da instituição que representa foi objecto de avaliação interna? Qual a sua frequência e modalidade(s)? |
| Reformulação organizativa em face da avaliação interna em conjunto | 8 – Na sequência da avaliação interna do projecto, houve reformulações organizativas? Qual o papel que a sua instituição desempenhou nessas reformulações? [Actualização do diagnóstico das necessidades dos indivíduos-alvo; Modificação (enriquecimento) do conteúdo das tarefas; Realização (e respectivo conteúdo) de tarefas não previstas inicialmente; Outras (redefinição dos objectivos do projecto...)] |
| Reformulação organizativa nas instituições de origem dos representantes dos parceiros, face à experiência adquirida durante os processos de parceria | 9 - Qual foi o impacto do trabalho em parceria na sua instituição de origem? [Métodos de trabalho adaptados; Relacionamento interinstitucional; Outras (acrescentadas pelo entrevistado)] |
| Aferição qualitativa de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria | 10 - Quais as principais vantagens e desvantagens do trabalho que foi desenvolvido em parceria, em termos das relações que se estabeleceram entre parceiros? 11 - Até que ponto é que foram evidentes as diferenças de envolvimento e empenhamento? Quais as razões que aponta para estas diferenças? |

Variável - Eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego

| INDICADORES | GUIÃO |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego; • Desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo; • Evolução das situações de pobreza; | 12 - Quais foram os principais resultados da intervenção? [Integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego (problemas e capacidades de adaptação do factor trabalho); Desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo (diferenciar os tipos de competência); Atenuação, ou mesmo início da inversão, de situações de pobreza; Outras (acrescentadas pelo entrevistado)] |

Variável – Enquadramento normativo e operacional inerente aos programas públicos

| INDICADORES | GUIÃO |
|--|--|
| Sugestões dos projectos tendo em vista as entidades públicas nacionais e europeias | 13 - Face à experiência adquirida durante o processo de parceria, que sugestões avança em termos de concepção e implementação futuras de programas, tendo em vista as entidades públicas nacionais e comunitárias? |
| Características normativas e operacionais dos programas públicos existentes na altura do inquérito | 14 - Qual a sua opinião sobre a concepção e implementação dos programas do Quadro Comunitário III dirigidos a estes grupos-alvo? |

GUIÃO PARA AS ENTREVISTAS AOS FORMANDOS

O quadro seguinte apresenta as questões indicativas através das quais foram realizadas as entrevistas aos formandos.

Variável – Eficácia da parceria em termos dos indivíduos-alvo

| INDICADORES | GUIÃO |
|--|--|
| Formas de contacto dos indivíduos-alvo com o projecto | 1 - Como é que teve conhecimento das actividades do projecto ? |
| Motivação para a participação nas actividades do projecto | 2 - Porque é que decidiu começar as actividades com o projecto ? |
| Capacidades de adaptação aos postos de trabalho por parte dos indivíduos-alvo | 3 - Tem tido uma boa adaptação ao projecto ou tem tido problemas? Quais? |
| Problemas de adaptação aos postos de trabalho por parte dos indivíduos-alvo | Questão 3 |
| Balanço geral da experiência vivida por parte dos indivíduos-alvo, no âmbito dos projectos | 4 - Sente que o que aprendeu durante a experiência de trabalho lhe foi útil? Porquê? 5 - Compare a sua situação actual com a que vivia antes de contactar com o projecto. Acha que a sua situação piorou ou melhorou? Porquê? Em quê / em que aspectos? |

ANEXO 2.2. - TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS AOS REPRESENTANTES DOS PARCEIROS

Representante da Sandeman no projecto «Le Cheile»

P - Quais foram as principais razões para a criação da parceria?

R – Especialmente o enquadramento social que, como sabe, é deficitário e fazia todo o sentido que houvesse uma parceria entre público e privado que criasse meios para as pessoas, daqui da freguesia, aplicar o provérbio chinês «não dê o peixe ao pobre, ensina-o a pescar». São pessoas com um nível de escolaridade bastante baixo e precisam de ter meios, num futuro mais ou menos próximo, para eles próprios fazerem uma integração empresarial e integrarem-se no mercado de trabalho global. Teoricamente foi uma boa parceria... Estando envolvidas a Câmara e a Cruz Vermelha há obviamente razões institucionais e até políticas para o começo desta parceria... não tenho a certeza... O que nos foi apresentado já tinha uma certa estrutura, o nosso enquadramento no projecto foi também muito objectivo, uma empresa considerada grande nesta zona, e partimos do princípio que uma empresa multinacional, com toda a carga negativa que normalmente se aplica a uma instituição deste tipo, está enquadrada numa comunidade e temos de interagir e, de alguma forma, ajudar a comunidade onde estamos inseridos. Somos a única empresa que está envolvida no projecto, uma vez que os restantes agentes empresariais são associações de privados.

P - De que forma é que a sua instituição integrou a parceria?

R – Foi por convite, por parte de quem liderava o projecto, salvo erro a Dr^a Inácia, que nos apresentou o projecto ao qual dissemos que sim. Definimos quais eram as bases da participação, até porque os orçamentos não são elásticos.

P - Quais os recursos que a sua instituição disponibilizou e de que formas é que esses mesmos recursos foram partilhados no decurso do projecto?

R - Se contabilizarmos o tempo, neste caso o meu tempo, temos sempre experiência de trabalho e ajudámos a organizar alguns eventos que se proporcionaram: jantares, almoços, recepções, com outros parceiros nacionais e também da União Europeia. Alguns destes eventos foram feitos na Sandeman, nós dávamos alguma coisa para além da instalação. A nossa grande contribuição foi em termos humanos e de instalações. Depois, definitivamente não queríamos ganhar dinheiro. Houve alguns custos para suportar todos estes eventos, houve algumas reuniões que se fizeram lá, numa altura em que o grupo andava um pouco de um lado para o outro e baseámo-nos bastante na Sandeman.

P - Quais eram os objectivos e motivações da sua instituição no início da parceria?

R – Eu fui designado como representante da Sandeman, até porque fazia parte do meu trabalho de responsável pelo Centro de Visitas, ter uma relacionamento local, por isso fui designado para vir. Isto foi a parte institucional, foi a administração da empresa que me designou. A partir do momento em que a pessoa começa a estar envolvida, a perceber o que é o projecto e a ter reuniões, há coisas mais fortes, principalmente porque sabemos que o objectivo final é tentar arranjar ferramentas para pessoas que nós conhecemos, eu conheço muita gente aqui e ali à volta da Sandeman, tínhamos de ter a capacidade de lhes dar a possibilidade de singrarem num meio de trabalho. Era uma maneira de criar capacidade às pessoas para poderem singrar na vida sem andarem a pedir moedinhas, porque realmente a estrutura socioeconómica desta zona é muito má.

P - E quais eram os objectivos e motivações no final do projecto?

R – As motivações foram sendo as mesmas, houve um crescendo depois houve um período que tem a ver com outras complicações profissionais onde comecei a ter menos tempo. Comecei talvez a ser um pouco mais exigente. Juntando a isso as circunstâncias em que o projecto se estava a desenvolver, as coisas começaram-se a complicar e eu comecei a ter muito do meu tempo pessoal alocado. Para passar uma manhã, aqui ou em qualquer sítio, o tempo que gastava nessa manhã tinha de ser compensado de alguma forma. Até aí não tinha problema pois assumia a minha contribuição pessoal no projecto. Comecei a ter problemas quando se perdiam horas a fio a partir pedra e a discutir o sexo dos anjos e nada ia para a frente. Gastava-se algum dinheiro, faziam-se algumas reuniões com alguma capacidade de retórica mas uma pessoa chegava ao fim e, sumariando umas notas da reunião, não conseguia encontrar rigorosamente nada... por vezes nem conseguia tomar notas sobre

aquilo que as pessoas iam dizendo. Teve a ver com a articulação com os parceiros, basicamente com a liderança do projecto e com a articulação entre todos, porque havia demasiada política na questão, i é, demasiados políticos envolvidos. A Cruz Vermelha não é um parceiro político mas tem uma dose significativa de política e então a retórica impõe-se. Falava-se, falava-se mas depois não havia objectividade no projecto e havia várias opiniões sobre o que é que devia ser o projecto.

P - Quais foram os principais resultados da intervenção?

R - A meio do seu percurso o projecto começou a desviar-se, porque assumimos um projecto em que daríamos formação para a criação de empresas de inserção para que rapidamente, ou num período relativamente curto, as pessoas pudessem ter a capacidade de se integrarem no mercado de trabalho. A meio do projecto começou a haver quase a obsessão de criar empresas de inserção e eu tive de dizer numa reunião que «se ser empresário fosse fácil havia muito mais empresas em Portugal e eu próprio já seria». Puxei um pouco dos meus galões com base na minha profissão. Sou licenciado, trabalho quase há quinze anos em várias companhias, sou director comercial de uma empresa como a Sandeman e ainda não tive a possibilidade de criar uma empresa própria, por isso se ser empresário fosse fácil toda a gente o poderia fazer. Ainda por cima estamos a falar de pessoas que não têm as competências - não quer dizer que as pessoas não tenham força de vontade e capacidade de trabalho - para serem empresários em nome individual ou em nome colectivo, são pessoas com um grau de analfabetismo grande, apareceram-nos pessoas na formação com a quarta classe. Sempre assumi que o público ia ser este e depois tive alguns problemas como formador. A minha posição de formador, quase por inerência e a título individual, é independente da minha posição enquanto representante da Sandeman.

P – Houve articulação com os parceiros em termos da sua contribuição como representante da Sandeman?

R - Houve uma tentativa de articulação mas... vamos separar as coisas. A equipa técnica da Cruz Vermelha sempre funcionou bem dentro das limitações, sempre manteve uma comunicação forte, sempre fez o possível para que as coisas funcionassem bem. Por outro lado, conhecendo os meandros do projecto era de supor que o nível médio das pessoas não fosse fantástico. Enquanto formador tinha de falar de marketing e de muitas outras coisas para pessoas sem um mínimo de suporte escolar, isso foi um desafio pessoal ...A equipa da

Cruz Vermelha fez uma tentativa relativamente forte no início do projecto para lhe dar uma perspectiva global. Por outro lado, temos que assumir que para nós este não era um trabalho prioritário... se eu tiver de escolher entre fazer um viagem profissional e ter uma reunião aqui... obviamente... vou de viagem. Não sendo uma prioridade nós tínhamos a disponibilidade para estar sempre presentes. Com a equipa da Cruz vermelha não houve problemas temos inclusivamente uma relação bastante simpática e eles tiveram o cuidado de pôr toda a gente a par do que se passava mas os conteúdos programáticos não foram muito discutidos por vários motivos. Assumo a minha cota parte, também por falta de tempo e às vezes pelas coisas que se sobrepunham.

P - A intervenção na parceria por parte da instituição que representa foi objecto de avaliação interna? Qual a sua frequência e modalidade(s)?

R – O Rudy foi falar comigo, por acaso fiquei de lhe mandar algumas coisas, formalmente falou comigo duas ou três vezes, conversávamos sobre diversas coisas...

P – Na sequência da avaliação interna do projecto, houve reformulações organizativas? Qual o papel que a sua instituição desempenhou nestas reformulações?

R – Houve alguma mudança, até de objectividade, a partir do momento em que eu, numa reunião, fiz alguns comentários pesados sobre isso. Como lhe disse havia muita retórica. Eu disse várias coisas: que tinha várias obrigações profissionais e estava cada vez menos disponível, ou seja tinha de rentabilizar o tempo nas reuniões, estava um pouco farto de discutir o sexo dos anjos; estivemos dezoito meses a adiar decisões. Este espaço surge a partir daí. Eu disse ainda que não estava disponível para continuar empenhado num projecto que não avançava... Perguntei quem era o líder do projecto, disseram-me que era a Dr^a Inácia, que estava presente... houve uma intervenção política para apressar a disponibilização do espaço porque a Câmara era um dos principais esteios do projecto. Deu-se mais formação, continuou-se sem definir qual era o objectivo do projecto, se era realmente tentar arranjar ferramentas para as pessoas poderem criar emprego. Criaram-se duas ou três empresas o que estava claramente abaixo dos objectivos traçados. Houve uma formação em que eu tive pessoas com qualificações acima da média, não tive problemas porque é mais fácil falar com pessoas com experiência de trabalho... Fiquei surpreendido pois foi a única formação que escapou à média. Eu, felizmente ou infelizmente, numa outra formação, fiz meia dúzia de contas a propósito de um Plano de Marketing e disse «minha

senhora, este projecto não tem pernas para andar», mas sem entrar num estudo profundo. Percebi perfeitamente que as pessoas vinham para a formação com a ideia de projecto, ninguém tinha praticamente avaliado o projecto no sentido de verificar e validar a sua viabilidade enquanto projecto... nesse caso fui eu o mau da fita que transformei o sonho em pesadelo e tudo se perdeu um pouco. O resultado do esforço de um conjunto grande de pessoas foi uma percentagem de sucesso bastante baixa sob o ponto de vista da criação de empresas e, eventualmente presumo, a formação que foi dada deu alguma capacidade às pessoas, não a todas, capacidades, competências em termos de marketing, de atendimento, de contabilidade... Ora, era um programa relativamente extenso, os formadores tentaram facilitá-lo ao máximo pois não havia capacidade para entrarem em voos mais altos... Uma pessoa tem uma vida escolar desde o ensino primário e vai ganhando as fundações para chegar até à universidade. Pessoas com a quarta classe, com vidas estranhíssimas, estavam aqui mas estavam a pensar nos filhos em casa... tentar explicar contabilidade ou planos de marketing... eu «passava-me» com isso... Procurei dar prioridade às questões do atendimento, de marketing, toda a questão de imagem institucional, etc., atendimento ao público, por telefone, porque havia muita gente que ia fazer isso.

P – Do trabalho com os formandos quais os principais resultados que salientaria?

R - Fracamente o grupo mais gratificante foi o que deu origem à empresa de inserção. Por três motivos: primeiro, tinham uma motivação extra com um projecto já validado, com algum apoio, havendo aqui alguma sustentabilidade artificial... Estou no entanto convencido que a coisa é capaz de se compor... é provavelmente um bebé que foi sendo levado ao colo; as mulheres estavam motivadas embora tenha havido um período em que as motivações estiveram mais baixas, as pessoas já aqui estavam e a cozinha e a lavandaria ainda não estavam instaladas. Segundo motivo: o grupo era homogéneo porque estavam todas as pessoas a trabalhar para o mesmo projecto, pessoas que eram parte de uma equipa para o mesmo projecto, por este motivo havia uma identificação entre elas. Terceiro: foi mais fácil para mim adaptar toda a formação que lhes dava para o objectivo a alcançar. Porque eu dizia «quando estiver na lavandaria vai fazer assim e assado», inclusivamente fizemos teatros de atendimento mas já com alguma coisa palpável na mão; gente muito mais interessada, super atenta, todas mulheres, com alguma idade (não todas), muito respeitadoras, muito solícitas a dar muito e eu dei aquilo que podia... Fiquei amigo delas, se formos lá abaixo poderá verificar isso... respeitavam os horários, não faltavam, ao contrário da maioria dos outros

grupos, com excepção do grupo de maiores qualificações... Nos outros grupos vi pessoas que não estavam aqui a fazer nada e ouvi comentários do género «pensava que ia fazer isto mas afinal não fizeram...».

P - Qual foi o impacto do trabalho em parceria na sua instituição de origem?

R - Muito francamente ... quem deu mais valor acrescentado à parceria foi a Sandeman e não o contrário. Tudo bem, se temos uma missão na vida, se temos um projecto por variadíssimos motivos, tudo bem, também depende de uma relação mais personalizada que se cria. Acho que a Sandeman passou a ser um parceiro respeitável pela sua postura, não queríamos dinheiro nem criar uma subsidiodependência, procurámos ter sempre toda a disponibilidade, pelo menos ficámos a ser olhados pelos parceiros com algum respeito ... e isso obviamente facilita algumas ligações que sejam necessárias. Em termos de feed-back, pelo contrário, não mudei a minha maneira de trabalhar, se pudesse mudava a maneira de trabalhar de alguns dos parceiros, disse isso em algumas reuniões.

P - Face à experiência adquirida durante o processo de parceria, que sugestões avança em termos de concepção e implementação futuras de programas dirigidos a estes grupos-alvo, tendo em vista as entidades públicas nacionais e comunitárias?

R – Felizmente que eu não entrei demasiado no projecto. Eu arranjaría um consultor uma vez que toda a regulamentação é bastante complicada, deveria ter alguém com bastante tempo disponível, que fosse minimamente internacional, que entendesse bem a legislação para clarificá-la e descodificá-la, até pelas próprias oportunidades que a legislação lhe dá. Achei a regulamentação do «Le Cheile» rígida em algumas coisas, especialmente na questão do tempo. «Gato escaldado de água fria tem medo...» e a União Europeia teve vários problemas com a utilização de fundos europeus. Enquanto formador tive uma situação... a minha actividade é toda por conta de outrem, eu quis passar um recibo de outra pessoa e foi uma confusão. Se calhar deveria haver mais controle na execução do projecto, apesar de ter havido algum controle, fazer o relatório, passar e discutir... mesmo assim se tivesse havido um controle mais apertado... se calhar deveria ter vindo cá alguém da União Europeia ... eu aí francamente estive sempre um pouco fora... uma fiscalização do género da que a UEFA está a fazer, vai aos sítios, discute, vê como é. De X em X tempo e não num período muito alargado, está cá uma pessoa da UEFA a aquilatar do andamento dos estádios...

P - Quais as principais vantagens e desvantagens do trabalho que foi desenvolvido em parceria, em termos das relações que se estabeleceram entre parceiros?

R - Repare, a sensação com que eu fiquei foi que estava perante um projecto de gente mais ou menos bem intencionada com alguma disponibilidade de tempo e mental para fazer algumas coisas mas andámos aqui um pouco à volta de um projecto muito amador... não ponho em causa a qualidade das pessoas mas foi... quase ... um grupo de amigos com boas vontades para fazer uma coisa engraçada. E francamente estes projectos para... e eu disse isso uma vez... o espaço inicial da sede do projecto era suposto ser lá em baixo, a Câmara deixou-se atrasar, atrasar... e eu depois disse «exijo alguma definição e concretização dos objectivos, mas nem como trabalhador da companhia nem como cidadão estou disponível para agora se justificar alguma coisa, se se vai gastar dinheiro dos contribuintes para dizer que se fez algo por questões mais ou menos políticas»... O problema é que estivemos a gastar algum dinheiro dos contribuintes europeus e nacionais num projecto que francamente não teve a bitola e o profissionalismo que deveria ter tido... Porque em termos de profissionais tínhamos a equipa da Cruz Vermelha, que estava cem por cento dedicada ao projecto, tinham uma atenção muito forte ao projecto; depois tínhamos os parceiros para os quais o projecto não era uma prioridade, falo por mim... tínhamos a Câmara... a Dr^a Inácia tem boas ideias mas não me parece fantástica a executá-las.... Nas reuniões cada um ia dizendo as suas coisas, havia muito discurso avulso mais ou menos político, mais ou menos consistente.

P – Que críticas avança em termos da organização do projecto?

R - Senti a falta de planeamento, uma comissão pequena que fizesse como se faz numa empresa, que montasse um projecto, que executasse e implementasse e depois alguém que verificasse o trabalho dessa comissão... nitidamente faltou uma liderança do projecto. Nessa reunião pus em causa a liderança do projecto e disse «peço desculpa aos presentes mas eu trabalho numa empresa privada, onde se trabalha com outro ritmo, outra objectividade, as coisas são feitas para se ganhar dinheiro, nem que esse dinheiro sirva para reinvestir noutras coisas mas o objectivo final é ganhar dinheiro. Como se aplica depois, não vem agora ao caso». Havia pessoas da área mais humanística, com a filosofia do Estado-Providência, que acham que alguém tem de cuidar das pessoas e andar com elas ao colo ... Uma das ideias fantásticas era montar um restaurante à beira rio, tendo espaço e oportunidade para isso... e a minha visão era de que tinha de ser uma organização competitiva. Na beira rio, além de

haver oferta, competição e concorrência, o nível mínimo deverá ser mais elevado. Por acaso não é tanto mas devia ser mais, mas entrando lá não podíamos estar a lidar com um restaurante com carácter social para servir refeições aos velhinhos e sem-abrigo, para isso não vale a pena estar a ocupar um espaço nobre e caro se não há uma rentabilização. O restaurante para funcionar deveria ter uma função claramente comercial. Tínhamos a minha visão claramente comercial e a de outras pessoas claramente social... e algures no meio disto tinha de haver algum equilíbrio que nunca houve.

P – Que avaliação faz do trabalho com a empresa de inserção?

P – A empresa de inserção acaba por ser um bom resultado apesar de muito curto. Como modelo não está mal, tem um restaurante com características sociais, tem uma lavandaria que, apesar das características sociais, pode ser relativamente comercial mas pouco mais. Uma lavandaria fez-se para ganhar dinheiro e para ser concorrencial no mercado, porque daqui a dois ou três anos esta empresa deve ter asas para voar sozinha e estar entregue à «bicharada» no mercado. Ok, nós tomamos conta do bebé, protegemo-lo... A empresa de inserção como modelo não foi mau, é preciso ter em conta que estas pessoas que aqui estão, apesar de toda a sua motivação, boa vontade e empenho, não têm competências para gerir uma empresa, têm de ter um suporte contabilístico, de marketing, de supervisão digamos assim. As pessoas são óptimas executantes... foi a derivação do projecto... o problema é que nós não temos pessoas que nitidamente tenham essas competências... e eu fui sacrificado por dizer isto... um dos representantes disse-me «o meu pai tem a quarta classe e tem um bom negócio». Está bem, mas... das duas uma: ou a empresa dá dinheiro suficiente para ter rentabilidade, ou não sobrevive... estas pessoas são excelentes executantes se estiverem bem ambientadas e bem chefiadas. O problema é que não têm competências para serem boas empresárias, para chefiarem e muito menos para serem empresárias em esquema de autogestão... as coisas são mesmo assim. No início do projecto estava previsto dar competências às pessoas para integrarem o mercado de trabalho e pelo menos serem um activo neste mercado, tendo por base uma formação teórica e prática... Se ser empresário fosse fácil todos éramos, não é?

Representante da Cruz Vermelha no projecto «Le Cheile»

P - Quais foram as principais razões para a criação da parceria?

R – Apesar de nós já termos tido um trabalho em parceria, eram parcerias não tão organizadas como foi esta. Houve a possibilidade de candidatura ao programa europeu para criação desta estrutura e para uma integração cronológica deste tipo de populações, o desenvolvimento local passaria pela inserção social destas pessoas. Era importante trabalhar não apenas com os parceiros com os quais nós normalmente trabalhávamos, mas também nomear aqui outros parceiros. A própria regulamentação do «Le Cheile» obrigava-nos a isso, a constituir uma parceria local em que estivessem envolvidas não só as autarquias, mas também as organizações do terceiro sector – neste caso a Cruz Vermelha – e os parceiros privados. Nós já tínhamos antes projectos de luta contra a pobreza, os princípios de luta contra a pobreza – parceria, multidisciplinaridade – foram norteando a nossa acção. No âmbito da pobreza também tivemos projectos ligados ao Integrar, ao Integra e a alguns programas do Centro de Emprego, no fundo tentando estimular capacidades, tentando resolver problemas não só de empregabilidade mas também sociais. Tivemos como estratégia trabalhar essas competências mais básicas, portanto a inserção socioprofissional. A primeira articulação forte foi com a Câmara com uma intervenção social aqui no centro histórico. No trabalho com a infância a Sandeman cedeu-nos sempre espaço e funcionários para trabalhar com as crianças; concretamente cedeu-nos uma quinta para tirar os miúdos da rua; a Sandeman sempre demonstrou muita sensibilidade pois sabia que ao pô-los a jogar futebol, os tirava da rua. Por outro lado, temos um centro histórico votado ao esquecimento, uma população muito jovem, uma grande taxa de população idosa e em termos de população adulta temos migrações, as pessoas vão saindo desta freguesia quando conseguem melhorar as suas condições de vida. Tínhamos focos de pobreza no centro histórico, sobretudo a parte de Coimbrões é a que apresenta os problemas sociais mais graves, com muitos baixos rendimentos, desemprego de longa duração principalmente nas mulheres dos 30-35 até aos 45 anos, alguma taxa de analfabetismo, muito baixa escolaridade, muitos problemas ligados ao alcoolismo e à prostituição.

P - De que forma é que a sua instituição integrou a parceria?

R – A Cruz Vermelha foi mobilizadora dos vários parceiros e o «Le Cheile» constituiu a base programática para consolidar institucionalmente o trabalho que vinha sendo feito.

P - Quais eram os objectivos e motivações da sua instituição no início da parceria?

R – O objectivo era levar a bom porto o projecto. O projecto é de facto muito inovador, tínhamos uma boa equipa, unida, para trabalhar e estimular competências. O «Le Cheile» vinha ao encontro de tudo o que era pensado em termos de estratégia europeia para o emprego, mas por vezes temos alguma dificuldade de localmente de fazer esta articulação...

P - E quais eram os objectivos e motivações no final do projecto?

R – A Cruz Vermelha nunca assumiu este projecto porque ele foi mal conduzido... não sei ... a direcção... ainda hoje quando se fala em Recite... foi mal conduzido, e durante muito tempo, e agora em termos pessoais, eu desgastei-me muito... No fundo eu estava nos encontros transnacionais, ia criando espaços no projecto, ia-me apercebendo da grandiosidade do projecto e do compromisso assumido pela Cruz Vermelha no âmbito da parceria transnacional «Le Cheile». E naquele momento, a Cruz Vermelha apareceu fora da parceria quando o projecto já estava à apreciação da Comissão... o que o acordo irá implicar na articulação com os outros parceiros. E nós temos agora este problema com o parceiro de Londres, tinha de haver toda uma reformulação do orçamento mas nós não tínhamos gasto nada. Mas eu senti esta ambivalência, a minha instituição não assumiu isto, não deu apoio, antes pelo contrário. Nós, equipa técnica, sempre tivemos alguma autonomia na gestão dos projectos, também houve na altura uma reformulação da instituição ao nível dos departamentos financeiro e de recursos humanos, mas essa necessidade já vinha de outros projectos anteriores, obrigava a ter uma contabilidade específica. O «Le Cheile» veio agudizar isso mais, a contabilidade tinha de ser revista periodicamente com um auditor, tínhamos de reportar toda esta informação à distância para o parceiro principal, que, por sua vez, reportava à Comissão. Em simultâneo tínhamos os compromissos locais com os parceiros... a nossa instituição não assumia nada disto e foram dois anos seguidos nisto.

P - Quais os recursos que a sua instituição disponibilizou e de que formas é que esses mesmos recursos foram partilhados no decurso do projecto?

R – Antes mais nada o meu contributo - e eles queixam-se sempre dos trabalhos em que não seja possível fazer o pagamento do exterior; todos os outros técnicos foram pagos pelo «Le

Cheile». A Cruz Vermelha vai continuar a pagar as amortizações dos equipamentos adquiridos na altura. E houve um empréstimo da Cruz Vermelha para a constituição da empresa de inserção. Para a cooperativa foi também a Cruz Vermelha que assumiu o empréstimo para a sua constituição.

P - Quais as tarefas que a sua instituição desempenhou no projecto e quais foram as formas e o conteúdo da articulação com os outros parceiros?

R – A Cruz Vermelha, apesar de aconselhada por este grupo de parceiros, conduziu as acções: a acção 2 diz respeito ao Centro de Desenvolvimento Local, com todo o trabalho de mobilização e animação comunitária destes grupos-alvo. E quando fazemos a divulgação do Centro todo o trabalho é feito na comunidade, e também sabemos os sítios onde estão estes grupos de desempregados ou pessoas em risco. Com estas pessoas procurávamos puxar outras, por exemplo, com a sessão que fiz «trás um amigo também», as actividades da «sexta feira aberta», passeios, sessões de informação, ateliers, por exemplo, de cerâmica, de costura; criámos portanto um Centro de porta aberta mas com actividades no exterior. Em articulação com a Câmara criámos o Sistema de Apoio ao Emprego com o apoio do Centro de Formação Profissional de Gaia e da IBM, que cedeu gratuitamente os respectivos equipamentos. O encaminhamento também é feito para a formação profissional com o apoio da Cruz Vermelha no sentido de accionar os mecanismos (através de candidaturas a programas específicos) fundamentais para dar resposta a este tipo de solicitações, tendo em conta as potencialidades locais. A acção 3 consistia no desenvolvimento de competências empresariais para quem quisesse criar o seu próprio emprego. Nós já tínhamos tido uma experiência no âmbito do Integra e para a formação empresarial, com um grupo de formadores da Associação Nacional de Jovens Empresários que nós contratámos para nos dar esta formação. Fomos coligindo informação sobre curriculum com vista a dar este tipo de formação no âmbito da acção 3, quais os módulos mais interessantes, o número de horas. Eu própria frequentei uma acção de formação na Anop, uma entidade dirigida para a organização de formação empresarial para licenciados que querem criar o seu próprio emprego. Depois fizemos uma sessão com a Associação de Empresas do Vinho do Porto, com os seus gestores, no sentido de eles nos apoiarem na escolha dos melhores módulos, se se adaptavam ou não - este trabalho foi feito sobretudo com o Simão Machado. Achámos que o desenvolvimento do projecto podia ser feito pelos próprios formadores, algo que estava previsto nas normas do próprio «Le Cheile» e que a e rede europeia fazia. A

participação dos próprios parceiros enquanto formadores era uma forma de melhor apreenderem o projecto e mobilizarem-se, participarem. O João Graça deu o módulo de marketing. A acção 4 consistiu na criação e suporte de empresas. Criou-se o Centro Empresarial Comunitário, para apoio dos futuros empresários que saíram da acção 3 mas também das actividades locais existentes ou a criar, explorando com os parceiros as oportunidades de emprego e de mercado. A articulação foi feita um pouco com todos os parceiros. Por exemplo, a Amiamb aparece para dar resposta a uma necessidade da Câmara para limpar o “cordão dunar” ao longo da frente marítima, zona que é muito extensa. No âmbito do projecto e ao abrigo do Programa Ocupacional para carenciados, seleccionámos dez desempregados que durante umas horas estavam a fazer essa limpeza, com o apoio de um engenheiro da Câmara, e tinham outras horas com a formação em sala. Foi um bom investimento que nós adaptámos às necessidades através de um programa especial, não correspondeu de todo àquele curriculum que nós tínhamos desenhado inicialmente, mas foi adaptado tendo em conta o grupo-alvo e tendo em conta o facto de eles irem criar a sua própria empresa. O João Graça foi dando apoio à empresa de inserção, sobretudo nas questões de marketing, na sequência do módulo que ele deu, veio cá várias vezes falar com elas, falar sobre o menu... A minha articulação com ele foi muito ténue até porque entretanto a própria Sandeman, na sequência da fusão com a Sogrape... o João Graça ficou com muito menos tempo para ir acompanhando a empresa de inserção.

P - A intervenção na parceria por parte da instituição que representa foi objecto de avaliação interna? Qual a sua frequência e modalidade(s)?

R – Sim, o Rudy fazia uma avaliação com todos os parceiros, equipa técnica e indivíduos-alvo, com uma periodicidade de 7-8 meses. Ele fazia entrevistas com base num guião.

P – Na sequência da avaliação interna do projecto, houve reformulações organizativas? Qual o papel que a sua instituição desempenhou nestas reformulações?

R – A análise das necessidades foi feita pela Proact, um estudo mais ou menos aprofundado, esse era de facto um dos objectivos do projecto, essa constante actualização do conhecimento sobre o tecido empresarial local... Houve alguma modificação ou enriquecimento do conteúdo das acções mas muito pouco...a minha posição desde o início foi que isso devia ser feito... Este projecto foi muito limitado ... as pessoas não tiveram nele sempre o mesmo tipo de actuação... Para mim a avaliação feita pelo Rudy não foi muito

objectiva.... Se houve alguma modificação do conteúdo das acções devido, sobretudo, ao papel da equipa técnica...

P - Qual foi o impacto do trabalho em parceria na sua instituição de origem?

R – Em termos de métodos de trabalho adaptados, o impacto foi sobretudo na equipa técnica, que evoluiu ao longo do tempo. Mas na Cruz Vermelha não, embora tivéssemos um membro da direcção que assistiu a muitas reuniões e que fazia essa transmissão, entre a equipa e a direcção, e também em termos financeiros, porque no início houve dificuldade em adaptar a contabilidade desta instituição à do projecto «Le Cheile», situação que foi melhorando ao longo do tempo. Uma representação da direcção foi a Bruxelas, era importante aperceber-se da importância do projecto em termos de relatório contabilístico, isto foi em Janeiro de 2001, o que ajudou a fazer algum caminho. Estes dois elementos da direcção passaram a olhar para o projecto de outra forma. Em termos de relação interinstitucional, as pessoas olham ainda para a Cruz Vermelha como uma unidade de socorro. Mas devido às acções sociais com grupos desfavorecidos aqui do concelho, acho que há uma credibilidade que se foi ganhando perante os parceiros e as instituições em geral. Durante a preparação do orçamento para o programa Horizonte 2000, a Cruz Vermelha foi a primeira entidade a ser convidada para lançar o primeiro programa inserção-emprego. De facto, tivemos o reconhecimento de que fizemos todo este trabalho.

P - Quais as principais vantagens e desvantagens do trabalho que foi desenvolvido em parceria, em termos das relações que se estabeleceram entre parceiros?

R – Não estamos sozinhos, há coisas que são globais, são grandes, e às vezes temos dificuldades em implementar algumas coisas e há vantagem em juntar vários parceiros para discutir a estratégia de desenvolvimento local, mas nunca chegámos a essa conclusão... nós sozinhos não conseguimos fazer isto, estando com outros também conseguimos, não é só uma dificuldade nossa na intervenção em determinada zona... E as pessoas também eram muito díspares... Houve uma maior abertura por parte da Associação de Empresas do Vinho do Porto para outro tipo de acções... A própria Cruz Vermelha tinha algum preconceito em falar com agentes empresariais e aí houve um crescimento.. é difícil em determinadas áreas... mas chegar até eles, nós tínhamos, não é receio, mas saber como fazer... hoje esse preconceito, entre aspas, já não tenho, e por outro lado os agentes económicos estão mais abertos em comparação com os agentes públicos. Em relação às desvantagens, os agentes

públicos... até certa altura conseguimos fazer o tal caminho. A Dr^a Inácia sempre foi muito ligada a nós já desde o projecto de luta contra a pobreza. Como ela ficou com o cargo de Directora do Departamento Social e Económico na Câmara passei eu a assumir a chefia do projecto. No entanto, a Câmara passou a ter uma aproximação muito grande aqui ao projecto. Com as dificuldades aqui da Cruz Vermelha, então foi possível passar a fazer a gestão conjunta do projecto. Mas a Câmara começou a querer ter protagonismo... são as tais relações em termos de projecto, na gestão do projecto... Como a Câmara quis ter este protagonismo avançou determinadas expectativas que foram frustradas, por exemplo, na aceitação efectiva de encomendas a algumas empresas criadas no âmbito do projecto - até ao momento a Amiamb não fez qualquer trabalho para a Câmara. A Câmara tirou partido porque em termos publicitários a Amiamb era o alvo deles - pintaram a carrinha... Com o Centro de Emprego, houve informação, até o facto de acreditarem a Cruz Vermelha, trouxeram achegas, informação, a instituição assumiu o projecto da empresa de inserção, já havia necessidade de criar uma lavandaria e uma cozinha para fornecer refeições, e era necessário criar uma estrutura de gestão para a empresa. Esta articulação permitia a execução financeira ao Centro de Emprego de algumas medidas. Portanto, foi com estas discussões e estas achegas, seguir mais este caminho, ou mais esta estratégia... No entanto houve informação do próprio IEF, estava a dinamizar uma NOP no âmbito do PREAMP. Seria uma nova oportunidade que a equipa podia ter e envolveria muito mais os agentes económicos, na sequência dessa medida, para tentar essa articulação. Se alguma coisa não chegasse ao Centro de Desenvolvimento Local, os agentes económicos da zona podiam informar sobre as oportunidades de estágio ou de postos de trabalho, que eram pagos pelo Centro de Emprego... Este tipo de medidas nunca chegou às nossas discussões...

P - Quais foram os principais resultados da intervenção?

R - O «Le Cheile» criou estruturas, teve algum trabalho para evoluir tendo em conta a população onde queria chegar, para mobilizar esses grupos, e tentámos organizar acções e actividades que tentassem criar essas capacidades e competências.... Houve sempre a preocupação de criar competências, por via da formação profissional houve de facto... Nota-se, dizem «bom dia», «boa tarde», quando vão e quando chegam... vai-se vendo a mudança nas pessoas sinto mudanças na postura; temos aí a maior zaragateira, que hoje tem um relacionamento com os colegas e os técnicos completamente diferente... nós fomos descobrindo-lhe alguma humildade, embora muito escondida... neste momento despertou...

para além da evolução técnica, nomeadamente nas aulas práticas. Em termos de integração no mercado de trabalho, algumas pessoas criaram expectativas e os seminários acabaram com alguns sonhos. O projecto constituiu um enriquecimento para os indivíduos em termos pessoais... Algumas das pessoas também não criaram a sua empresa por falta de fundos, são grupos muito específicos... Entretanto o SPIE tinha aberto candidaturas, através do «Le Cheile» as pessoas não podem ter fundos. Nós fizemos alguma articulação com Roma, não há muito tempo, para possíveis apoios mas não foi possível. Em termos da evolução de situações de pobreza, na empresa de inserção a evolução é favorável; na Amianb as pessoas estão ocupadas, têm o seu trabalho regular, cumprem mais os horários, têm um rendimento mais estável, sentem que pertencem à empresa e isso dá-lhes mais estabilidade familiar, para além do acompanhamento que eles vão tendo. Em relação a uma das sócias, que a certa altura disse «se soubesse que iria passar por isto...», estou na expectativa para saber que balanço é que ela faz actualmente.

P - Face à experiência adquirida durante o processo de parceria, que sugestões avança em termos de concepção e implementação futuras de programas dirigidos a estes grupos-alvo, tendo em vista as entidades públicas nacionais e comunitárias?

R – Este é um projecto com um orçamento limitado, mexe com interesses de determinado nível, e foi positivo o regulamento prever a obrigatoriedade de ter determinados parceiros no projecto. Eu sou capaz de perceber porque é que há necessidade de ter um acordo de parceria mas também deveria haver uma instituição para nos fazer chegar, mas não é a primeira vez que eles têm este problema da má gestão dos fundos comunitários. A Cruz Vermelha não recebeu a segunda tranche e deveria haver mais cuidado no futuro para não criar problemas complicados de tesouraria às instituições-proponentes. Foi útil o apoio que o técnico de Roma nos deu em termos de contabilidade o que não aconteceu por parte da outra técnica ligada ao apoio à rede Recite.

P – Qual a sua opinião sobre a concepção e implementação dos programas do Quadro Comunitário III dirigidos a estes grupos-alvo?

R – No EQUAL, a questão da parceria e da sua construção, revejo-me naquela necessidade de ter um período inicial de seis meses para ser construída a parceria de desenvolvimento. Nós passámos por isso e achamos que, de facto, é necessário ter um acordo de parceiros, não só para as pessoas falarem entre si mas também para se implicarem. Ainda está muito por

fazer na sequência do «Le Cheile» em termos de parceria. No entanto, conseguiu-se que as pessoas, hoje em dia, falem do desenvolvimento local, deste trabalho em parceria, conseguiu-se que as pessoas olhem para os grupos desfavorecidos com outra visão. Por outro lado, houve dificuldades, em termos de recursos humanos, de dar visibilidade ao projecto, nomeadamente na relação com a estrutura da Câmara.

Representante da Associação de Empresas do Vinho do Porto no projecto «Le Cheile»

P - Quais foram as principais razões para a criação da parceria?

R – As razões prenderam-se principalmente com a solução de problemas de carácter social desta freguesia, essencialmente foi isso, identificar problemas, dar formação a desempregados, a pessoas com problemas sociais, e tentar encontrar parceiros que fossem representativos da indústria desta região. Em termos institucionais penso que se conseguiu reunir todos os parceiros representativos da indústria desta região, a Associação das Empresas do Vinho do Porto, a Associação Industrial de Vila Nova de Gaia, a própria Câmara Municipal. Julgo que na altura houve um lapso dado que não se convidaram associações representativas das pessoas, como associações de moradores que aqui vivem, e que se calhar também podiam trazer alguma mais valia para o projecto.

P - De que forma é que a sua instituição integrou a parceria?

R – Na altura foi por convite. Houve uma reunião prévia aqui com a equipa do projecto, que nos apresentou o projecto, os seus objectivos e depois convidaram-nos a participar também. O ok da participação da Associação foi quase imediato. Eu penso que na altura houve uma reunião prévia com uma empresa nossa associada que acabou por participar no projecto a título individual, e nessa reunião convidaram-nos a integrar a parceria como representantes do principal sector empresarial da zona, de forma a não tornar demasiado elevado o número de parceiros empresariais.

P - Quais eram os objectivos e motivações da sua instituição no início da parceria?

R – Nós quando entrámos nesta parceria foi basicamente para solucionar problemas de um local onde estamos inseridos, porque provavelmente não temos nenhuns benefícios directos da parceria, mas não temos de ver as coisas nessa perspectiva. No local onde estamos e principalmente com a dinamização turística que tem havido, é muito importante solucionar os problemas que foram colocados no projecto e que andam muito à volta das questões sociais, problemas de falta de formação, de desemprego, mesma a própria qualidade de vida aqui desta região. Julgo que as empresas têm uma responsabilidade social que têm de assumir e foi um pouco nesse sentido e com essa motivação que a Associação aceitou participar no projecto. Como disse, benefícios quantificáveis... é difícil estar a dizer que temos, ou pelo menos que sejam imediatos, mas só o facto de contribuímos para solucionar problemas locais já constitui uma razão suficiente para participar.

P - E quais eram os objectivos e motivações no final do projecto?

R – Acima de tudo conseguimos ter uma maior consciência dos problemas que temos aqui, principalmente pelo debate com as várias instituições, até mesmo ao nível do relacionamento interinstitucional foi bastante importante. Por exemplo, eu nunca tinha tido nenhum contacto com a Associação Industrial, com o próprio Centro de Emprego, com a Câmara temos mas... foi uma forma de discutir assuntos que provavelmente nunca tinham sido discutidos neste âmbito. Acho mesmo que, no fundo, houve aqui uma abertura, e como as reuniões eram muito informais houve até um desenvolvimento até de outros contactos e que, não estando inseridos no projecto, também foram importantes... por exemplo, ao nível do apoio do IEFP para qualquer problema que nós tivéssemos a nível de formação, há sempre contactos úteis para projectos que queiramos apresentar. Durante a vigência do projecto não tivemos este tipo de ligação ao Centro de Emprego. De qualquer modo houve sempre abertura das instituições, mesmo fora do âmbito do projecto, para esse entendimento entre os parceiros.

P - Quais os recursos que a sua instituição disponibilizou e de que formas é que esses mesmos recursos foram partilhados no decurso do projecto? Quais as tarefas que a sua instituição desempenhou no projecto e quais foram as formas e o conteúdo da articulação com os outros parceiros?

R – Eu e um colega meu demos formação nas áreas de gestão, contabilidade. Nas reuniões de parceiros eu estive sempre presente. Mesmo com importância para o projecto, para as empresas que foram criadas, nós tivemos sempre o cuidado de informar todos os nossos

associados, de os sensibilizar a recorrer aos serviços dessas empresas. Enquanto associação não necessitamos dos serviços dessas empresas mas os nossos associados sim, tentámos sempre informá-los sobre o projecto, sobre o que é que se estava a passar, e incentivá-los a participarem como clientes dessas empresas. Julgo que actualmente há alguns associados que recorrem aos serviços dessas empresas. Houve participação da Associação na definição e concretização de algumas acções de formação, para além, como disse de divulgar o projecto pelos associados. Na altura tentámos que alguns representantes das empresas associadas viessem cá dar formação, mas não foi possível concretizar. Em termos de articulação com os parceiros, houve reuniões para a definição dos conteúdos de formação, com a Associação Industrial essencialmente e com o Centro de Emprego e a equipa técnica. A Sandeman também participou nas acções de formação.

P - A intervenção na parceria por parte da instituição que representa foi objecto de avaliação interna? Qual a sua frequência e modalidade(s)?

R – Sim. A periodicidade foi semestral através de entrevista. Julgo que a avaliação foi feita com todos os parceiros. As entrevistas focavam sobre opiniões de cada representante sobre as melhorias na intervenção das entidades, sobre a própria evolução do projecto, se as expectativas que criámos estavam a ser superadas ou não.

P – Na sequência da avaliação interna do projecto, houve reformulações organizativas? Qual o papel que a sua instituição desempenhou nestas reformulações?

R – Chegámos à conclusão, a certa altura, que alguns objectivos estabelecidos no início dificilmente seriam concretizáveis, nomeadamente na formação e na criação de emprego. Chegou-se à conclusão que as definições eram demasiado optimistas devido sobretudo ao tipo de pessoas com as quais lidávamos no âmbito do projecto... Quando estamos a lidar com os problemas que estas pessoas têm a nível social, desemprego, droga, temos de redefinir os objectivos... no caso da União Europeia eles avaliam muito as questões de forma quantificada e chegámos à conclusão que os objectivos deviam ser mais realistas, nomeadamente na criação de emprego, em relação às pessoas que viriam cá procurar ajuda. Até porque quando abrimos o Centro de Desenvolvimento Local uma das ideias era não estar apenas à espera que a população viesse cá mas também ir ao encontro deles. Lembro-me que na primeira acção de formação tratámos matérias que não interessavam tanto aos formandos e num curso de formação posterior os objectivos já foram definidos de maneira diferente, o

conteúdo do programa também. Para alunos com a quarta classe, nas áreas da fiscalidade e contabilidade, a acção de formação foi conduzida quase sem obedecer ao programa inicial. O formador apresentou um programa para alunos que ele não conhecia muito bem e aos quais ele estaria a dar matéria que não iriam compreender. Numa acção de formação posterior esse programa foi completamente reformulado tentando dar uma ênfase mais prática, menos teórica tendo em conta os negócios que os alunos estavam a criar.

P - Qual foi o impacto do trabalho em parceria na sua instituição de origem?

R – A Associação participou no projecto para divulgar as acções aos seus associados. Em termos interinstitucionais, só pelo facto de ter havido algum interrelacionamento em algumas áreas já valeu a pena. Antes deste projecto eu penso que a nossa Associação nunca tinha tido contactos com a Associação Industrial, e se calhar encontrámos alguns pontos onde as associações poderiam funcionar em conjunto, por exemplo, na apresentação de candidaturas dos nossos associados ao, na altura, PEDIP II, dúvidas que tivéssemos, porque em termos de recursos humanos somos poucos, podíamos recorrer, para além da Associação Industrial, também ao Centro de Emprego. Pelo menos houve abertura por parte das instituições para colaborar.

P - Quais as principais vantagens e desvantagens do trabalho que foi desenvolvido em parceria, em termos das relações que se estabeleceram entre parceiros?

R – Quando há debate de ideias entre instituições que estão a actuar no mesmo local, só esse facto já é positivo. Com o Centro de Emprego e com a Associação Industrial conseguimos ter a noção de problemas que normalmente não encontramos no dia a dia, foi positivo pelo debate sobre os problemas da região entre instituições que têm diferentes pontos de vista e que têm diferentes feed-backs dos próprios habitantes. Quanto às desvantagens... penso que deveria ter sido criada uma equipa - mesmo pelas próprias instituições, eu sei que é difícil as pessoas disponibilizarem tempo - , nem que fosse uma comissão executiva. Porque um dos problemas que encontrei no projecto foi: eram debatidas ideias, tomavam-se algumas decisões mas, em termos de interligação, era difícil porque tínhamos aqui a equipa da Cruz Vermelha, por vezes com alguma inexperiência também... Pelo facto de serem poucos parceiros também... eu sei que quando há muitos parceiros no mesmo projecto há dispersão de ideias e nunca se chega a consensos e também aqui... julgo que, à excepção, por

exemplo, das associações de moradores, os parceiros seleccionados constituíram uma boa representação da região.

P - Até que ponto é que foram evidentes as diferenças de envolvimento e empenhamento? Quais as razões que aponta para estas diferenças?

R – Eu julgo que houve um empenhamento de todos por igual, a participação e assiduidade nas reuniões foi boa, não tenho nada a apontar nesse sentido... todas as reuniões foram participadas por todos, houve envolvimento e vontade de participar e contribuir para o projecto... não me apercebi de nenhum problema.

P - Quais foram os principais resultados da intervenção?

R – Nesta área é difícil avaliar... com o tipo de população que estamos a trabalhar... só o facto de termos conseguido criar aqui duas ou três empresas e tirar do desemprego uma dúzia de pessoas... Mesmo que os objectivos do projecto não tenham sido atingidos, e não foram, penso que só o facto de terem sido criadas empresas que estão a funcionar, de termos dado formação e de a termos feito com pessoas que não tinham formação na situação de desempregados, no fundo isso já constitui a realização de um objectivo... Eu diria que na área complicada em que trabalhámos, nunca poderemos dizer que não atingimos algo....

P12 – Houve acompanhamento dessas empresas pela Associação de Empresas do Vinho do Porto?

P12 – Houve algum acompanhamento fiscal por parte do colega que deu a formação e houve sempre abertura da Associação para qualquer problema que surgisse... Mesmo ao nível da gestão diária... como as limitações de tempo que temos, houve sempre abertura para que as empresas pudessem recorrer a nós... Basicamente as empresas puseram dúvidas acerca da gestão diária mas julgo que posteriormente, na sequência desse esclarecimento, houve melhoria da gestão, julgo que sim... a nível de avaliação de resultados é difícil saber se realmente as dúvidas tiradas tiveram tradução prática... mas o facto de as empresas estarem a funcionar, e julgo que bem, já é um indicador... Foram criados alguns postos de trabalho, é pouco para os problemas que encontrámos... mas só o facto do o projecto ter criado este Centro de Desenvolvimento Comunitário para apoio à população acho que já é um resultado bastante positivo.

P - Face à experiência adquirida durante o processo de parceria, que sugestões avança em termos de concepção e implementação futuras de programas dirigidos a estes grupos-alvo, tendo em vista as entidades públicas nacionais e comunitárias?

R – A nível do projecto houve alguns problemas pelo facto de termos... se a Câmara é um parceiro essencial e bastante importante, há sempre questões burocráticas que fazem atrasar muito o projecto. A criação do Centro de Desenvolvimento Local foi adiada quase um ano e meio, ou vinha para aqui ou ia para outro lugar, a Câmara não conseguia fazer obras nesse local e depois passou para cá. Julgo que se fosse com entidades privadas... mas de qualquer forma a Câmara é sempre um agente importante nesta área.... O tipo de parceria que foi criada é o ideal para este tipo de situações... em termos de execução e da criação, como eu disse, de uma comissão executiva, julgo que aqui deveria haver melhorias... se calhar mais pessoas, um pouco mais experientes nesta área... Julgo que o projecto estava bem delineado mas falhou na questão da comissão executiva.

P – Qual a sua opinião sobre a concepção e implementação dos programas do Quadro Comunitário III dirigidos a estes grupos-alvo?

R – Eu tenho poucos conhecimentos sobre este tipo de programas e se tiveram sucesso ou não... A nossa Associação trabalha com programas direccionados para pequenos e médios empresários em geral e não para este tipo de população específica... Nesta área, o projecto «Le Cheile» foi o primeiro em que participámos.

Representante do Centro de Emprego de Gaia no projecto «Le Cheile»

P - Quais foram as principais razões para a criação da parceria?

R – Penso que as razões têm mais a ver com o bem estar social. Especificamente tinha a ver com a recuperação da zona do centro histórico onde a Câmara estava envolvida e depois apareceu a Cruz Vermelha em conjunto com outras entidades como a Associação de Empresas do Vinho do Porto e as juntas de freguesia também. Mas penso que as razões essenciais tiveram a ver com a necessidade de intervir sobre a marginalização de alguns

grupos sociais e com a necessidade de articulação entre instituições, para além de outros aspectos: primeiro, a recuperação de uma zona histórica, é importante aquela beira rio e depois a recuperação da marginal, associado ao facto de se perceber que estamos perante situações sociais muito complicadas, toxicoddependência, a questão dos arrumadores e outros problemas a maior parte deles concentrados ali naquela zona de Gaia. Penso que a Cruz Vermelha já desenvolvia ali algum trabalho, e mesmo a Segurança Social, já havia alguns gabinetes quaisquer antigos, já há muitos anos, eu lembro-me de ir lá participar em algumas sessões... e penso que isso foi um pouco o embrião das coisas, as coisas foram ficando, vão parando, depois há alguém que pega, e o projecto é capaz de ter aproveitado a oportunidade, um projecto comunitário, com alguma intervenção que já se fazia. Eu lembro-me de ir lá fazer uma sessão de formação para jovens com algumas carências económicas e sociais.

P - De que forma é que a sua instituição integrou a parceria?

R – Foi por convite. Nós já trabalhávamos... por convite naturalmente mas digamos que o Centro de Emprego já trabalha com a Câmara desde há alguns anos noutras áreas. O Centro de Emprego não é uma unidade estanque, envolve-se, activa as parcerias, é tantas vezes um centro informal pequeno mas contacta com outras entidades. O «Le Cheile» não é uma parceria completamente nova, embora não formalizada em papel, muito do que nós fizemos ali já faríamos de uma forma natural... As parcerias correspondem a necessidades da Câmara, da Cruz Vermelha e do próprio Centro de Emprego. Naturalmente que o Centro de Emprego sente necessidade de se aproximar de outras instituições e das populações mais desfavorecidas ...foi uma questão de juntar esforços com uma base previamente trabalhada.

P - Quais eram os objectivos e motivações da sua instituição no início da parceria?

R – Os objectivos são sempre dar resposta a um conjunto de populações dentro das valências do Centro de Emprego, dar resposta às solicitações... as pessoas inscrevem-se no Centro de Emprego, podem não vir cá, podem inscrever-se pelas mais variadas razões, porque um dia se lembraram, ou porque um dia precisaram de uma declaração para a taxa moderadora. E portanto, a parceria acaba por ser uma forma de desenvolver um trabalho local com outros parceiros que estão implementados no terreno para dar respostas a estas pessoas inscritas... As respostas centram-se ao nível da formação, procura de emprego, prevenção, por isso é que eu dizia que a acção se integra dentro das valências do Centro de Emprego.

P – Para chamar as pessoas?

R – Para chamá-las e dar-lhes uma resposta. Estas pessoas têm uma atitude passiva e é necessário, em conjunto com os parceiros, alguma sensibilização. Eu penso que o grande mérito desta parceria foi...seria haver um palco de implementação no próprio terreno com mais proximidade. Este tipo de população tem um grande problema: não arranja emprego ou formação mas também não faz nada por isso, tem uma atitude muito passiva, as pessoas inscrevem-se e passado um ou dois anos vêm chatear-nos «mas vocês nunca mais nos chamaram!»... e eu fico danado quando me dizem isto, eu não tenho de chamar, as pessoas têm de ter uma atitude activa face à questão do emprego, face à evolução da própria formação. É uma população difícil de agarrar. Por isso é que eu digo que agimos dentro das nossas valências, formação, qualificação, procura de emprego e orientação dos mais novos mas não só...

P - E quais eram os objectivos e motivações no final do projecto?

R – Não sei de vou conseguir responder... No final soube-me um bocado a pouco... eu acho que se poderia ter ido um pouco mais longe... é uma crítica que faço à parceria e a mim próprio. O problema das parcerias é que estamos à espera... também não temos aquela atitude activa... estamos à espera que surja um parceiro que resolva as coisas... Poderia ter ido mas além sobretudo na implementação do projecto no terreno, na freguesia, trabalhar no terreno com a população, com as pessoas. O problemas das parcerias, destes projectos, é que deixam de trabalhar para as pessoas para trabalharem para si próprios.... e a máquina acaba por ter que se justificar a si própria esquecendo o objectivo inicial que eram as pessoas. Não estou a dizer que aconteceu ali, mas quando me sabe a pouco quero dizer que podíamos ir trabalhar mais com as pessoas, ter serviços de proximidade, ir a casa delas... O «Le Cheile» tinha essa virtualidade, de estar no terreno mas poderia ter ido mais além no contacto, por exemplo, com os mais jovens... eu puxava muito o projecto para a educação das pessoas, a sua socialização, são pessoas com carências, desqualificadas... e o próprio projecto também estava à espera que as pessoas aparecessem na sede. E a Câmara deveria fazer um levantamento mais completo das necessidades das populações, em termos das famílias, dos jovens, da marginalidade.

P - Quais os recursos que a sua instituição disponibilizou e de que formas é que esses mesmos recursos foram partilhados no decurso do projecto?

R – Técnicos do Centro de Emprego, materiais informativos (folhetos), alguma periodização no atendimento das pessoas, mais técnico, mais específico, dando prioridade a essas pessoas que vinham cá, ou nós íamos lá. Participámos na selecção para as acções para além dos recursos financeiros de uma ou outra acção dentro dos quadros legais já existentes (por exemplo, a empresa de inserção). Tudo o que nós desenvolvíamos acabava por capitalizar para o «Le Cheile», houve uma acção, não sei se de geriatria, que nós desenvolvemos lá... eu estou convencido que era no âmbito do «Le Cheile» - eu cheguei a falar isto com o Rudy: o problema era contabilizar as coisas e disse «uma pessoa faz as coisas e não arranja mecanismos formais de as contabilizar». Fizemos a selecção de algumas acções, chegámos a chamar pessoas que estavam inscritas no Centro de Emprego para fazer secções de informação e orientação. Portanto fizemos divulgação, selecção de formandos e quando havia necessidade de uma intervenção mais específica... pode ter acontecido... Na ligação com os parceiros, combinávamos, as pessoas vinham ou nós íamos lá, era combinada a sessão, o local, a hora, e fazia-se...

P – Houve articulação na definição da formação?

R – Não, porque isso funciona ao nível dos «pacotes». Quando nós estamos a definir um curso de educação-formação ou inserção-emprego as coisas estão mais ou menos definidas, isto é, há o quadro legal com base no qual a entidade proponente faz a candidatura.

P - A intervenção na parceria por parte da instituição que representa foi objecto de avaliação interna? Qual a sua frequência e modalidade(s)?

R – ... Nós fazíamos reuniões na sede do projecto, as quais eram sessões de avaliação global e, por outro lado, o Rudy falou comigo, salvo erro, três ou quatro vezes.

P – Na sequência da avaliação interna do projecto, houve reformulações organizativas? Qual o papel que a sua instituição desempenhou nestas reformulações?

R – Não através de mecanismos formais... Nós nas reuniões conseguíamos discutir aquilo que estava bem ou o que estava mal e houve uma altura em que as coisas estiveram um pouco periclitantes... Houve uma reunião em que o Rudy e a Dr^a Inácia foram «apertados», no sentido em que não houve nenhuma demonstração de resultados clara, as coisas não estavam a correr tão bem quanto isso... houve necessidade de acelerar alguns procedimentos... muitas vezes fazemos as coisas e não as registamos... por exemplo, temos

uma sala, quantas pessoas é que já cá vieram ao gabinete de informação? Quantas pessoas é que criaram o próprio emprego?... Eu penso que os objectivos que foram estabelecidos superiormente por Bruxelas eram demasiados quantificados e demasiado estanques, por exemplo, fazer... eu percebo que as coisas têm de ser assim... mas se calhar tem de haver mais alguma flexibilidade. Por exemplo, «criar X empresas», «pôr X pessoas em formação», eram objectivos muito quantificados e isto não pode ser assim... para aquele tipo de população... se calhar nós até conseguimos...penso que uma empresa está lá a funcionar que foi apoiada por nós ao nível das ILE e houve outras que não foram apoiadas financeiramente por nós. E eu perguntava «porque querem cinco empresas e não sete?», são números que vêm um pouco para o ar...

P - Até que ponto é que foram evidentes as diferenças de envolvimento e empenhamento? Quais as razões que aponta para estas diferenças?

R - Nestas questões da parceria há sempre uns que trabalham mais do que os outros, a equipa da Cruz Vermelha teve de pedalar um pouco mais. Quando eu disse que a parceria me soube a pouco também estou a falar de mim enquanto representante do Centro de Emprego, embora, como eu disse nas reuniões «dentro das nossas valências o que for possível dar nós damos».

P - Qual foi o impacto do trabalho em parceria na sua instituição de origem?

R - Não houve impacto em termos de métodos de trabalho adaptados. Em termos interinstitucionais sim, uma vez que nós já trabalhávamos com a Câmara e com as juntas. Por exemplo, eu não conhecia qualquer representante da Associação dos Vinhos do Porto, com a Associação Comercial também já havia alguns contactos... Eu acho que houve um reforço dos conhecimentos e dos contactos, se calhar não há um reforço do ponto de vista formal mas de um ponto de vista mais informal, de conhecimento das pessoas e das próprias instituições. Houve um conjunto de pessoas da Cruz Vermelha, da Associação dos Vinhos do Porto, os técnicos da Câmara, que ficou a conhecer muito melhor os programas e o funcionamento do Centro de Emprego, qual a sua realidade, nós próprios ficámos a conhecer algumas coisas da Câmara. Há sempre coisas que se aprendem e que, à posterior podem melhorar o relacionamento futuro...Eu dizia numa reunião do RMG que não acreditava muito naquilo mas as parcerias tinham pelo menos uma virtude: juntar à volta de uma mesa

peessoas que nunca se tinham encontrado e isso já era uma virtude muito grande... embora ao nível prático as coisas já apresentassem mais dificuldades.

P - Quais as principais vantagens e desvantagens do trabalho que foi desenvolvido em parceria, em termos das relações que se estabeleceram entre parceiros?

R – As desvantagens são para o próprio projecto... não vejo desvantagens no trabalho em parceria... podem ter desvantagens para a entidade que desenvolve o projecto... os parceiros estão sempre à espera que seja o outro a fazer e há sempre um, quer queiramos quer não, que assume as coisas... é o nosso modo cultural de funcionar, sempre à espera que outros façam o trabalho... Eu acho que a cultura de parceria que nós temos é uma justaposição de valências... não sei se o exemplo é bom, mas estamos perante uma lógica de piquenique, um leva o frango, outro leva o bacalhau... As pessoas deviam estar interligadas... tenho dificuldade em traduzir isto por palavras... não funcionamos como um todo mas sim como uma soma de partes individuais e isto cria desvantagens quando começa a funcionar mal, não é necessariamente esse o caso do «Le Cheile»... esquece-se que a parceria significa a partilha de responsabilidades relativamente aos sucessos ou insucessos, que devem ser da responsabilidade de todos.

P - Quais foram os principais resultados da intervenção?

R – Para aquela população específica, que é uma percentagem mínima, face ao número de indivíduos da freguesia de São Martinho... por exemplo, os que fizeram formação, os que criaram o próprio emprego... em termos de informação não tenho uma avaliação concreta... imagine-se que houve quinhentas pessoas que passaram por lá e souberam da existência deste ou daquele programa... não tenho ideia se isto mexeu com as pessoas... daqueles que efectivamente frequentaram acções de formação, criaram o seu próprio emprego através do Centro de Emprego, aí houve acréscimo de competências. Em termos de integração no mercado de trabalho eu não tenho informação global sobre isso... para as pessoas da empresa de inserção, aí sim houve integração no mercado de trabalho e está à vista, está lá na sede do projecto... De certeza que, em alguns casos, houve atenuação ou mesmo inversão de situações de pobreza... Eu acho que a maior virtude é ter ficado para o futuro, agora temos é de ver o que é que isto vai dar, se isto vai continuar no âmbito de outras coisas... Houve um conjunto de pessoas que se encontraram, trabalharam em conjunto, ficaram a conhecer-se e agora não é preciso haver um chapéu de chuva chamado «Le Cheile» para as

peessoas continuarem. Eu penso que a implementação daquele Centro fica para o futuro e é o mais importante que fica da parceria. Há uma raiz, um embrião já tinha nascido atrás que se reforçou um pouco, até porque as infraestruturas físicas ficaram lá e melhoraram bastante... é claro que isto depende das pessoas que vierem a seguir... penso que há muito boa vontade da Cruz Vermelha e da Câmara, o Centro de Emprego dará sempre o apoio que for possível.

Representante da Câmara Municipal de Gaia no projecto «Le Cheile»

P - Quais foram as principais razões para a criação da parceria?

R – Eu penso que o «Le Cheile» não chegou à Câmara pela via do enquadramento económico e social na zona, mas sim pela necessidade de a Câmara ceder um espaço para implementar o projecto e ser parceira nesse aspecto. Esse espaço teria de ter forçosamente alguma dimensão dados os objectivos do projecto. Este primeiro contacto é feito com a Câmara anterior, na altura do Partido Socialista, e que tinha à frente da Divisão da Acção Social uma pessoa que percebia os problemas sociais e considerava que era uma mais valia para a freguesia e que se devia apoiar este tipo de acções. E a participação da Câmara resulta mais do entendimento dessa pessoa que depois faz chegar à presidência a questão da cedência do edifício. De facto, nessa altura, essa pessoa tinha muita influência e terá conseguido passar a ideia de que este era um projecto muito importante. E como tinha havido um conjunto de projectos de luta contra a pobreza aqui nesta zona, o projecto seria uma resposta que vinha no seguimento do que tínhamos estado a trabalhar com as populações em termos de competências para o desempenho de determinadas funções, este projecto iria continuar a dar-lhes essa possibilidade. Este conjunto de técnicos foi muito importante para que a Câmara assumisse esta parceria.

P - De que forma é que a sua instituição integrou a parceria?

R – Sim, foi por convite da Cruz Vermelha, quando se soube que a candidatura tinha sido aprovada.. Quando foi feita a candidatura, ao mesmo tempo fomos nos apercebendo de qual a sensibilidade de alguns parceiros que nos pareciam importantes, uma vez que uma parte da

candidatura dizia respeito à organização da parceria. Contactámos a Câmara, pois, à partida, era a instituição que nos podia dar mais condições, e depois também os agentes económicos locais, uma vez que o projecto «Le Cheile» tinha uma componente de criação de emprego ou de novas formas de emprego. Na altura fui eu que organizei essas parcerias... não só porque a Câmara poderia dar resposta ao problema logístico, alojar o projecto, mas também podia ser um pólo de dinamização dos agentes económicos locais que nós queríamos envolver aqui.

P - Quais eram os objectivos e motivações da sua instituição no início da parceria?

R – O objectivo era criar uma dinâmica tal que envolvesse aqui os agentes económicos locais. A Câmara tinha promovido uma reunião com os industriais aqui do concelho, onde estão sediadas algumas empresas de grande dimensão, para tentar falar um pouco da necessidade da criação de parcerias, na implicação dos agentes económicos na resolução de problemas sociais, reunião que constituiu uma experiência muito frustrante... O jantar foi aliciante, o tema foi bem apresentado mas não foi bem acolhido porque as pessoas representantes das grandes indústrias e comércio acharam que não tinham que se envolver nos problemas sociais... salvo uma ou duas pessoas. Nós dissemos que quando os agentes económicos não se preocupam com a integração social destas populações, eles também vão sofrer com os efeitos que vão surgindo. Eles achavam que não...E foi por isso que eu achei que a Câmara devia fazer parte da parceria, como instituição facilitadora de tudo o resto e continuar a ter uma acção sobre os agentes económicos que nós, como projecto, não poderíamos ter.

P - E quais eram os objectivos e motivações no final do projecto?

R – Oxalá que eles consigam levar isto até ao fim e que não se desista. Tivemos aqui dois momentos difíceis: primeiro por causa da adaptação do edifício, foram encontrados achados arqueológicos o que inviabilizou a sua utilização. Passámos depois para um outro edifício e só depois então foi possível disponibilizar este espaço. E aqui a Câmara teve um papel fundamental, a outra Câmara assumiu as responsabilidades de ceder este edifício, porque este edifício teve de ser comprado e reconstruído, portanto foi realmente um esforço extra. Segundo, tivemos aqui um momento alto em que tivemos a trabalhar connosco o vereador que tinha também uma visão clara do que deveria ser uma parceria e qual devia ser o papel da Câmara, mas entretanto o vereador foi substituído...

P - Quais os recursos que a sua instituição disponibilizou e de que formas é que esses mesmos recursos foram partilhados no decurso do projecto?

R – Para além deste edifício, que foi cedido a título gratuito, o projecto teve a minha contribuição, a do vereador e de uma técnica a tempo inteiro para integrar o Sistema de Apoio ao Emprego instalado aqui na sede - considerámos que fazia sentido localizá-lo aqui, porque dava dados ao projecto «Le Cheile»; o projecto, por sua vez fazia a ligação com o sistema e acabava por constituir um recurso importante. Quanto à minha contribuição, a certa altura houve necessidade de definir um chefe de projecto e, uma vez que não seria um representante da Cruz Vermelha, a Câmara achou que devia ser eu a representar esse papel com a ajuda do Dr Rudy. No início foi a Manuela a chefe de projecto e, após uma série de problemas, acharam que deveria ser um representante da Câmara a assumir a liderança do projecto, embora de uma forma aligeirada, eu não vinha aqui nesse papel mas vinha todas as semanas.

P - Quais as tarefas que a sua instituição desempenhou no projecto e quais foram as formas e o conteúdo da articulação com os outros parceiros?

R – Saliento a cedência do edifício, a chefia do projecto, e dentro da chefia do projecto havia um conjunto de acções em relação às quais a Câmara tinha o compromisso de implementar, que era este papel dinamizador junto das empresas locais. O que nós pretendemos, em alguns momentos, foi organizar encontros em que fosse possível debater estas questões... a única vez em que isto foi feito foi por ocasião da Feira de Gaia, a Gaiamostra, e pretendeu-se introduzir este tema numa reunião e convidámos uma pessoa para vir falar sobre isto. Mas no dia em que se estava para falar de parceria, primeiro foi muito pouca gente, mandavam representantes, não apareciam. E o tema não foi muito bem tratado pelo representante do Centro de Reabilitação Profissional de Gaia, ele deu umas pinceladas mas não deu origem a discussão. Em relação à minha articulação com a equipa técnica da Cruz Vermelha, eu tinha uma reunião semanal com a equipa, tentávamos ver o que é que tinha sido feito durante a semana, programar o trabalho para a semana seguinte, conversar sobre a melhor forma de organizar... de tempos a tempos também havia reuniões com os parceiros onde eu estava presente para orientar a reunião, embora fizesse sempre apelo à necessidade de se desenvolver a parceria (no meu papel de dinamizadora) e também tentando mostrar algumas intenções da Câmara relativamente à parte com que nos tínhamos comprometido; por exemplo, através do vereador foi transmitido que seria possível criar uma empresa para

venda de flores, havia um espaço bonito que era possível aproveitar e que a Câmara queria aproveitar; e depois também havia a questão da limpeza das ruas e dos jardins que a Câmara podia contratualizar através de empresas criadas pelo projecto.

P - Quais foram os principais resultados da intervenção?

R - Isto nunca foi avante porque vários obstáculos de punham... eu não os entendo enquanto técnica, dado o tempo e a burocracia que são necessários... estas empresas apareciam como aquilo que chamamos de empresas sociais mas elas tinham de concorrer em igualdade de circunstâncias com as outras para prestarem serviço para a Câmara; o problema começava aqui, para a sua constituição era necessário dinheiro e não havia, pois estas pessoas não têm possibilidade de recurso a crédito... eu por exemplo acho que a Câmara podia ter aqui um papel... é claro que isto nunca pode ser directo... mas através da Cruz Vermelha... ter um mecanismo que permitisse dar três ou quatro mil contos para a criação de emprego. Eu penso também que as coisas se foram arrastando porque a Câmara pode ser facilitadora em alguns casos mas... o projecto tinha um tempo para ser desenvolvido, ou as coisas se faziam rapidamente ou não se aproveitava a oportunidade.

P - A intervenção na parceria por parte da instituição que representa foi objecto de avaliação interna? Qual a sua frequência e modalidade(s)?

R - Sim, de seis em seis meses, eu estava sempre presente nas reuniões e o avaliador também. A avaliação foi feita com base em entrevistas.

P - Na sequência da avaliação interna do projecto, houve reformulações organizativas? Qual o papel que a sua instituição desempenhou nestas reformulações?

R - Alguns elementos da equipa estavam à espera que as pessoas aqui chegassem, havia que fazer esforços para que a população recorre-se mais aqui ao espaço. Isto seria um espaço aberto onde as pessoas chegassem, a equipa foi dando umas achegas, quem tinha filhos pequenos, quem não tinha casa... vários temas foram introduzidos com o intuito de chamar as pessoas, de as conhecer, e para beneficiarem daquilo que era possível. E, por outro lado, dar às pessoas a noção dos seus direitos e dos seus deveres como cidadãos... essa reformulação foi sempre sendo feita.

P - Qual foi o impacto do trabalho em parceria na sua instituição de origem?

R – Eu acho que eu e o vereador nos envolvemos muito na resolução destes problemas, mas depois não houve continuidade. Como sabe, todas as decisões têm de ir a reunião de Câmara e isto ficava sempre para segundo plano, e foi ficando tanto para o fim que não foi mesmo incluído. Em termos interinstitucionais, o impacto foi limitado, não foi a Câmara no seu todo que beneficiou desse impacto, mas foi o vereador, fui eu, e também o vereador do ambiente e outro director de departamento que também se interessaram por organizar algumas coisas... mas essas pessoas também acabaram por sair e a coisa ficou por aqui.

P - Quais as principais vantagens e desvantagens do trabalho que foi desenvolvido em parceria, em termos das relações que se estabeleceram entre parceiros?

R – Nós quando falámos com as pessoas que integravam a parceria foi tendo em conta que elas podiam trazer contributos importantes para atingir os objectivos propostos e houve a implicação de alguns de uma forma mais activa... mas, ainda não se consegue que as pessoas tenham...poder... que se consigam organizar como uma parceria forte que assumam mesmo responsabilidades, e que tenha a função de um grupo de pressão que fosse junto das entidades... se esta parceria tivesse sido muito forte se calhar tenha feito ver à Câmara que eles... tinha outro impacto junto da Câmara. Eu como técnica da Câmara, tenho de fazer aquilo que, ao fim ao cabo, o político define, mas esta parceria podia ter tido um papel muito mais activo junto da Câmara e confrontá-la com... aí é que eu acho que sim, aí havia uma verdadeira parceria.

P - Até que ponto é que foram evidentes as diferenças de envolvimento e empenhamento? Quais as razões que aponta para estas diferenças?

R – Uns pura e simplesmente apareceram numas reuniões e não apareceram noutras, por exemplo, a Associação Industrial de Gaia... nós achámos que esta deveria ter um papel importante e quando nós definimos a parceria também ficou definido qual ia ser o papel deles junto dos outros agentes económicos locais, porque eles dominavam... sabiam quem eram... As razões para esta situação devem-se ao facto da Associação não ter representatividade no concelho, e apercebi-me disso ao longo do processo, a maior parte dos grandes empresários estavam filiados na Associação Industrial do Porto... Eu lembro-me que uma vez o Presidente da Associação disse que ia fazer uma campanha aqui no concelho para que as pessoas se interessassem por se inscrever... E depois quando nós queríamos alguma coisa dessa associação tínhamos que pagar, ou esperar, ou eles não tinham dados

para nos dar, os dados deles eram muito mais completos do que os daqui. O Centro de Emprego esteve sempre limitado às suas competências e pela disponibilidade de dar resposta; por exemplo, as ILE são da competência deles mas para a criação de um empresa deste tipo eles não podem dar dinheiro, estão limitados... eu não sei se esta questão do dinheiro para a criação de empresas não deveria passar pelo IEF...os bancos não são solução para este tipo de população.

P – Em termos de integração social, quais foram os principais resultados do projecto?

R – As pessoas começaram a perceber qual a sua função... Eu tinha em casa um barómetro muito interessante. A minha empregada é desta zona. As pessoas começaram a falar com ela e a perguntar-lhe o que isto era e ela mandá-vas cá vir falar com a Manuela e com o Óscar, e as pessoas começaram a recorrer muito a este espaço. E vinham sempre com um objectivo que era o de poder trabalhar, de se organizarem como empresa. Em muitos casos não foi tanto o desinteresse das pessoas, foi mais a falta de apoios que os fez desistir... foi importante conhecerem novas forma de se organizarem para terem rendimentos. Em termos de integração no mercado de trabalho, penso que genericamente conseguiu-se alguma coisa, embora... conseguiu-se bastante... Por exemplo, o meu marido tem um Centro de Hemodiálise, houve gente que foi trabalhada aqui e que neste momento está lá a trabalhar com muito bons resultados, pessoas que não tinham o mínimo de competências para nada, não tinham escolaridade... Ao longo de todos estes projectos nós conseguimos fazer alguns cursos de alfabetização, depois as pessoas passaram para a formação profissional, a Manuela trabalhou aqui a questão das competências e elas estão a trabalhar com muito sucesso lá no Centro, onde há bastante rigor, onde as pessoas têm de saber estar, tratar bem dos doentes. Por exemplo, uma das raparigas vinha de um meio... era de uma má criação... e como ela conseguiu dar a volta... Este caso é engraçado: numa primeira fase, ela fez lá o estágio e portanto podia faltar quando lhe apetecia, depois disseram-lhe que não podia ser, e ela veio embora; depois passou a achar que o dinheiro que ganhava era necessário para manter o equilíbrio económico da família – o salário é superior ao salário mínimo, com a possibilidade de fazer horas extra -, ela tinha, na altura uma filha com dezasseis anos que já tinha sido mãe, portanto ela é que estava a suportar aquilo tudo. Quando se veio embora percebeu-se que ela ficou outra vez desamparada... mas logo que houve oportunidade voltámos a chamá-la e ela, daí para cá, teve um comportamento de não faltar, de estar a horas, de se oferecer para fazer todo o trabalho que fosse necessário. Se visse o tipo de

peessoa que era, conseguiu dar a volta estar completamente diferente. E temos outros casos de inversão de situações de pobreza, eu também deixei de seguir de perto... este é um caso paradigmático. De tal maneira que ela não seria necessária agora no Centro, mas como se vai abrir um aqui em Gaia ela vai passar para cá, fica mais perto de casa, e, de facto, tem sido extremamente competente. Ela ainda não adquiriu todo aquele despacho que às vezes é necessário quando tem atender um doente que está a precisar dela, mas mesmo isso já é secundário face à progressão que ela teve.

P - Face à experiência adquirida durante o processo de parceria, que sugestões avança em termos de concepção e implementação futuras de programas dirigidos a estes grupos-alvo, tendo em vista as entidades públicas nacionais e comunitárias?

R – Eu acho sempre que as medidas são muito desadequadas para este tipo de população, porque... nós vamos ao Centro de Emprego e eles têm um tipo de resposta para um determinado tipo de escolaridade e de competências. Se as pessoas não têm a escolaridade ficam logo eliminadas. Ora, nós aqui ainda temos muito essa situação da falta de escolaridade. Depois, temos situações em que as pessoas até têm escolaridade mas acha-se que têm demais e não se apoia. Temos também a questão das empresas, não há suporte financeiro... Nós trabalhamos as pessoas, vemos grandes modificações e depois não temos grande sustentação para as manter.

P – Qual a sua opinião sobre a concepção e implementação dos programas do Quadro Comunitário III dirigidos a estes grupos-alvo?

R – Estes programas constituem sempre respostas que têm sempre alguma falha. A própria limitação da equipa, a sua reduzida dimensão...

Representante da Santa Casa da Misericórdia de Amares no projecto «À Medida»

P - Quais foram as principais razões para a criação da parceria?

R – Foi fundamental a ligação e a história já existentes em termos de parcerias com várias instituições. Existia um projecto de luta contra a pobreza, o «InovarAmares», que foi sentindo algumas lacunas no que diz respeito à qualificação das pessoas oriundas dos meios nos quais o projecto está inserido, e sentimos necessidade de promover essa formação e qualificação. E isso foi possível devido às parcerias existentes, este projecto não depende apenas de uma só vontade, os grandes promotores, ou os agentes motores, foram a Santa Casa da Misericórdia e a Câmara Municipal de Amares. Tivemos outros parceiros como a Associação Industrial do Minho, o IEFP, o Centro Regional de Segurança Social, outras autarquias e juntas de freguesia, outros organismos como o Instituto da Juventude, o Instituto Regional de Desporto, da Agricultura, etc. Havia algum trabalho de envolvimento entre vários parceiros. Isso foi fundamental perceber, sobretudo por parte da Santa Casa e da Câmara, que era possível fazer um trabalho a mais longo prazo e permitir que as pessoas tivessem outro acesso ao emprego, e de facto a formação é fundamental. A zona de intervenção do projecto é um concelho eminentemente rural, em termos de técnicas de subsistência, fracos acessos, as oportunidades de emprego são quase nulas, o tecido empresarial é constituído por micro ou muito pequenas empresas familiares, com risco de solvência associados, com fracos métodos de organização sujeitos à pressão do mercado. Aliado a isto há situações de pobreza, com problemas de alcoolismo, problemas familiares graves ou relativamente graves. Portanto estamos a falar de um concelho quase periférico, em termos de acessibilidade e em termos económicos está bastante aquém do que aquilo que se poderia esperar de um concelho que está a doze quilómetros de Braga. Neste momento começa-se a sentir uma evolução em termos de dormitório, mas quer a nível de serviços, quer a nível de empresas não tem havido tanta evolução.

P - De que forma é que a sua instituição integrou a parceria?

R – Este tipo de trabalhos não é possível desenvolver apenas com uma instituição, tem de se envolver o meio e é todo um projecto que se percorre. O projecto de luta contra a pobreza deu, numa primeira fase, o apoio à terceira idade, criou equipamentos sociais. Passada essa fase, passou a sentir a necessidade de entrar numa segunda vertente para trabalhar em conjunto os aspectos económicos e sociais, percebemos que não era possível estarmos de costas voltadas, era necessário trabalharmos em conjunto. E daí ter a integração da Associação Industrial do Minho na parceria, com uma visão mais empresarial, a própria equipa foi interdisciplinar trazendo também pessoas de área da economia para trabalhar, e

também a própria generalização do emprego, portanto numa tentativa de desenvolvimento integrado, que só é possível indo buscar as forças vivas do meio.

P - Quais eram os objectivos e motivações da sua instituição no início da parceria? E quais eram os objectivos e motivações no final do projecto?

R – Numa primeira fase é tudo ainda muito cru, havia uma ideia e dois objectivos fulcrais: primeiro, criar competências, não só ao nível de qualificação profissional, mas também em termos sociais e pessoais, da própria valorização pessoal. E quando nós analisamos o sucesso deste tipo de soluções, têm de ser vistas não só em termos quantitativos, de inserção no mercado de trabalho, mas muito mais do que isso, também em termos do rompimento com o ciclo de pobreza e de miséria. Num primeiro impacto, quando criámos estes cursos, era de facto para permitir essa qualificação, a todos os níveis, e promover o emprego. Com a evolução no tempo fomos trabalhando a pessoa, passou a ser caso a caso. E isso traz motivações, a grande motivação é ver a evolução da pessoa. Outras motivações associam-se aos sucessos efectivos de inserção no mercado de trabalho, em termos sociais. Em termos de objectivos finais, a grande mudança foi estarmos mais próximos a lidar com este tipo de população, a entender muito mais os problemas que têm, saber o que podemos fazer. E depois desenvolve-se a nossa própria criatividade, no sentido de criar soluções que permitam um ajustamento «à medida».

P - Quais os recursos que a sua instituição disponibilizou e de que formas é que esses mesmos recursos foram partilhados no decurso do projecto?

R – A Santa Casa afectou ao projecto quatro técnicos e ainda uma quinta pessoa, embora com um envolvimento menor. Foram disponibilizados recursos materiais, administrativos e logísticos, locais de reuniões, gabinete técnico, encerramento de acções, reuniões de parceiros.

P - Quais as tarefas que a sua instituição desempenhou no projecto e quais foram as formas e o conteúdo da articulação com os outros parceiros?

R – A Santa Casa da Misericórdia, como entidade promotora, tinha a equipa técnica que fez tudo, desde a divulgação à selecção e recrutamento, ao acompanhamento, à colocação das pessoas. Na candidatura houve uma colaboração estreita com a Câmara. Na divulgação recorremos a todos os parceiros e outras forças vivas do meio. Na selecção houve

envolvimento da Segurança Social, da Câmara, das juntas, do pároco. Nós valorizámos muito as pessoas oriundas do RMG, nós tínhamos uma taxa de beneficiários que ultrapassava os cinquenta por cento, e todas as entrevistas eram feitas com a colaboração da técnica assistente social da Segurança Social. A articulação era permanente, também com os presidentes de Junta, no acompanhamento das pessoas e das famílias, fazíamos reuniões para analisarmos situações, e acabavam por ser reuniões muito informais, com a Câmara de uma forma mais intensa, inclusivamente algumas pessoas da Câmara deram formação. Com a Segurança Social foi feita toda a coordenação possível. Com o IEFP promovemos algumas acções de informação e formação, com a Associação Industrial do Minho a nível de colocação, de incentivos, de criação do próprio emprego, de técnicas de entrevistas. Houve também algumas visitas de estudo na parte prática dos cursos com a ligação das empresas... Por exemplo, a criação da empresa de inserção nasceu muito da motivação de algumas pessoas que fizeram essas visitas, que viram na prática pessoas que estavam a trabalhar após terem tido formação deste género, o que foi muito positivo. Foi um trabalho em parceria, pois foi uma acção que emergiu do que foi sentido pelos parceiros.

P - A intervenção na parceria por parte da instituição que representa foi objecto de avaliação interna? Qual a sua frequência e modalidade(s)?

R – Não foi feita uma avaliação formal. Na altura do encerramento dos cursos fazíamos breves avaliações, de uma maneira muito amadora e informal. No encerramento do «À Medida» é que fizemos uma avaliação mais precisa, não tanto da parceria mas em termos dos resultados do projecto.

P – Na sequência da avaliação interna do projecto, houve reformulações organizativas? Qual o papel que a sua instituição desempenhou nestas reformulações?

R – Houve actualização do diagnóstico dos indivíduos-alvo uma vez que nós mudámos os cursos, porque verificámos que não haveria emprego para aquelas pessoas, seriam cursos desajustados à realidade. Nós fizemos três cursos novos: cozinha, pastelaria e serviços de mesa-bar, que não estavam previstos e que substituíram, por exemplo, um curso ligado aos produtos regionais, que em si não trazia nada de novo... ; um outro curso era calceteiro e cantaria, aqui o caso era diferente, não havia motivação por parte das pessoas para se sensibilizarem para esta área, a calcetaria é uma profissão em extinção mas que tem procura no mercado ... Algumas acções que emergiram da parceria e da equipa resultaram destas

avaliações informais que fomos fazendo regularmente e da necessidade de criar... o projecto «À Medida» podia ser uma projecto de formação e mais nada... só que teve muitas acções paralelas que não surgiram do nada, resultaram de pequenas avaliações que fomos fazendo. Por exemplo, não estavam minimamente previstas as reuniões que nós tivemos com os formandos na sensibilização para o mercado de trabalho e para o conhecimento do mercado em si, isso nem sequer era pago, não havia formadores. Foi um trabalho que a equipa fez porque percebeu que as pessoas não estavam preparadas para chegar cá fora, pois diriam «o que é isto?».

P - Qual foi o impacto do trabalho em parceria na sua instituição de origem?

R – Como sabe, instituições como a Santa Casa são pesadas, trazem consigo alguns pesos pesados, há procedimentos já estabelecidos durante muitos anos, e portanto a inovação nem sempre é um processo fácil, não é fácil em nenhum sítio. Só ao fim de seis anos é que o projecto «InovarAmares» começou a ser aceite pela instituição propriamente dita. Sempre teve o apoio do provedor ou da mesa, mas para os funcionários nós sempre fomos extraterrestres, estávamos à parte, era uma valência à parte. Todo o processo que nós fomos trabalhando se calhar foi mudando outras instituições, mas a Santa Casa teve dificuldade em absorvê-lo. A partir de certa fase, começaram a perceber... é algo que está um pouco no carisma... que pode ser alterado... A Santa Casa prestava apoio a pessoas excluídas socialmente de uma maneira caritativa através de recursos materiais e financeiros. Aquela lógica do ensinar a fazer, não dar o peixe mas ensinar a pescar, este processo também demora algum tempo e eu acho que a Santa Casa aprendeu a dar a cana de pesca e a ensinar a pescar. E é isso que esta instituição está a fazer neste momento, esta foi a grande evolução da Santa Casa. Enquanto antes dava o peixe, e fazia um trabalho notável e muito bom, hoje em dia já faz mais do que isso. A própria lógica do que estava associado à ideia dos «coitadinhos»... não, eles hoje também são importantes e também fazem caminho connosco. Em termos interinstitucionais, aproximámo-nos muito mais, sem dúvida. Por exemplo, o projecto de luta contra a pobreza já tinha criado algumas parcerias mas com o «À Medida» a Santa Casa aproximou-se muito mais dos parceiros locais. Com a Câmara e com os presidentes de Junta foi de facto uma ligação muito mais forte, mais presente e mais próxima da realidade e com muito mais capacidade de fazer trabalho conjunto.

P - Quais as principais vantagens e desvantagens do trabalho que foi desenvolvido em parceria, em termos das relações que se estabeleceram entre parceiros?

R – As vantagens são inúmeras. Quando dois estão a trabalhar para a mesma coisa, bem coordenada tem muito mais força. Isso nota-se quando estamos a trabalhar em grupo, cada um dá a sua ideia e consegue-se fazer uma coisa muito mais bem feita. Pode haver mais e melhores acções, mais dirigidas para o mercado de trabalho e para o grupo-alvo. E se a parceria funcionar bem é fundamental... pouca coisa se consegue sem uma boa parceria. A grande desvantagem é conseguir uma boa parceria, isto é, há muitos problemas, burocracias por um lado... mas mais do que burocracias, bloqueamentos que impedem que se façam... e perdem-se muitas energias a tentar conciliar os diferentes interesses dos parceiros. Nem sempre é fácil tentar que exista um pensamento mais unânime e que se trabalhe para o mesmo objectivo.

P - Até que ponto é que foram evidentes as diferenças de envolvimento e empenhamento? Quais as razões que aponta para estas diferenças?

R – Houve parceiros que se envolveram muito mais do que outros. Primeiro, temos a questão da motivação, tem a ver com o âmbito do trabalho em si. Havia parceiros mais direccionados para este tipo de público do que outros... E tem também a ver com o próprio carisma das pessoas que estavam nas próprias instituições. Há alguns motivos... que passam por estas coisas...

P - Quais foram os principais resultados da intervenção?

R – O sucesso passa, muitas vezes, pelas competências individuais, quer a nível de conhecimento, quer a nível da inserção em termos sociais, de valorização individual. E a este nível foi francamente positivo. Lembro-me de vários exemplos... lembro-me de uma formanda que era toxicodependente, cheia de problemas, que, depois de ter feito o curso, melhorou substancialmente... e conseguiu ter outra postura. Era uma pessoa muito introvertida, quase não falava. Agora está completamente diferente, aceitou-se muito mais a si própria e está mais aceite pela sociedade... mas há muito casos desses... Infelizmente também temos casos de insucesso, de pessoas que passaram por aqui e que não aproveitaram, que desistiram. Em termos de integração no mercado de trabalho, naqueles primeiros meses após a formação, o resultado é muito positivo, andou à volta dos sessenta-setenta por cento, o que é muito acima da média. Actualmente a situação já não é tão favorável... até porque a grande dificuldade está em que estas pessoas mantenham os postos de trabalho, tenham hábitos de trabalho.... Foi feito algum acompanhamento pós-formação

destes casos, mas não tivemos capacidade para controlar as pessoas. Há, no entanto, casos de atenuação ou mesmo inversão de situações de pobreza. Por exemplo, a Madalena e a Rosalina da empresa de inserção. Mas além delas houve outras situações muito semelhantes, de autonomia do indivíduo, de atenuação da pobreza, até de alguma pobreza material.

P - Face à experiência adquirida durante o processo de parceria, que sugestões avança em termos de concepção e implementação futuras de programas dirigidos a estes grupos-alvo, tendo em vista as entidades públicas nacionais e comunitárias?

R – É uma pergunta muito abrangente e difícil... Há duas ou três sugestões que eu faria. A primeira tem a ver com as questões burocráticas e a formalização destes processos. Era importante possibilitar, de uma forma mais directa, o contacto com outras realidades. O Integrar possibilitou alguma coisa mas devia ser mais. Isto não estava previsto, não era uma despesa elegível, nós é que fizemos. Com algum apoio, com alguma explicação, com pedidos específicos, nós conseguimos de facto fazer isso. Para além de que deviam facilitar a formação; por exemplo, está prevista a formação em contexto de trabalho para a população beneficiária, mas também devíamos ter formação através de visitas de estudo. Segundo aspecto: a promoção de reuniões, a sensibilização deste público-alvo. Tínhamos de «roubar» às horas deles e a nós próprios para a construção de um projecto em grupo. A sensibilização tem a ver com técnicas de entrevista, integração no mercado de trabalho, são elementos fundamentais... desde que bem feito, porque também não podemos ter reuniões por ter, tem de ser muito prático... e aí está, mais uma vez com ligação à realidade. Este ponto relaciona-se com a sugestão anterior; identificando e percebendo caminhos idênticos é possível retirar alguma coisa. A terceira sugestão tem a ver com questões burocráticas. Estes programas fazem perder muito tempo, em termos de papelada, dados que é necessário enviar... são pouco flexíveis com a questão da elegibilidade de determinadas despesas. Por exemplo, o projecto de luta contra a pobreza era muito mais flexível, desde que justificado o custo... O Integrar tinha algumas nuances em termos de elegibilidade de custos, que não deveria ter face a determinadas justificações, algumas delas eu já referi.

P – Qual a sua opinião sobre a concepção e implementação dos programas do Quadro Comunitário III dirigidos a estes grupos-alvo?

R – Houve regressão... a vários níveis. O POEFDS é muito mais pesado, burocrático... o apoio técnico é muito mais frágil e deficitário. Em termos de elegibilidade de custos é muito

menos flexível... Há um aspecto que eu considero relativamente grave... eles não prevêm apoio na formação da equipa técnica, é uma aberração porque hoje em dia é necessário uma actualização constante, a ligação com o exterior, conhecimento de novas realidades, o programa não permite esse tipo de deslocções.... São alguns exemplos entre muitos. A concepção e a lógica do programa tem um aspecto a favor: a introdução da escolaridade, juntar um pouco a qualificação profissional à qualificação escolar... Mas estou um pouco descrente relativamente ao funcionamento na prática.... Ainda que haja entidades acreditadas, estas são um pouco amadoras nesta área... mas acho que é possível. O EQUAL é substancialmente diferente do Integrar, porque o Integrar é dirigido para os públicos desfavorecidos, formação para este tipo de indivíduos, tem várias abrangências. O nosso projecto é direccionado para os técnicos que dão apoio às empresas de inserção. O EQUAL tem dois aspectos muito positivos: em primeiro lugar, a nova concepção de parceria, eles trabalham muito bem a questão da parceria. A lógica da parceria surge aqui de uma maneira bem pensada, embora saibamos que nem sempre funciona... mas é uma lógica que é capaz de funcionar desde que seja assumida pelos parceiros. É uma lógica que passa pelo envolvimento de cada parceiro com orçamento próprio... Enquanto que no Integrar ou no projecto de luta contra a pobreza todo o financiamento vinha dos próprios programas, havendo contributo ou não dos parceiros, com o EQUAL os parceiros têm orçamento próprio, há aqui uma lógica de prestação de serviços... responsabiliza e profissionaliza a parceria. A parceria não pode ser apenas «de boca», tem de ser efectiva, e é exigente porque tem de se mostrar trabalho feito. O segundo aspecto positivo tem a ver com a inclusão, de uma forma mais explícita, da lógica da economia social, para incluir empresas nesta lógica social.

Representante da Segurança Social no projecto «À Medida»

P - Quais foram as principais razões para a criação da parceria?

R – Iniciou-se um projecto de luta contra a pobreza, de carácter transversal, abarcava a realidade no seu todo. A partir daí compete aos projectos, que têm uma equipa montada,

captar recursos, e complementar acções previstas no âmbito do projecto, ou acções que nós, a partir do terreno, venhamos a considerar que são necessárias para a luta contra a pobreza e contra a exclusão social. Num projecto deste tipo há que captar recursos. Nessa altura surgiu o segundo Quadro Comunitário de Apoio, houve um momento em que estive paradíssimo, até que chegou o ministro Ferro Rodrigues que, através do RMG, motivou os coordenadores de CLA a avançarem com actividades de coordenação, para que estes programas de coordenação se dirigissem aos beneficiários do RMG através dos programas de inserção. Porque é que surge aí a Segurança Social? Eu estava ligada ao Comissariado, e sendo a Santa Casa a promotora do projecto, seria a Segurança Social a desenvolver a coordenação. Este foi um primeiro enquadramento. Seguidamente... eu também coordeno a CLA de Amares. Portanto, enquanto coordenadora de CLA, motivei a equipa a avançar com uma candidatura à formação profissional, para que tivéssemos grandes hipóteses de intervir no âmbito dos beneficiários do RMG. Nesta altura surgiram várias autarquias na candidatura ao Integrar... e surgiu aí a Câmara de Amares. As Câmaras tinham de avançar com vinte cinco por cento do custo da candidatura, enquanto que, se se tratasse de uma Misericórdia, essa participação ficaria a cargo do Estado. E aqui foi feita a proposta à Câmara - uma vez que nestes concelhos as Câmaras tinham avançado como promotoras (a candidatura era à volta de noventa e tal mil contos e eles tinham de avançar com vinte e tal mil) – e eles optaram por não avançar. Assim, avançámos nós com uma equipa, na perspectiva de não haver dois projectos... Portanto formalmente há dois projectos mas em termos de funcionamento há um projecto com uma equipa, cada um com responsabilidades, com tarefas definidas, mas era essencial o espírito de equipa. Por outro lado, havia um número enorme de beneficiários do RMG, um boom enorme, à volta de quinhentas famílias... eu já não me recordo com rigor, mas sei que elas estavam em situação difícil... A questão essencial decorreu muito do incentivo que o ministro deu aos coordenadores de CLA para motivar as instituições a avançarem com este tipo de medida. Porque se as pessoas forem encaminhadas para a formação profissional, isto funciona como um trampolim de inserção.

P - De que forma é que a sua instituição integrou a parceria?

R – A Segurança Social não faz nada sozinha, é um serviço com um conteúdo funcional muitíssimo lato. Para a inserção das pessoas, a Segurança Social tem de ter a perspectiva de que tem de, relativamente aos outros serviços, funcionar como um motor... Estamos permanentemente a motivar porque somos técnicos também preparados para saber trabalhar

em equipa... e depois é a nós que os problemas vêm ter, a Segurança Social é muito vista como o carro de vassoura do sistema... o que não cabe aos outros cabe à Segurança Social. A responsabilidade, tanto no início como no fim, de integração de pessoas em exclusão social (crianças, idosos ou adultos) é nossa e nós temos de encontrar caminhos para a inserção o que implica perceber como é que as instituições funcionam e captá-las.

P - Quais eram os objectivos e motivações da sua instituição no início da parceria?

R – Acho cada vez mais essencial a parceria e, como eu disse, nenhum de nós, enquanto pessoa e representante de um instituição consegue atingir objectivos se não estivermos todos com visões e funções diferentes a trabalhar com o mesmo objectivo. Lá está o espírito de grupo e de equipa que temos de criar entre nós. Estamos sentados à mesma mesa, vejo isso muito no projecto e como coordenadora de CLA e pertencente ao núcleo executivo, isto é um processo que se constrói...

P - E quais eram os objectivos e motivações no final do projecto?

R - Como é que nós funcionávamos no início e como funcionamos agora... Eu nunca subordinei nada a votação. Portanto discutíamos, «pegávamo-nos», mas tínhamos a nossa capacidade de expor a nossa opinião no grupo, portanto sem haver melindres pessoais. Em termos de maturidade individual e de grupo é extremamente importante para a execução efectiva dos objectivos... A parceria não é uma palavra ouca, ultimamente as pessoas dizem «ah, fala-se muito de parceria...». Isto é um processo... que se vai construindo dia a dia, e há grupos em que isto flui com mais facilidade e há outros... há o elemento mais negativo que desestabiliza o grupo, mas quem gere o grupo tem de ter a capacidade para ir ultrapassando as dificuldades... Nos EUA fazem corridas de caracóis, todos na linha de partida, e dão-lhes toques, e há um caracol que vai à frente e há duas formas de perceber... isto tem tudo a ver com a parceria; se o caracol que vai à frente continuar a levar toques ele chega à meta e depois vai-se dando toques aos outros e eles vão chegando; se se começar a dar toques a todos os caracóis ao mesmo tempo, eles começam a entrar em circuito, a andar à volta uns dos outros e nenhum deles chega à meta... A Segurança Social tem obrigatoriamente de coordenar os núcleos executivos do RMG e tem de ter esta noção, não vai conseguir empurrar todos ao mesmo tempo. Aqueles que têm força e dinâmica é que têm de ser empurrados e os outros a seguir é que vão apanhando o comboio. Ainda fizemos outra candidatura... dinâmicas criadas pela parceria não se cortam, continuam.

P - Quais os recursos que a sua instituição disponibilizou e de que formas é que esses mesmos recursos foram partilhados no decurso do projecto?

R – Eu sou coordenadora de zona e tive uma colaboração muito próxima com a parceria. O projecto constituiu mais uma das minhas contribuições como representante da Segurança Social... A selecção dos formandos para o «À Medida» foi feita com uma colega que estava na Segurança Social e com uma psicóloga do projecto. A gestora do Integrar estava na Segurança Social, para mim era fácil ultrapassar questões burocráticas, eu facilmente resolvia as questões com ela. Em termos logísticos, houve cedência de espaços para entrevistas, muito telefone, faxes...

P - Quais as tarefas que a sua instituição desempenhou no projecto e quais foram as formas e o conteúdo da articulação com os outros parceiros?

R - A equipa técnica coordenou o projecto, todo o plano de acção que estava determinado para o «À Medida» foi avaliado por mim mas eu nunca me pus muito nessa posição... As decisões que tomávamos no âmbito do projecto eram em equipa sempre.... Uma forma de selecção era a divulgação, através dos jornais, rádio, dos párocos, as pessoas vinham aqui inscrever-se ao «À Medida». Com uma grelha que foi definida com a psicóloga, definiram-se critérios, entre os quais a situação financeira da pessoa, a motivação. Estas pessoas vinham preencher os lugares que não tinham sido ocupados pelos beneficiários do RMG. No entanto, a primeira prioridade eram os beneficiários do RMG, que eram encaminhados pelo técnico da Segurança Social que estava a trabalhar com esses indivíduos-alvo. Este tipo de população tem muitas desistências. Assinam um contrato de inserção em que é lá escrito «inserção profissional» se, e aconteceu em muitos casos... a pessoa é encaminhada para os técnicos do projecto e diz «eu não disse nada disso e eu não quero ir para uma formação»... O técnico da Segurança Social é o pivot, acompanha aqueles casos, é como que o gestor daquela família, tem a capacidade para interrogar aquela pessoa sobre as razões que a levam a não aceitar integrar a formação e aí toma uma decisão... Pode haver razões válidas para que, naquele momento, a pessoa tenha recuado. Mas não cabe ao técnico do projecto tomar essa decisão. Estando os dois técnicos em articulação o trabalho flui, avança e viu-se... Há trabalho que tem de se fazer em simultâneo... Pode-se pensar que se está a gastar muito tempo mas não pois mais tarde vai ser recuperado.

P – Houve articulação da equipa com os empresários?

R - A articulação com as empresas foi feita ao longo e após a formação, como tínhamos o projecto a decorrer, o qual foi continuado por mais dois anos, os técnicos pagos pelo projecto da pobreza tiveram espaço para poderem investir no pós-formação.

P - A intervenção na parceria por parte da instituição que representa foi objecto de avaliação interna? Qual a sua frequência e modalidade(s)?

R – Houve uma avaliação por parte da equipa, ainda que informal... Sendo muito honesta, a avaliação não foi muito sistematizada...

P – Na sequência da avaliação interna do projecto, houve reformulações organizativas? Qual o papel que a sua instituição desempenhou nestas reformulações?

R – A actualização do diagnóstico sobre as necessidades dos indivíduos era permanentemente feita em equipa, sempre, sempre... Por exemplo, em termos da alteração de pessoas que estavam inicialmente num curso - através da avaliação que se foi fazendo daquelas pessoas, houve que transferi-las para outro curso. Um senhor dependente do álcool estava em situação de abstinência e tremia bastante, e estava integrado no curso de mesa-bar... O «À Medida» não tinha capacidade financeira para promover acções extra-formação. Então, como estava a funcionar o projecto de luta contra a pobreza, levámos os formandos a Lisboa... Fez-se uma coisa que eu acho giríssima, que me fica no coração... foi de um arrojo enorme... eu tenho muito orgulho nesta equipa, eram todos novíssimos e houve um grande investimento e uma grande aposta neles e eles responderam a mil por cento... Há uma parceria com uma empresa chamada Academia Mokiti Okada e fez-se um trabalho num restaurante perto de Cascais porque houve interesse por parte dos empresários em revitalizar o restaurante. A responsável por esta empresa fez a ponte connosco. Transportámos todos os formandos dos cursos de mesa-bar, pastelaria e cozinha, fez-se um jantar finíssimo na zona de Cascais, com este tipo de indivíduos-alvo... nesse dia eu cheguei a Braga às seis da manhã, fui com a minha chefe da altura... Deu-me um gosto enorme ver as competências destas pessoas a servir ao mais alto nível. Levámos os formadores, que aderiram muito bem, não receberam nem mais um tostão... foi um desafio pessoal que os motivou a ir... Esteve também presente o dirigente máximo do Instituto para o Desenvolvimento Social, que adorou... na perspectiva do que é que se pode fazer com os excluídos e com os beneficiários do RMG. Isto é fundamental para a auto-estima das pessoas, não tendo apenas a formação em sala e na prática, avançar com actividades complementares, terem a prova real de que são

capazes. Isto tem a ver com o arrojo que esta equipa teve... segurar aquelas pessoas, uma mulher que diz «doi-me isto, dói aquilo...», e depois tem os filhos... é muito difícil saber encontrar o equilíbrio: não os proteger demasiado mas também não os desvalorizar.

P - Qual foi o impacto do trabalho em parceria na sua instituição de origem?

R - ... Por exemplo, no EQUAL, percebeu-se nitidamente que as delegações deixaram de se centrar num discurso teórico... Enquanto técnica a coordenar uma equipa, eu posso dizer que sou uma profissional muito diferente daquela que era. Se olhar para trás sinto que evoluí muitíssimo. Com dois colegas novos eu dizia «vocês estão muito novos, não se limitem a gerir o terreno, nós temos de avançar com respostas, com medidas e projectos. E eu estou aqui para vos ajudar, para vos apoiar nas candidaturas para projectos dos vossos concelhos». O projecto «À Medida» deu-me muito treino na coordenação de equipas e na intervenção. Também me deu relativa facilidade em articular candidaturas, em ter uma maior ginástica mental, fazer reflexões mais latas, motivar as equipas e ver os técnicos a quererem fazer coisas diferentes e novas. E eu dizia a uma colega nova: «tu vais saber qual o próximo prazo e a próxima candidatura és tu que a vais fazer, eu estou por trás de ti, tu identificas as dificuldades mas deves avançar, ou então não estás a fazer nada naquele concelho; limitas-te a atender utentes e a reproduzir modelos». Não estou a desvalorizar o atendimento, ele tem de ser feito, a individualização de cada pessoa e de cada família é muito importante, mas não podemos limitar-nos a isto.

P - Quais as principais vantagens e desvantagens do trabalho que foi desenvolvido em parceria, em termos das relações que se estabeleceram entre parceiros?

R – Como eu disse, nenhum de nós tem a capacidade, onde exista o conteúdo funcional, de fazer tudo. Há competências definidas... e a exclusão social e a pobreza não são específicas de uma área, temos de ver isto de uma forma muito lata. E as várias instituições, com os vários conteúdos funcionais, devem convergir para o mesmo objectivo, que é a inserção das pessoas. Outra coisa é a reflexão sobre estas questões, os diferentes olhares e visões levam-nos a ter novas perspectivas e a construir novos modelos. O aspecto negativo, que eu acho que não é negativo, diz respeito às resistências à mudança que temos, há alturas em que não há consensos... Eles formatam a cabeça dos técnicos do Centro de Emprego de uma maneira que me dão cabo da cabeça. Não os preparam para reflectir, para encontrar soluções, dentro das regras que têm... temos que pôr a imaginação a funcionar... mas não, ficam ali

esclerosados. E nós somos muito acusados de improvisar, quase sempre pelo lado negativo. E depois há culturas de instituições diferentes, técnicos diferentes... mesmo aqui na Santa Casa no início houve algumas resistências. Como mais-valia para o «À Medida», fizemos uma formação no âmbito do projecto de luta contra a pobreza, em que me queriam, desculpe a expressão, impingir as pessoas, as cunhas aqui da Santa Casa. Mas há critérios que estão devidamente definidos... Isto foi uma luta forte, na altura houve intervenção de dois dirigentes da Segurança Social para não haver cunhas. O projecto «À Medida» teve rigor técnico.

P - Quais foram os principais resultados da intervenção?

R – É fundamental o facto de as pessoas perceberem que são capazes, que têm possibilidades de ter uma vida melhor e que têm competências dentro delas, que nunca foram exploradas... acho que isto é essencial para a sua auto-estima e para a sua capacidade de serem empreendedores, eles perceberam que dentro de si conseguem ir muito mais longe do que aquilo que inicialmente consideravam. E nomeadamente também quanto à família deles, o corte positivo que houve... Houve muitos casos de inversão da situação de pobreza, tantos casos, conheço aqueles que nós acabámos por acompanhar mais... Temos um senhor que está a fazer cestos, de um outro curso, que se autonomizou... Em termos de integração no mercado de trabalho, foi importante o perceberem que têm regras, que é necessário terem competências ao nível das relações interpessoais, adquirirem as regras que são essenciais: entrarem e saírem a horas, respeitarem a autoridade... porque este tipo de pessoas não tomaram o biberão quando eram pequenos, grande parte deles, não foram estruturados desde o berço. Portanto, é extremamente difícil, como o Centro de Emprego faz - a minha instituição também tem muitos telhados de vidro – tem um sistema completamente obsoleto: a gestão da oferta e da procura é assim, tenho aqui uma oferta de emprego e um indivíduo que procura emprego, e limitam-se a dizer-lhe «olhe, aquela fábrica está a pedir pessoas...»... não é possível com este tipo de indivíduos. Tem de se fazer uma gestão da oferta e da procura em moldes completamente diferentes, nomeadamente no apoio à pessoa e de apoio ao empresário...

P – Que tipo de apoio é que a equipa deu aos empresários?

R - Estou-me a lembrar de duas formandas que estão plenamente integradas numa pastelaria. Explicámos a situação ao empresário ao empresário, elas aderiram muito bem, estavam

muito bem preparadas pela formação e já tinham competências pessoais. E uma das pessoas tem hoje um filho na Universidade.

P - Face à experiência adquirida durante o processo de parceria, que sugestões avança em termos de concepção e implementação futuras de programas dirigidos a estes grupos-alvo, tendo em vista as entidades públicas nacionais e comunitárias?

R - ... Eu acho que se devia agilizar em termos práticos o financiamento, os circuitos têm de ser mais rápidos e mais eficazes. Há alturas em que não há dinheiro para pagar a formandos, formadores e equipa técnica. Para os formandos, que são pessoas que não têm outro tipo de recursos financeiros, é desmotivante, estas pessoas têm os seus compromissos... Enquanto que, em princípio, a remuneração dos formadores é complementar, no caso dos formandos não... Por outro lado, dentro do próprio programa, as acções são demasiado rígidas... como eu lhe disse, os exemplos do que se fez no «À Medida» são essenciais porque havia um projecto de luta contra a pobreza, em termos de formação complementar. Os formandos do projecto foram a Messejana, também através do Professor Roque Amaro, ver a experiência de pessoas como eles, foram concretizar a situação actual, ou seja, perceberam que houve um percurso, idêntico ao deles, feito por parte daquelas pessoas, naquele momento essas pessoas já estavam em integração... E não havia dinheiro para pagar esta viagem, nem para o transporte para o jantar de Cascais que lhe falei, nem para financiar a visita que fizemos à Expo98. Grande parte destas pessoas nunca tinha ido a Lisboa. Estas visitas permite-lhes alargar horizontes. Outra coisa essencial é o acompanhamento pós-formação, tanto dos empresários como dos formandos.

P – Qual a sua opinião sobre a concepção e implementação dos programas do Quadro Comunitário III dirigidos a estes grupos-alvo?

R – No POEFDS as coisas ainda estão piores. Enquanto que nós, inicialmente, no «À Medida» tínhamos a gestora ali na Segurança Social – mesmo que não estivesse na Segurança Social estava em Braga... Agora a gestora está em Lisboa, às vezes só diz disparates, está completamente longe disto tudo. Eu não fixo muito as questões burocráticas porque sou resistente a elas... às vezes vêm-me colocar questões... e ou há realmente muita força e garra para pegar nisto ou... é tanta, tanta questão burocrática que pode levar a uma desmotivação muito grande.... Por exemplo, a candidatura foi aprovada em Julho e os cursos só começaram em Setembro, o que quer dizer que a formação atrasou dois meses e,

naturalmente, dever-se-ia prolongar por mais dois meses. Tem de se fazer uma ginástica, uns pedidos enormes para que o dinheiro seja transferido de um ano para o outro. Temos que pedir formalmente para que os cursos, que deveriam acabar em Novembro, terem mais quinze dias para dar esta continuidade... Isto é um peso institucional e burocrático inadmissível. Eles tinham que descentralizar, tinham de tomar algumas decisões ao nível do local, porque senão emperra-se completamente o processo. No «À Medida» o processo estava feito nesses moldes, embora o gestor local articulasse com o gestor principal, mas tinha capacidade para tomar algumas decisões. Uma coisa é estarmos ao telefone e outra coisa é gerirmos com maior proximidade.

Representante da Câmara Municipal de Amares no projecto «À Medida»

P - Quais foram as principais razões para a criação da parceria?

R – As razões que levaram a Santa Casa e a Câmara a aliarem-se na organização desta candidatura ao Integrar... a Câmara nunca se poderia candidatar sozinha, ou seja, poderia mas correria o risco de ter de disponibilizar uma grande quantidade de recursos financeiros e na altura não havia disponibilidade para isso. Se fosse uma IPSS não teria de repor dinheiro nenhum e portanto dividia a totalidade. Por outro lado, havia técnicos nas duas instituições com formações diferentes mas que se podiam complementar (psicóloga, assistente social, economista – este técnico sobretudo para a parte de contabilidade). Uma outra razão prende-se com o facto de termos actividades e experiências anteriores em conjunto: a criação das ludotecas, organização de colóquios aqui na Câmara, actividades ligadas ao projecto «InovarAmares». Foi um trabalho conjunto que nos permitiu organizar nesta candidatura. Por outro lado, a organização dos cursos teve um pouco a perspectiva da situação económica e social da altura. Fizemos um levantamento, os cursos foram criados de acordo com necessidades, de forma a que no futuro, após as pessoas estarem devidamente formadas, pudessem integrar o mercado de trabalho e tentámos ao máximo encontrar cursos para isso. Na altura, a Câmara debatia-se com um problema grave, nomeadamente na minha divisão (educação), em que tínhamos a obrigatoriedade de os jardins de infância terem o

complemento de horário e designadamente terem hora da refeição. Nós tínhamos um jardim de infância onde construímos uma cantina de raiz com uma cozinheira. Mas o jardim de infância tinha problemas devido ao equipamento, devido a substituições frequentes da cozinheira por motivo de baixa. Nesta altura pensámos que seria melhor ter uma instituição que fornecesse e distribuísse refeições para todos os jardins de infância. Esta actividade teria ainda um impacto indirecto: apercebemo-nos no nosso concelho que, se os jardins de infância têm cozinha e complemento de horário, os pais, sobretudo as mães, podem trabalhar e ter uma vida diferente, com melhor qualidade. Foi a partir desta necessidade que pensámos em criar um curso de cozinha para a infância com o objectivo de, no final, termos profissionais aptos a confeccionar refeições de acordo com os normativos. Tivemos experiências anteriores com fornecedores privados (restaurantes) que não respeitavam essas regras e não poderíamos pedir ao delegado de saúde para controlar a qualidade pois estaríamos a entrar numa área muito particular... e também tivemos algumas queixas de pais e crianças. Um outro curso procurou tirar partido da laranja de Amares, que é muito conhecida, os nossos laranjeiros produziam-nas no meio das oliveiras e isso é que lhes dava um sabor diferente... actualmente as pessoas fazem os cultivos de forma diferente, menos domésticas, a maior parte dos lagares de azeite fecharam... Em todo o caso pensámos na transformação da laranja e, também com a ajuda de uma colega do ensino recorrente (cuja família tem muitos conhecimentos sobre culinária ligada à laranja), pensou-se em explorar receitas antigas e com conteúdo original.

P - De que forma é que a sua instituição integrou a parceria? Por convite?

R – Não foi bem por convite mas por necessidade de um trabalho em parceria. Enquanto representante da Câmara não gosto de trabalhar isolada, gosto muito de trabalhar em parceria, e não estou apenas a falar da trabalho entre pessoas mas também entre instituições. A nossa Câmara é muito pequena, e é fundamental trabalharmos com outras instituições que tenham, não só equipamentos, mas também pessoal técnico.

P - Quais eram os objectivos e motivações da sua instituição no início da parceria? E quais eram os objectivos e motivações no final do projecto?

R – Não fui para lá para tirar dividendos pessoais e institucionais, quando trabalho com outra instituição procuro estar no mesmo pé de igualdade. A minha motivação foi resolver problemas efectivos que nós aqui sentíamos, tentar promover melhor o nosso concelho. O

enriquecimento foi enorme porque no início... o levantamento que fizemos, o trabalho que tivemos na elaboração da candidatura (a mais elaborada que aqui tivemos), desde a selecção, passando pela formação... E podemos dizer no final que houve resultados dado o investimento conjunto que fizemos. Foi uma motivação crescente, não houve vazios... Foi uma fase de muito trabalho e que me marcou para o resto da vida.

P - Quais os recursos que a sua instituição disponibilizou e de que formas é que esses mesmos recursos foram partilhados no decurso do projecto?

R – No levantamento e na organização da candidatura a minha colaboração e a de mais quatro colegas meus foi permanente, mas na implementação já foi mais pontual. Em termos logísticos, foi disponibilizado espaço para reuniões, seminários e encontros, viaturas (e motoristas)

P - Quais as tarefas que a sua instituição desempenhou no projecto e quais foram as formas e o conteúdo da articulação com os outros parceiros?

R – Participámos no diagnóstico e na candidatura, em conjunto com os técnicos da Santa Casa. Fizemos o levantamento de todos os equipamentos necessários, curso a curso; por exemplo, para o curso ligado à laranja tivemos de fazer estimativas do tipo, número de bolos a confeccionar, preços unitários... imagine o trabalho que isto envolveu. Definimos as disciplinas de cada curso, carga horária, formadores, remuneração à hora. Para o curso de calceteiro e cantaria, tivemos de fazer contas relativas à quantidade de pedra, materiais necessários e respectivos preços, chamámos aqui um calceteiro experiente que nos explicou a tramitação e quais os utensílios necessários. No curso de mel tivemos de chamar aqui um apicultor para nos indicar quais os utensílios; tivemos de pensar no espaço para o curso. Portanto, foi um trabalho exaustivo porque tínhamos de ter tudo muito bem definido, dentro das rubricas pré-definidas e não podíamos sair daquilo. No curso de cestaria também tivemos ajuda de uma pessoa daqui do concelho. Após a candidatura, a contribuição da Câmara consistiu na selecção dos formandos e eu, por exemplo, dei formação; as aulas práticas do curso de cozinha decorreram aqui na ludoteca da Câmara, onde elas cozinharam para os miúdos, participaram no desfile de Carnaval com as escolas. Neste curso foram organizados estágios nos três jardins de infância da Câmara, e houve, da minha parte, um acompanhamento sistemático, todos os dias eu ia aos jardins de infância, para além dos técnicos da Santa Casa. Como nós não tínhamos locais de estágio para todos os formandos,

conseguimos estágios também para a escola preparatória (a Câmara dá apoio económico e financeiro a estas instituições). Falámos também com duas IPSS, que na altura forneciam refeições para os nossos jardins de infância, para proporcionarem locais de estágio para os formandos, o que veio a acontecer. Eles foram muito bem recebidos... Hoje temos uma aluna... e eu fico muito feliz com isso... que vai trabalhar para uma dessas instituições.

P - A intervenção na parceria por parte da instituição que representa foi objecto de avaliação interna? Qual a sua frequência e modalidade(s)?

R – Não em termos formais... houve uma avaliação por parte dos políticos, dos decisores... nós aqui trabalhamos de uma forma diferente em relação a outras Câmaras, conhecemo-nos todos, o gabinete do presidente fica quase ao pé do meu. O Presidente da altura tinha uma característica pessoal que é difícil encontrar, contactava directamente com a população e com os técnicos daqui. Na altura da candidatura ele dava a sua opinião, fazia perguntas, portanto houve sempre um feed-back com o poder político. A nível da equipa técnica do «À Medida», houve uma avaliação, ainda que informal.

P – Na sequência da avaliação interna do projecto, houve reformulações organizativas? Qual o papel que a sua instituição desempenhou nestas reformulações?

R – O Integrar estava ligado ao RMG e a Dr^a Helena tinha uma situação privilegiada, era a representante do projecto «InovarAmares», era e é coordenadora de CLA. Havia muitas vezes reajustes. Ou seja, até as próprias disciplinas tinham de ser de acordo com a população-alvo. Chegámos à conclusão, para um dos cursos, que os conteúdos programáticos eram desajustados face à situação dos formandos, mulheres desempregadas de longa duração e com a 4^a classe. E houve um novo reajuste posteriormente. Por exemplo, na disciplina de Marketing achamos que, em qualquer curso, há que trabalhar a imagem. E pensámos na altura numa pessoa de renome, professor universitário, mas chegámos à conclusão que ele não conseguiu chegar ao nível destas pessoas... Eu foi formadora e pude constatar que os exemplos que eu dei tiveram ligação, por exemplo, com a situação dos filhos delas, para que elas me falassem sobre a forma com lidavam com os filhos, para eu poder transmitir alguns conteúdos. Por outro lado, os formadores tinham a porta aberta no contacto com a equipa técnica. A equipa, muitas vezes, fazia um plano para aquela semana, para duas semanas ou para o mês, dependia, e fazíamos muitas vezes o reajustamento: eu dizia «isto foi definido assim, eu não posso ser tão linear quanto isto, porque é preciso fazer

outro tipo de etapas e percursos, que estas mulheres ainda não fizeram». Havia aulas em que não era necessário fazer intervalos, porque os conteúdos já se identificavam com os interesses delas. Às vezes tivemos de mudar e avaliar os conteúdos no momento, eu senti isso muitas vezes. Este trabalho foi feito em equipa e com os outros parceiros, dizíamos «isto não pode ser bem assim...»....

P - Qual foi o impacto do trabalho em parceria na sua instituição de origem?

R – O projecto transformou muito a nossa forma de trabalhar. Não era muito vulgar na Câmara três divisões (cultura e acção social, administrativa e financeira) trabalharem em simultâneo.... Aqui na minha divisão (cultura e acção social) nós tínhamos dificuldade em organizar determinados trabalhos, nós tentávamos fazer de tudo, até o trabalho de um economista. A partir da experiência com o projecto, passámos a trabalhar aos vários níveis. Na candidatura à biblioteca municipal, que tinha a ver com a minha divisão, decidimos reunir os técnicos das diversas áreas, preparámos a candidatura, fomos a Lisboa com os técnicos... porque já havia este espírito de trabalho em equipa. Em termos institucionais, foi a partir do «À Medida» que chegámos à conclusão que não vale a pena trabalhar isoladamente mas sim com outras instituições. Eu também sou presidente de uma comissão de protecção de menores, e vejo que há um trabalho mais reforçado; embora seja um concelho pequeno e porque é um concelho pequeno, e faz confusão a muita gente, nós trabalhamos com a GNR, com o Centro de Saúde, com a Santa Casa – que faz parte da comissão.

P - Quais as principais vantagens e desvantagens do trabalho que foi desenvolvido em parceria, em termos das relações que se estabeleceram entre parceiros?

R - ... Se uma pessoa trabalha de forma muito individualizada na sua instituição corre o risco de ter uma visão muito curta. Se trabalharmos com outras pessoas temos a vantagem de ter perspectivas mais alargadas. Sozinhos fazemos uma pequena coisa e juntos podemos fazer muito mais. Aqui e em outros concelho senti necessidade de trabalhar com outros parceiros porque é um enriquecimento pessoal, nós conhecemos outras pessoas, outra forma de ver, de estar na vida, somos menos egoístas em termos institucionais. Há algumas desvantagens... não é o meu caso... em relação ao «À Medida» eu, sinceramente, não vejo desvantagens. Acho que a maior vantagem é... quando trabalhamos com outras instituições não devemos ver qual é que trabalha mais e qual é que teve mais protagonismo.

P - Até que ponto é que foram evidentes as diferenças de envolvimento e empenhamento? Quais as razões que aponta para estas diferenças?

R – Em alguns momentos houve diferenças de empenhamento, é óbvio... em alguns momentos... se calhar... há uma instituição que dá mais ou dá menos, mas noutros momentos depois o sentido é inverso. Eu quando vou para uma parceria vou sempre com esta perspectiva: tenho de estar ao mesmo nível dos outros, é óbvio que em determinado conteúdo eu posso dar muito mais. E também é verdade, e isto é para se dizer, a outra pessoa que tem formação noutra coisa também é capaz de dar. As parcerias são fundamentais... e só têm dividendos positivos e muitas vantagens quando partimos com aquela... eu vou trabalhar em parceria mas a minha instituição não vai ser mais nem menos, eu não vou ter o protagonismo só para mim. Eu não vejo nenhuma desvantagem no Integrar, pelo contrário. E o trabalho deve ser em parceria, embora possa parecer complicado, e eu tirei vantagens, como referi, aqui para o meu trabalho entre divisões.

P - Quais foram os principais resultados da intervenção?

R – As pessoas no trabalho do campo estão habituadas, a meio da manhã, a parar para beber e comer, são hábitos enraizados. No início era muito difícil sentar os formandos à mesa para ouvirem uma pessoa durante uma hora ou mesmo meio hora, uma vez que as pessoas estão habituadas e ter um trabalho livre no campo. Em termos de competências... a auto-estima, acima de tudo, porque as formandas estavam em casa isoladas, não eram valorizadas nem pelo marido nem pelos filhos. Viu-se aqui uma coisa engraçada: a pessoa vem para a escola e o filho também e à noite estão os dois a estudar. Por exemplo, uma das formandas era casada com um homem muito mais velho do que ela, ela estava em casa, não podia sair, o marido tinha muitos ciúmes dela, os filhos estavam a estudar e ela era extremamente nova. Desde que veio para a formação... mudou o visual, porque começou a sair de casa. Começou, no início, a ter muitos problemas com o marido, ele não a queria deixar vir. Mas foi uma conquista muito gradual, ela foi aumentando a sua auto-estima, o marido começou a valorizá-la, passou a gostar de ir buscar os filhos e falar com o professor. E ela disse «eu quero ter formação para um dia poder ir trabalhar», tinha uma grande motivação para dar continuidade àquilo que tinha aprendido. Em termos de integração no mercado de trabalho... como sabe, não é fácil lidar com estas pessoas, têm carências a vários níveis, económico, social, de formação pessoal, pobreza, submissão aos maridos. No final houve um problema: quase todas tinham... e eu vou dizer isto porque eu senti, ouvi, e a Dr^a helena sabe tão bem

como eu... no fim custou-me ver mulheres que estavam muito bem preparadas para trabalhar, designadamente na área da cozinha e pastelaria, mas que tinham medo de trabalhar, de serem autónomas... Nestas áreas é necessário trabalhar aos sábados e aos domingos, à noite, e os maridos, pura e simplesmente, não as deixam ir trabalhar... portanto este foi o grande obstáculo que nós tivemos na integração. Não foi generalizado, mas houve uma grande fatia das formandas que no final teve estes problemas. Na altura tivemos uma reunião com elas e eu disse: «por amor de deus, os médicos-enfermeiros acham, perante vocês, que têm uma profissão prestigiante, trabalham aos sábados e domingos e às noites...». Mas os maridos ainda consideram que as mulheres têm de ficar em casa a tomar conta dos filhos, etc. Tivemos reuniões com os parceiros durante o pós- formação para resolver problemas do género «eu não tenho onde deixar o meu filho». Houve sempre a preocupação da Câmara no sentido de permitir às mães trabalhadoras irem mais tarde buscar os filhos aos jardins de infância (seis horas ou seis e meia). No âmbito do RMG encontraram-se soluções como, por exemplo, a vizinha poder ficar com o filho. As soluções foram encontradas por forma a dar solidez às famílias, para permitir que as mães fossem trabalhar. Em termos de alteração de situações de pobreza, houve pessoas que, após terem começado a trabalhar, colocaram os filhos na escola, e mesmo na Universidade, e diziam, com orgulho «se eu não tivesse tido esta oportunidade, nunca na vida eu poderia ter alcançado estes objectivos». A Câmara também pagou o transporte a filhos pertencentes a famílias localizadas em zonas de fraca acessibilidade, para facilitar a ligação com a escola e com os serviços de saúde. Ou seja, o acompanhamento pós- formação tem de ser personalizado, não podemos apenas fazer a candidatura, fazer a formação e ficar por aí. No entanto, no meio disto tudo há sempre pessoas que se perdem: com um casal procurámos «agarrá-los» durante muito tempo fizemos o esforço mas não foi possível...

P - Face à experiência adquirida durante o processo de parceria, que sugestões avança em termos de concepção e implementação futuras de programas dirigidos a estes grupos-alvo, tendo em vista as entidades públicas nacionais e comunitárias?

R – Eu não tenho, sinceramente, sugestões a fazer porque acho que foi um projecto muito bem acompanhado, mesmo por parte das pessoas de Lisboa. Podemos fazer reajustamentos, que muitas vezes não é possível, desde que fosse devidamente justificado. Os reajustamentos consistiram em mudanças de cursos, transferência de verbas de uma rubrica para outra (dado, por exemplo, termos conseguido equipamento através de outra instituição). Houve

preocupação por parte do poder central no sentido de nós fundamentarmos as alterações. As transferências de verbas não foram feitas por sistema, mas as que foi possível fazer revelaram-se fundamentais.

P – Qual a sua opinião sobre a concepção e implementação dos programas do Quadro Comunitário III dirigidos a estes grupos-alvo?

R – Eu não conheço os novos programas mas, das conversas que tenho tido com amigas minhas, dá a sensação de serem muito mais rígidos, ou seja, não há uma grande preocupação com a população-alvo. A ideia do nome «À Medida» foi «eu não vou comprar um fato numa loja cara e depois alinhavá-lo, mas assim fazê-lo à medida» ou seja, quero ver aquela pessoa como ela é, tendo a sua trajectória de vida anterior, adequar o projecto às necessidades sociais e económicas. Nós queríamos retirar as pessoas daquela situação mas de forma a serem elas a fazerem a seu próprio percurso e não sermos nós a levá-las. Nós tentamos ajudar a pessoa, acompanhando-a, mas nunca desvirtualizando o seu projecto de vida. Há técnicos que dizem: «o melhor caminho é este». Mas se nós não vamos de encontro às necessidades e interesses das pessoas, elas desmotivam. Houve pessoas que agarraram a oportunidade com toda a força e outras que não... O Integrar foi feito a pensar numa população-alvo que é muito difícil, que tem de ser muito trabalhada e ouvida, que é conflituosa (no início tivemos alguns problemas) e tem dificuldade em respeitar o outro... Existiu sempre uma equipa técnica que os acompanhou desde o início até ao fim. A Maria Manuel fazia acompanhamento individualizado, eu própria, como formadora ou não, também fiz este tipo de trabalho individualizado, falando com todos os elementos da família.

Representante da Associação Industrial do Minho no projecto «À Medida»

P - Quais foram as principais razões para a criação da parceria? De que forma é que a sua instituição integrou a parceria?

R – Eu penso que as principais razões foram de natureza social, até pelas instituições que estavam envolvidas, a Segurança Social e a Santa Casa da Misericórdia de Amares, penso

que a principal preocupação, a matriz de referência era de natureza social. Pelo facto de nos terem convidado, uma Associação de natureza empresarial, tinha que ver com a visão das pessoas que estavam do lado da Segurança Social neste projecto, a visão que tinham é a de que esta questão não pode dissociar-se das empresas uma vez que, no fundo, são as empresas que proporcionam os empregos e uma certa integração no mercado de trabalho. Portanto estas instituições do lado social têm como objectivos recuperar pessoas desinseridas e inseri-las na vida profissional, e portanto têm de ter uma preocupação de ter uma parceria com as empresas. Eu achei natural, porque me coloco nessa perspectiva, que uma associação empresarial fosse convidada a integrar um projecto destes. Porque não basta apenas ter uma intervenção social e proporcionar ferramentas de integração... será mais eficaz se essas ferramentas de integração tiveram envolvidas entidades que podem proporcionar emprego. E esta instituição tem a lógica de que a economia serve o homem e não contrário, para mim fez todo o sentido que a Associação Industrial do Minho se envolvesse na medida das suas possibilidades no projecto. O que determinou este projecto foi... A iniciativa, há que reconhecê-lo, foi da Santa Casa e da Segurança Social de Amares... naturalmente que essas duas instituições têm uma intervenção eminentemente social, uma dinâmica social. A ligação ao mundo económico, tentaram fazê-la através da Associação Industrial do Minho e foi por isso que nos convidaram, convencidos que estavam, e eu concordei na altura porque a Associação Industrial do Minho tem essa visão, que envolver uma associação empresarial nesta matéria pode conduzir a melhores resultados e porque também, dessa maneira, se passa para o tecido empresarial uma mensagem de que estas acções não são... exclusivamente do foro do Estado ou das entidades sociais, há também uma responsabilidade social das empresas que sempre me foi muito cara, a mim e à instituição.

P - Quais eram os objectivos e motivações da sua instituição no início da parceria? E quais eram os objectivos e motivações no final do projecto?

R – Senti, ao longo do projecto, que o projecto tinha valido a pena integrar. No princípio, nós do lado económico, temos uma desconfiança relativamente à eficácia e à eficiência destes processos. Há quem discuta a sua validade do ponto de vista da criação de condições muito virtuais de competição. Também há aqui outra valência que não falámos, também estava previsto no âmbito destas acções que pudesse haver a criação de empresas, a criação do próprio posto de trabalho. E, nesse sentido, para mim havia aqui um objectivo de contribuir para o lançamento de novas empresas. E aí, às vezes, discute-se a questão, do lado

económico, se essas empresas não trabalham em ambientes virtuais distorcendo a lei de concorrência. E esse é um problema que podemos discutir. Foi um questão que foi ponderada quando assinámos o protocolo, antes da assinatura. Ao longo projecto não vi razões nenhuma para que esta Associação tivesse algum pudor em continuar a trabalhar neste projecto... Realmente o projecto tinha um âmbito de intervenção que não era susceptível de causar qualquer tipo de problema... Agora, uma intervenção massificada pode causar alguma perturbação. Numa intervenção local, localizada, em concelhos deprimidos, em zonas rurais ou próximas da ruralidade, não vejo nenhuma razão... Pode-se discutir do ponto de vista dos princípios mas não tem aplicação prática.

P - Quais os recursos que a sua instituição disponibilizou e de que formas é que esses mesmos recursos foram partilhados no decurso do projecto?

R – Disponibilizámos a colaboração, como uma espécie de conselho executivo (não se chamava assim), de uma unidade que teria uma intervenção com maior periodicidade, para acompanhar o projecto, não com a regularidade das outras entidades evidentemente. Uma das pessoas reportava directamente a mim. Para além disso, quer o engenheiro Carlos Soares, quer o director geral, tinham uma capacidade de intervenção mais operacional. Em termos financeiros, houve participação directa em alguns seminários, fazia sentido que em organizações conjuntas houvesse apoios públicos e havia necessidade de complementar isso, e a instituição complementou isso na medida das suas disponibilidades. O que nós contribuímos, e também é difícil contabilizar mas é muito, foi com recursos logísticos, material informativo... A partir do momento em que assinámos este protocolo toda a informação julgada relevante a Associação disponibilizá-va-a ao projecto. Temos publicações periódicas e uma intervenção na rádio onde as acções do projecto foram faladas mais do que uma vez.

P - Quais as tarefas que a sua instituição desempenhou no projecto e quais foram as formas e o conteúdo da articulação com os outros parceiros?

R – Cada uma das equipas tinha um representante operacional e estes representantes, quando montavam uma acção, tinham uma cadência de reuniões, e faziam convergir os esforços de acordo com a especialidade de cada um. Isto era feito mais numa lógica de colaboração do que de pelouro, encontravam-se, organizavam umas acções e cada uma das instituições... a Associação Industrial do Minho dizia «eu posso disponibilizar a sala tal, providenciar a

vinda do orador tal, ou do material tal, ou coisas semelhantes» e as outras instituições também. Por outro lado, as entidades reconheciam na Associação Industrial do Minho a competência de julgar melhor as oportunidades que havia no mercado de emprego do que eles, sempre que era preciso direccionar uma formação para determinadas áreas ou equacionar «que formação?», «que mercados-alvo?», «quais as necessidades actuais e futuras do mercado?» aí a Associação Industrial do Minho tinha uma palavra a dizer e foi sempre muito escutada. Nós demos aí o que nos parecia ser as melhores soluções, dentro da perspectiva da economia regional, e sobretudo da economia local.

P - A intervenção na parceria por parte da instituição que representa foi objecto de avaliação interna? Qual a sua frequência e modalidade(s)?

R – Enquanto instituição a Associação Industrial do Minho não foi avaliada. A Direcção e eu próprio fizemos, às vezes, a avaliação do andamento dos projectos, fizemos a avaliação do nosso lado e em parceria, houve mais do que uma reunião, aqui nesta sala, para afinar coisas, houve alguma perturbação causada pelo nosso lado, porque houve alteração de director geral, houve aqui alguma dificuldade de articulação porque não se encontrou substituto. O director geral que ficou depois não tinha a mesma lógica e a mesma motivação. Nós fizemos mais do que uma intervenção no sentido de colocar as coisas nos carris, para não haver nenhum hiato no nosso acompanhamento.

P – Na sequência da avaliação interna do projecto, houve reformulações organizativas? Qual o papel que a sua instituição desempenhou nestas reformulações?

R – Creio que sim mas não acompanhei isso de perto.

P - Qual foi o impacto do trabalho em parceria na sua instituição de origem?

R – Em termos de métodos de trabalho não houve impacto. Em termos interinstitucionais acho que houve impacto. Em primeiro lugar, uma associação empresarial participar neste tipo de projectos era algo de inovador, na altura e sob esse ponto de vista foi uma declaração de princípios. A Associação Industrial do Minho sempre teve essa lógica mas esta foi uma forma concreta de dar sinais claros para a comunidade empresarial e para a sociedade, que as empresas têm uma lógica que está para além da lógica meramente economicista. E eu acho que, desse ponto de vista, as instituições envolvidas no projecto – e também a comunidade em geral e as instituições da região - ficaram a saber que do lado das empresas podiam

contar com outros apoios, que esta questão social poderia ter vantagens quando olhada com a parceria por detrás e isso foi talvez o aspecto mais relevante. Este projecto poderá ter tido menos eficiência mas teve uma maior eficácia em termos da conciliação entre o económico e o social.

P - Quais as principais vantagens e desvantagens do trabalho que foi desenvolvido em parceria, em termos das relações que se estabeleceram entre parceiros?

R – Aí... eu acho que nós estamos cada vez com uma lógica de intervenção em parceria que é cada vez mais decisiva, sobretudo numa região que é muito atomizada, tudo é pequeno nesta região. Temos 5% de população rural, 10 % da população e 20% das exportações. Se a isso acrescentarmos outros indicadores sobre estudantes universitários, hospitais, camas, automóveis temos uma região muito dinâmica em termos económico mas também muito rural. Todas as iniciativas são imediatamente pulverizadas, há vinte e quatro concelhos nesta região, basta esta lógica administrativa para termos uma tendência para a pulverização. O minifúndio, característico desta região no sector agrícola, não é mais do que a expressão do que vai na cabeça das pessoas, da mentalidade e cultura dominante que se traduz em todos os aspectos económicos e sociais. Para podermos ganhar dimensão em alguns aspectos, quer no económico, quer no social, quer no cultural, para se abordar com eficácia estes aspectos tem de ser numa lógica de parceria, dentro do sector, intersectorial e institucionalmente. Vejo dificuldades que foram ultrapassadas, não é fácil que entidades, que tenham uma vocação eminentemente social e outras uma vocação eminentemente económica, falem imediatamente a mesma linguagem, é natural, perpassou ao longo do projecto. Quando uma solução é considerada boa do ponto de vista social, do ponto de vista económico pode não ser exactamente... pode não ter a mesma leitura, há que fazer alguma convergência. Isso é uma aprendizagem que se tem de fazer, e uma dificuldade, à partida, de um processo de parceria entre sectores com vocações diferentes mas consideradas como complementares e não como antagónicas.

P - Quais foram os principais resultados da intervenção?

R – ... Do meu lado eu acho que as grandes vantagens, os grandes resultados que se obtiveram.... Ou melhor, os resultados que se obtiveram no terreno não foram tão importantes quanto os que se obtiveram a outros níveis. Não sei se o número de formandos foi tão significativo como isso, portanto há uma lógica de eficiência que do lado do

económico se considera baixa e do lado do social de considera alta. «Número de formandos objecto de intervenção e sucesso associado a esses formandos»: eu, de olhar para aquilo do lado económico, sou capaz de considerar baixo, do lado social eu sempre ouvi dizer que foi considerado um êxito. Parece-me que empenho colocado, os meios colocados sugeririam outros resultados. Agora, reconheço a dificuldade de actuar, não é a mesma coisa que actuar na área económica. Por exemplo, trabalhar com pessoas desinseridas é difícilimo, mobilizá-las para a sua própria inserção é difícilimo, demora tempo. O lado económico tem dificuldade em perceber isso, precisa de recursos humanos que respondam às suas necessidades do dia seguinte, tende a não se interessar por isso. Portanto, a lógica aqui é: eu estou habituado, enquanto empresário, enquanto dirigente empresarial, a ter respostas mais rápidas e com maior abundância, maior eficácia, mas compreendo a dificuldade em trabalhar do lado social. E eu constatei que os nossos parceiros do lado do social faziam uma leitura diferente desta, completamente oposta: a intervenção tinha sido um sucesso e o número de casos tratados extremamente relevante. Até, sob esse ponto de vista, a parceria foi interessante para ter uma noção da relatividade das coisas, a importância relativa dos processos. Do ponto de vista social recuperar uma pessoa... eu acho que é importante, reconheço que é um trabalho digno de realce, do lado económico estamos a falar de um processo de intervenção massificado. A intervenção, podemos dizer assim, transmitiu uma mensagem para a comunidade empresarial de que a questão da responsabilidade das empresas é importante, que as empresas e as suas associações têm todo o interesse em acompanhar este processo, participar nele e dar o seu contributo. A lógica da relação de parceria, do económico e o social e a constatação de que com esforço é possível fazer coisas em conjunto, que é possível fazer convergir interesses, isso, acho eu, são claramente as coisas que mais me marcaram... não tanto os resultados no terreno. Agora, esta é a minha avaliação, ou seja, não é a avaliação de quem esteve no terreno. No terreno, se eu perguntasse ao engenheiro Carlos Soares o que é que ele pensava ele se calhar tinha uma visão mais próxima da intervenção: o número de formandos não foi tão grande quanto aqueles que tínhamos previsto à partida, a integração podia ter sido melhor, a qualidade podia ter sido melhor, era isto que ele ia dizer pois está habituado a observar e a diagnosticar no âmbito do projecto. Agora, eu acho muito relevante que, em Amares, se tenha feito uma intervenção para inserir pessoas e que se tenha atingido uma percentagem de mais de setenta por cento de integração no mercado de trabalho, acho isso extremamente relevante, tendo em atenção os casos que eu vi nas oportunidades em que descí ao terreno, aquilo tocou-me

muito. E tem que ver com a dinâmica da região, é uma região com uma vitalidade muito grande, empresarial e humana. Tem alguns défices de natureza estrutural, de qualificações. Eu diria que a transição do primário para o secundário foi feita de uma forma muito massiva e a transição do secundário para o terciário está muito atrasada e está centralizada. Há algumas cidades que começam a emergir, cidades como pólos de transição do secundário para o terciário. Portanto, a maior parte das pessoas que foram recuperadas foram para o secundário. Pergunte, por exemplo, a uma moça com, no máximo, o nono ano e que está na agricultura, qual é a ambição dela: ela vai-lhe dizer «quero trabalhar numa fábrica de confecções».

P - Face à experiência adquirida durante o processo de parceria, que sugestões avança em termos de concepção e implementação futuras de programas dirigidos a estes grupos-alvo, tendo em vista as entidades públicas nacionais e comunitárias?

R – Do nosso ponto de vista é preciso ter sempre uma dimensão local, estes projectos não devem ter muita expressão sob pena de se criar alguma conflitualidade. Devem dirigir-se exclusivamente a esses grupos identificados e envolver a comunidade local. Se você me falasse de um programa nacional com intervenção reduzida, localizada, eu concordaria. A Segurança Social tem informação sobre essas bolsas e depois deve seguir um modelo parecido com este, eu julgo também envolvendo representantes do terciário. Nós fizemos a ponte com outras instituições do sector industrial mas eu envolveria também instituições do terciário.

P – Qual a sua opinião sobre a concepção e implementação dos programas do Quadro Comunitário III dirigidos a estes grupos-alvo?

R – Não tenho conhecimento sobre esses programas.

Representante da Esdime no projecto «Formart»

P - Quais foram as principais razões para a criação da parceria?

R – As principais razões foram a necessidade de juntar a um projecto de formação mais ou menos convencional, uma componente de reconhecimento ou certificação de competências escolares – e daí o envolvimento do ensino recorrente – ou seja, transformar a formação em algo mais produtivo em termos de coisas formais. Portanto, poderíamos dizer que no final da formação as pessoas tinham aumentado as suas capacidades de linguagem, de comunicação, de entendimento da matemática, etc., mas não tinham nada a atestá-lo ou que fosse reconhecido por outras instituições. Daí a importância de contemplar essa componente do ensino recorrente e envolver os seus responsáveis como parceiros. Por outro lado, um elemento muito importante da parceria, a Segurança Social... por via do reconhecimento e identificação de pessoas que entram num percurso definido para a formação através, nomeadamente, das parcerias já instituídas na CLA, que permitiam, pela sua participação multidisciplinar, identificar pessoas ou grupos de pessoas mais facilmente correspondentes a este perfil que tinha sido definido. As principais razões foram essas, ou seja, transformar o curso num projecto com resultados que fossem reconhecidos e verificados por um conjunto de instituições (sobretudo a questão do ensino recorrente) e também, enquadrado nisso, um diagnóstico mais participativo por via da participação da Segurança Social e da própria CLA, que era já uma parceria instituída. Eu tenho ideia, porque não a vivi, que essa ligação ainda não era muito, digamos, regular, apenas uns contactos que existiam com a responsável, sobretudo com a Dr^a Inês Rodrigues, e com outro conjunto de pessoas com uma participação mais esporádica. A formalização da participação da Esdime na CLA surgiu já no seguimento do andamento do processo, do projecto Formart. Este projecto é dirigido a público desfavorecido no âmbito da medida 2, que no caso poderia ser também... poderia ter sido.... No enquadramento dessa medida também se poderia ter optado pela formação profissional, no entanto, - apesar de se terem feito algumas tentativas – essa não era a questão de fundo, era mais a inserção social, estamos a falar de desempregados de longa duração, mulheres exclusivamente, mas não por opção, naquelas circunstâncias é o público que, por natureza, reage a este tipo de projectos e que adere. E estamos a falar de três localidades muito particulares, sendo diferentes tinham o comum de terem situações de algum abandono. São

freguesias pequenas, com pouca capacidade própria de produzir as soluções da própria comunidade.

P - De que forma é que a sua instituição integrou a parceria?

R – O papel da Esdime no meio disto tudo... De certa forma foi a promotora, entre aspas, foi um protagonista da parceria... porque eu acho que a parceria em si não nasceu imediatamente... foi nascendo à medida do processo porque, digamos, mais uma solicitação, um envolvimento que começou por via de uma solicitação da Esdime através de algum trabalho que temos feito paralelamente através de contactos com a Segurança Social. Aquilo que temos trabalhado com a educação tem esta ideia, este diagnóstico, corresponde, não corresponde, se corresponde o que é que podemos fazer? Nós temos ideias de avançar assim. Foi assim que foi avançando, numa lógica de proposta por parte da Esdime, assumindo as despesas do processo. A parceria em si, numa lógica mais equilibrada, em termos de ... peso das várias instituições, foi-se construindo... mas não foi um processo fácil. Foi a lógica de criação da ideia, de transposição para um projecto e tentar ver em que medida é que estava a seguir um bom caminho.

P - Quais eram os objectivos e motivações da sua instituição no início da parceria?

R – Eu entrei para este processo para ser responsável por uma acção de formação. O objectivo para mim – à medida que eu ia assumindo aquelas funções - , eu fui interiorizando um conjunto de objectivos que me pareciam os objectivos do projecto, ou seja, levar avante aquele processo de formação da melhor maneira possível, levando às pessoas um conjunto de ideias, conhecimentos e formas de estar que fossem indutoras de iniciativa, de empreendimento, de autoemprego. Daí que ao início a formação profissional me pareceu muito importante. Depois a questão do ensino recorrente não me parecia tão clara ao início, tornou-se para mim – enquanto parte dos objectivos – aquela componente de certificação – uma parte importante para aquelas pessoas, conhecemos as estatísticas do ensino recorrente, com uma taxa de insucesso elevada. Havia alguma possibilidade que as pessoas tivessem ali com alguma motivação para aquele processo que não me parecia, no início... tão integrado no resto, parecia uma formação mais complementar.

P - E quais eram os objectivos e motivações no final do projecto?

R – Houve uma diferença grande. Por exemplo, à medida que o tempo foi passando e isto também devido às características próprias do grupo de Santana da Serra, fui desvalorizando a formação profissional... porque não era atingível desta maneira no meu entendimento, aquilo que me parecia um objectivo inicial de facto não era, se calhar tinha feito uma leitura... isto tem a ver com as expectativas que nós criamos à medida que desenvolvemos o trabalho. A mim parecia-me que era um objectivo mais importante mas de facto não havia ninguém que me o tivesse dito, eu é que tinha interpretado dessa forma. Estamos a falar de um conjunto de mulheres que tinham entre 35 e 50 anos (em termos de escalão etário foram o grupo mais velho em comparação com os outros dois cursos), um grupo que também tinha necessidades ao nível dos rendimentos – que não eram tão claras quanto isso – elas sobreviviam até então de uma série de ... maneiras, tinham sempre conseguido até essa altura os seus rendimentos, não era agora que nós lhes íamos resolver qualquer problema que aparentemente até nem existia. Haveria alguma situação de muita precaridade, etc., mas não era tanto a questão profissional que importava, era mais a questão social. Quer queiramos, quer não, a formação, enquanto qualificação das pessoas, resulta sobretudo na sua integração numa comunidade não apenas local mas no mundo, adquirindo um conjunto de conhecimentos e ideias de como as coisas funcionam, e as pessoas tornam-se mais facilmente activas na sociedade em que vivem. Isso foi-se tornando mais importante, garantir que isso fosse conseguido. O ensino recorrente e a certificação ganharam importância porque era, de certa forma, uma coisa revolucionária. Garantir a um conjunto de mulheres, com mais de 45 anos em média, que conseguissem fazer o segundo ciclo. Essa foi a principal questão que ganhou relevo no final.

P - Quais os recursos que a sua instituição disponibilizou e de que formas é que esses mesmos recursos foram partilhados no decurso do projecto?

R – Foram disponibilizados recursos humanos. Quando falamos do financiamento a 100% (via Integrar) é importante que fique claro que a organização Esdime funciona e continua a funcionar com base naquilo que recebe, naquilo que é atribuído por cada um dos projectos. Mas isso em si não é suficiente, há a disponibilização de recursos logísticos... Por exemplo, quando falamos de recursos humanos, eles estão afectos ao projecto, mas não foram só esses. Só que o resto não é muito contabilizado, é um facto.

P - Quais as tarefas que a sua instituição desempenhou no projecto e quais foram as formas e o conteúdo da articulação com os outros parceiros?

R – A contribuição da Esdime foi na elaboração do projecto, selecção, portanto a Esdime assegurou noventa e tal por cento do processo. No início, na formatação do projecto houve participação da parte do Ensino Recorrente na definição daquilo que era a carga horária obrigatória, na preparação do cronograma da formação. O projecto foi apresentado, apontando para aquela altura, tendo em conta que teriam de ser aqueles nove meses e não outros. O Ensino Recorrente assumiu a responsabilidade de encontrar os professores, portanto nós não tínhamos responsabilidades ao nível da formatação e execução do ensino recorrente. Antes do início do ensino recorrente, houve reuniões com os responsáveis, em que eles davam conta da selecção dos professores – um processo tradicional de colocação de professores. E durante os cursos houve um conjunto de reuniões com os responsáveis e mesmo com os professores para saber como é que as coisas corriam, foram lhes dadas informações sobre o decorrer da situação e foi mesmo pedido o nosso contributo para que algumas delas... enfim estávamos a falar das mesmas formandas. Portanto, era fundamental que houvesse um acompanhamento das pessoas. A parceria com o tecido empresarial não foi muito activa, em particular no curso que coordenei. No entanto, houve alguma articulação nos cursos de Ervidel e Entradas, tendo em conta que eram produtos dos quais já existiam um conjunto de empresas que trabalhavam nessa área. Houve, por exemplo, na altura em que o curso de Ervidel começou a ter alguns resultados em termos dos objectos fabricados em papel reciclado, houve contactos com empresas, apresentação de catálogos com produtos que elas faziam, saber do interesse dessas empresas em terem alguma produção, na lógica de prestação de serviços ou troca comercial. No caso da cerâmica, também existiram alguns contactos a esse nível, até porque a parte ligada à área técnica das formações envolvia visitas às várias feiras, e aí os contactos surgiram naturalmente. A articulação com as juntas de freguesia foi em termos logísticos e na organização... também na identificação das pessoas que iam frequentar a formação, divulgação que era necessário fazer, também no encontrar do espaço onde pudéssemos fazer as coisas, facilitar o transporte de algumas delas – no caso Santana da Serra era imprescindível o trabalho da Junta de Freguesia porque seis ou sete formandas residiam em montes isolados, era necessário levá-las de manhã e trazê-las à tarde todos os dias. Houve outros contributos, no caso de Santana da Serra, dada a distância, um apoio administrativo (compilação de informação, documentação, fotocópias). A articulação com a Segurança Social, vendo bem as coisas, não se esgotava só no caso do Formart. Ou seja, a partir do momento em que os técnicos da Esdime estavam presentes nas CLA de Aljustrel, Ourique e Castro Verde – nessas circunstâncias deixámos de ser meramente

técnicos do Formart e passámos a ser representantes da Esdime nas CLA. O que justificava a nossa presença ali era simplesmente o conhecimento do que se ia fazendo no concelho. Uma das razões para se ser da CLA é cada um dos participantes levar informações para que as situações possam ser resolvidas, no que ao RMG diz respeito. Nós, enquanto pessoas que estávamos a trabalhar naquele concelho, naquela freguesia em particular, mas com alguma informação sobre o concelho, - teríamos informação a levar para tornar a CLA mais eficiente e eficaz. Da CLA quais eram os contributos que poderíamos tirar para o funcionamento do projecto Formart? Nomeadamente, preocupávamo-nos sempre em confirmar a situação de... quer dizer, em termos de formandos não tinha grandes consequências, mas a informação que retirávamos de outros projectos, que eram desenvolvidos pelos restantes parceiros, era importante sobre, por exemplo, as possibilidades do pós-formação, o representante do IEFP levava informação sobre o novo sistema de apoio/incentivo à criação do próprio emprego; era uma informação que era partilhada ali em primeira mão na CLA. Essa informação poderia ser imediatamente pensada e ponderada, por exemplo, para as nossas formandas.

P - A intervenção na parceria por parte da instituição que representa foi objecto de avaliação interna? Qual a sua frequência e modalidade(s)?

R – Sim. A equipa da Esdime reunia, havia uma coordenadora de projecto e coordenadores das formações. Havia uma monitorização, talvez não muito sistematizada, mas existiu uma constante avaliação do que se ia fazendo, não havia a preocupação de registar a informação. Na CLA nós chegávamos lá e fazíamos o ponto da situação em cada reunião, também não eram muitas.

P – Na sequência da avaliação interna do projecto, houve reformulações organizativas? Qual o papel que a sua instituição desempenhou nestas reformulações?

R – O diagnóstico foi sendo sempre actualizado. Um exemplo disso... é mais difícil... Ao nível da formatação curricular houve alterações em função daquilo que nos parecia a evolução das pessoas face aos objectivos que tínhamos definido. Se era preciso algum ajustamento, por exemplo, na duração dos módulos. No caso de Ervidel, houve a ideia de as formandas transformarem a formação na questão empresarial, numa empresa e preocuparem-se com essas coisas foi não uma coisa que tivesse sido planeada mas surge também como resultado da avaliação que se ia fazendo e também do contributo do trabalho dos formadores. O papel dos formadores enquanto construtores deste processo – não se fala muito disto – é

muito importante. Não são parceiros mas são, de certa forma, no seu conjunto, um parceiro, isto é, nunca houve a atitude da nossa parte de dizer «o programa está feito e é assim, é isto que vocês vão dar». Partindo do pressuposto que muitos dos formadores tinham larga experiência, conhecimentos mais importantes que nós em determinada área, para importante receber os contributos deles e fazer alterações nesse sentido. As alterações foram na parte prática e também ao nível do desenvolvimento pessoal, onde houve algumas nuances que foram acompanhando a evolução do diagnóstico das pessoas, mas mais difíceis de descrever.

P - Qual foi o impacto do trabalho em parceria na sua instituição de origem?

R – A Esdime antes do Formart tinha tido duas experiências extremamente... medidas 1 e 4 do Integrar... em que agiu de forma não isolada mas com pouca preocupação de envolver outro tipo de parceiros, nomeadamente ligados ao Ministério da Educação. A experiência do Formart tornou isso mais relevante e quase imprescindível, ou seja, criar processos amplamente participados por outras entidades. Imediatamente após a conclusão do Formart, ou em processo de conclusão, foi-nos solicitado o desafio de iniciarmos duas formações no âmbito do Programa «Iniciativa piloto de promoção do emprego no Alentejo», formações que tinham objectivos muito mais ligados à promoção de emprego. As aprendizagens que foram retiradas do Formart foram várias (eu estive especialmente envolvido nessas formatações) ao nível do envolvimento dos formadores. Por exemplo, deu para perceber que, ligando a uma questão profissional, a uma área mais técnica, é fundamental que esse envolvimento seja desde o início, através de um vínculo que ultrapasse essa barreira – o facto de ser um formador externo – mas que pode ter algo mais... Retomando uma figura que foi desenvolvida num projecto, que era o formador-base. Não existindo essa figura no Formart, apercebemo-nos que, para aquela área concreta de criação de empresa era fundamental que tivéssemos essa pessoa que fizesse o acompanhamento constante e permanente. O próprio projecto Formart em si deu origem depois, através da criação da Anefa, a que nós nos apresentássemos a um concurso, o «Saber+», os resultados, os métodos deste projecto, que foi um dos premiados. De certa forma, o projecto em si, com os contactos que fomos fazendo e com a visibilidade do Formart para fora, isto é, o Formart tinha vários parceiros mas, no âmbito de várias actividades (visitas dos formandos e visitas de fora – caso do «InovarAmares»)... e digamos que essa visibilidade foi sendo ganha para fora deste projecto e da equipa técnica, da ligação entre a formação e a educação, foi em certa

medida... não digo que ajudando, mas dando sentido prático à ideia da constituição da Anefa – o nosso foi um dos exemplos, entre muitos mais, só no primeiro concurso foram cinquenta projectos premiados, e que depois deram origem aos cursos de formação-educação. Por via do sucesso que o Formart teve ao nível da certificação e do sucesso em termos escolares da parte do ensino recorrente, justificava esta transformação da lógica do ensino recorrente, a esse nível teve um impacto muito positivo, foi de certa forma responsável por uma alteração que não tem a ver só com a organização mas também com outras organizações e com outras formas de trabalhar.

P - Quais as principais vantagens e desvantagens do trabalho que foi desenvolvido em parceria, em termos das relações que se estabeleceram entre parceiros?

R – A circulação da informação é uma vantagem fundamental e que nunca é demais esquecer. Parecendo que não, a informação não circula quando não existem este tipo de obrigações, nomeadamente reuniões regulares. Não é porque as pessoas não saibam que é importante circular a informação, mas porque se esquecem simplesmente. Outras vantagens: garantia de financiamentos de uma forma mais simples através do envolvimento de uma maior representatividade, da multidisciplinaridade na construção dos projectos; conhecermos melhor o sítio onde estamos a trabalhar e o público para o qual estamos trabalhar e com quem queremos trabalhar, seleccionado de uma forma mais informada; a facilitação dos próprios processos – há processos que, pelo facto de estarmos a trabalhar sozinhos, são completamente facilitados. Desvantagens: quando as parcerias são muito equilibradas e não se percebe muito bem a liderança... porque uma das coisa que eu acho fundamental numa parceria é haver uma liderança, entendida num sentido muito processual; o trabalho ser muito flexível e isso conduzir a trabalho... acontece muitas vezes, não é que tenha acontecido no Formart. Outra das desvantagens... não são assim tantas quanto isso... o surgimento de algum tipo de conflitos... resulta sempre numa vantagem se esse conflito surgir numa parceria, porque as pessoas, encontrando esse conflito, facilmente o resolvem, enquanto que, se esse conflito surge mais no vazio, qualquer contacto baseado em malentendidos, e não havendo obrigatoriedade das pessoas se encontrarem... é mais difícil resolver.

P - Até que ponto é que foram evidentes as diferenças de envolvimento e empenhamento? Quais as razões que aponta para estas diferenças?

R – Foram evidentes, até ao ponto em que cada um foi assumindo, sobretudo, o seu papel... Isto é, havia claramente um papel reservado a cada um dos parceiros, que não era tão igual quanto isso, acho que isso é importante dizer... As diferenças de envolvimento... quer dizer... é sempre diferente, e é uma coisa do dia a dia, o envolvimento de um responsável do Ensino Recorrente ou de um técnico da Segurança Social... não foi tanto o caso dos técnicos... Há sempre uma barreira que é sentirem que aquele projecto é dinamizado por eles ou não. Neste caso houve sempre a noção que este era um projecto da Esdime. Há sempre uma barreira, por mais ténue que seja, o que leva a que o envolvimento não seja tão... empenhado quanto deveria ser porque têm dificuldade em sentir aquilo como o projecto delas. Tendo em conta que existiu sempre essa situação... no meu entender havia sempre diferenças de envolvimento... mas foram-se esbatendo ao longo do tempo mas não desaparecendo.

P - Quais foram os principais resultados da intervenção?

R – Um grupo de mulheres que vivia fechada em casa, ou que vivia de apanhar a laranja ou outro tipo de actividades sazonais, temporárias, precárias completamente, ou preocupadas com a questão doméstica, mas que não tinham o à vontade ou a facilidade de saírem do seu casulo em termos sociais, e muitas vezes a própria mobilidade geográfica (era uma barreira, as pessoas quase não tinham coragem, razão, justificação para saírem do sítio onde estavam). A esse nível as pessoas, fomos cumprindo – se podemos dizer isto sem ser entendido como um exagero – as pessoas foram descobrindo um mundo novo, que envolve... por exemplo, (do curso de Santana da Serra) metade delas vive nos montes; a partir daquele momento obrigaram-se, todos os dias, a deslocar-se, a cumprir um horário laboral, num sítio que não era onde elas viviam (aldeia), tinham de cumprir aquele ritual de deslocação, de estar numa sala a cumprir determinadas tarefas, aprenderam uma disciplina próxima da disciplina do trabalho, foram, digamos, vivendo este tal espírito de trabalho, e através da formação prática foram aprendendo que eram capazes de fazer coisas que à partida pareciam muito difíceis, foram descobrindo coisas sobre elas próprias, foram ganhando consciência de que a empresa não é um mito, a empresa podemos ser qualquer um de nós. Em termos de integração no mercado de emprego, não são os resultados directos, ou seja, o que aconteceu foi: a partir do momento em que as formandas terminaram o curso todas elas sentiam necessidade de fazer algo a seguir àquilo, não queriam ter a sensação de parar, estagnar, não queriam voltar ao mesmo. Isso em si já era um resultado positivo. Todas elas tiveram mais facilidade em

contactar com potenciais ofertas, em procurar essas ofertas. Houve uma formanda, com o seu feitio um pouco difícil, facilmente encontrou um sítio para trabalhar e depois facilmente conseguiu despedir-se do sítio... mas ganhou uma dinâmica que não tinha antes, independentemente de ter saltado por dois ou três postos de trabalho, agora está a trabalhar noutra sítio, se não me engano com mais estabilidade. Mas assumiu que ela própria tem capacidades de procurar o seu posto de trabalho, tinha condições para o desenvolver na plenitude, tinha ganho o quotidiano de vida laboral, que a obrigava todos os dias àquela hora. Criaram em relação aos familiares essa nova imagem, de pessoas que eram capazes de fazer uma série de coisas com muito interesse, que havia pessoas que eram capazes de comprar os objectos que elas faziam. Em termos de pobreza havia dois casos muito difíceis no âmbito da acção social, o caso de mãe e filha que estavam a frequentar a formação e que tinham um ambiente familiar difícil, num monte, o marido não era propriamente uma pessoa moderna e tinha alguma dificuldade de lidar com a situação. Foram as duas que não conseguiram completar o segundo ciclo (no curso de Santana da Serra).

P - Face à experiência adquirida durante o processo de parceria, que sugestões avança em termos de concepção e implementação futuras de programas dirigidos a estes grupos-alvo, tendo em vista as entidades públicas nacionais e comunitárias?

R – Antes de mais nada, diria que este é sempre um bom investimento... já não me recordo bem do orçamento mas eram trinta e tal mil contos por formação, não sei... e eu pensava muitas vezes, isto a dividir pelo número de formandas, será que isto vale a pena, será que é dinheiro bem gasto... no final não tive dúvidas que foi bem gasto. Em relação a sugestões, partindo daquilo que existe, falando com as pessoas... é preciso um tempo mínimo de preparação que normalmente não é respeitado nem apoiado. Num mínimo de três-quatro meses tem de haver tem de haver uma preparação prévia, sendo que se devem financiar coisas que, comprovadamente, já estão em andamento, e até antes disso num trabalho de envolvimento em parceria. Também deve ser financiado o período pós-formação que facilita a avaliação das coisas e um acompanhamento. A sensação que dá nestas formações... no caso do Formart, no final das formações as pessoas caem... não há financiamento para continuar qualquer tipo de acompanhamento, o que se faz são contributos da Esdime em termos de recursos. Outra sugestão: alguma flexibilidade na definição dos curriculums, porque a formação... o ensino recorrente é um bom exemplo disso, tal como foi feito no Formart, por alguma razão apareceram os cursos da Anefa que têm um formato muito mais

flexível. E a questão de se colocar a formação com as mesmas regras adaptadas à referência do ensino... e depois, em relação ao ensino, também temos de ter consciência que aquela formação... por exemplo, uma formação simultânea, o grupo dividido por dois ou três formadores à mesma hora e isso ser a possibilidade para potenciar a educação especial com adultos para determinada área, haver, por exemplo, cursos de formação numa fase de pré-formação, para identificar para onde é que as pessoas querem ir, que permita a seguir definir cenários mais adequados a cada uma das pessoas. A formação à medida deve ser uma realidade, tanto para a inserção profissional como para a inserção pessoal. E depois associar estes processos formativos, que são uma boa ponte de referência para, por exemplo, outras formas de acompanhamento, envolvimento directo dos técnicos da assistência social, para determinados casos que são detectados imediatamente.... E a facilitação de alguns processos burocráticos através do funcionamento das parcerias, ou seja, permitir que determinados processos burocráticos existentes, no âmbito de uma determinada parceria, possam ser aliviados... isto tem a ver com o planeamento das coisas, com a afectação das pessoas a determinada função. Por exemplo, um técnico da Segurança Social que tem como responsabilidade a coordenação daquela CLA e aquele grupo de beneficiários do RMG... se essa pessoa, através do trabalho que faz na CLA, identifica um conjunto de pessoas que, não sendo directamente... quer dizer isto é uma coisa que já se faz mas não é formalmente apoiada... o técnico da Segurança Social identifica dois indivíduos de determinada formação que precisam de apoio social mas que, no entanto, pelo facto de estarem dentro do processo de formação nunca poderão ser beneficiários do RMG, e vice-versa. Há certas... ligações que não se podem fazer e que, nestes processos de parceria, poderiam ser facilitadas.

P – Qual a sua opinião sobre a concepção e implementação dos programas do Quadro Comunitário III dirigidos a estes grupos-alvo?

R – Felizmente existem evoluções, os cursos da Anefa são um óptimo exemplo. Existem uma flexibilidade maior nos processos de formação e de inserção social. Por exemplo, a fase de pós-formação já é uma fase que tem previsto financiamento – o caso POFDS, medida 5.3 – a formação ao nível da animação comunitária, que teve um período de pós-formação com um mínimo de acompanhamento, em função daquilo que eram os projectos de cada um dos formandos era possível, durante dois meses após a formação, haver financiamento para o coordenador poder continuar a trabalhar. Há sinais de flexibilidade, as coisas têm tido eco... obviamente há mais coisas que se poderiam fazer.

Representante do Ensino Recorrente no projecto «Formart»

P - Quais foram as principais razões para a criação da parceria?

R – Eu penso que o facto de estarmos naquela CLA foi um dos factores importantes porque essa comissão tem dezoito parceiros e reunimos regularmente uma vez por mês. Penso que é uma das comissões... tem reunido desde 1997 com qualidade, sempre com quorum e com bom funcionamento. E apresenta sugestões ou projectos que outros parceiros depois... nesta situação específica, eu como representante do ensino, e dentro dos prazos, desde que esses projectos sejam apresentados dentro de um período de tempo que eu possa apresentar aos meus superiores. O Formart surgiu atempadamente, deu-me hipótese de apresentar este projecto também e eu, como representante do ensino recorrente, interessa-me sempre participar, o meu objectivo é reduzir o défice de escolaridade do concelho. E o trabalho em parceria, em colaboração com outras entidades, para mim sempre foi importante. Muitas vezes surgem projectos, noutros casos, mas sempre atrasados em relação ao período temporal dos concursos. Porque os prazos que o Ministério da Educação nos dá requerem um concurso para colocação dos professores para trabalharem em projectos deste tipo. Por outro lado, o meu conhecimento do meio, tenho a sorte de ser natural daqui, e sei que as situações económicas e sociais destas zonas são complicadas. Estes indivíduos destes projectos são pessoas novas, são grupos que tiveram abandono escolar, são pessoas que tiveram insucesso educativo, têm dificuldade em procurar o primeiro emprego, sem qualificação escolar e por vezes profissionais. Tem sido extremamente difícil integrá-los e fazem parte de uma franja da população que tem que se... nessa comissão discute-se, fala-se do RMG, acabam por ser pessoas muitas delas abrangidas pelo RMG, outras não mas com problemas sociais. E conseguiu-se abranger um leque de pessoas de várias freguesias.

P - De que forma é que a sua instituição integrou a parceria?

R – Nós tivemos várias reuniões com a Esdime, neste caso já foi a Esdime e a CLA, especificamente o núcleo executivo com os parceiros obrigatórios. No meu caso não foi uma obrigação, a minha política é participar, não foi a primeira parceria que fiz, e depois a Anefa, onde estou neste momento, veio ao encontro desse tipo de situações... de criar parcerias formais e... que está a dar bons resultados.

P - Quais eram os objectivos e motivações da sua instituição no início da parceria?

R – Eu entrei no ensino recorrente na década de oitenta, tive quatro anos no ensino recorrente destacado. Depois saí e voltei para o ensino e em 94 voltei novamente ao recorrente. No início da década de oitenta havia muito interesse e motivação da população... talvez... eram projectos após uma revolução, havia motivação para as pessoas melhorarem as condições económicas, sociais e havia essa motivação enorme, havia gosto em aprender. Nos anos noventa começou a haver um decréscimo e começou a ser extremamente difícil nós arranjarmos cursos no recorrente, era um trabalho quase de missionário. Sabemos que há a nível estatístico, que o nosso concelho e a nossa região têm uma percentagem enorme de analfabetos, de pessoas sem o sexto ano, sem o nono ano. E era extremamente difícil abrir um curso em qualquer localidade. O Formart veio ao encontro daquilo que eu pensava que deveria ser o funcionamento da formação de adultos, ou seja, um trabalho em parceria, conjugação de... até de despesas que se fazem muitas vezes mas separadamente, muitas vezes sem saberem os projectos dos outros. Por exemplo, a parte da formação profissional feita por outras entidades, e se as pessoas ficarem com a mesma qualificação escolar... O ensino recorrente tenta dar qualificação escolar e as pessoas conseguem aumentar um pouco as suas habilitações escolares, mas depois a parte da qualificação profissional, as pessoas têm de procurar outra entidade para fazerem formação profissional e essas coisas... Na última fase da década de noventa, eu estava quase a sair, estava completamente desmotivado, estava a ver que era difícil motivar formandos e adultos a nível educativo...

P - E quais eram os objectivos e motivações no final do projecto?

R – Uma das vantagens que houve foi o sucesso escolar e a motivação dos adultos que participaram nesses projectos. Neste curso específico de Aljustrel, eram quinze pessoas e chegaram ao fim 14 e uma delas desistiu, porque arranjou um companheiro e desistiu, teve de sair da localidade. Eu até dei uma formação assim... este grupo de Aljustrel teve um grupo de estagiárias aqui na organização de uma aula conjunta e pediram-me para participar, para abordar vários temas e eu escolhi... escolheram a defesa ambiental. E eu fui convidado a dar uma palestra aos formandos em colaboração com o professor e essas estagiárias... sobre defesa do consumidor.

P - Quais os recursos que a sua instituição disponibilizou e de que formas é que esses mesmos recursos foram partilhados no decurso do projecto?

R – Eu também participei numa coisa que eu não esperava, porque normalmente a minha profissão é para fazer o acompanhamento técnico e pedagógico da parte escolar, fazer todo o processo financeiro com a escola, as sessões, as faltas e respectivas justificações, e também acabei por participar no projecto, na própria dinamização de grupo. A contribuição aqui da escola foi em termos materiais: todas as escolas têm uma reprografia e pedimos à escola para todo o papel que fosse gasto, fosse triturado, ensacado e fosse entregue. O curso funcionou em Ervidel na escola primária, disponibilizou fotocópias aos colegas que deram as aulas teóricas. Nesta formação escolar de segundo ciclo os professores têm, no próprio horário, horas de reunião. Há disciplinas ou áreas que são dadas por três professores ao mesmo tempo, tem a ver com temas escolhidos pelos próprios alunos. Nas reuniões semanais discutiam-se os assuntos e temas das aulas a leccionar.

P - Quais as tarefas que a sua instituição desempenhou no projecto e quais foram as formas e o conteúdo da articulação com os outros parceiros?

R – Antes do arranque dos cursos houve reuniões na CLA, com a proposta da Esdime para a formação. Para o projecto, o público-alvo especificamente, um determinado número teria de ser do RMG, o grupo de parceiros tentaria detectar, do grupo de pessoas do RMG do concelho, quais seriam os elementos com o perfil ideal para uma acção destas. A Esdime tinha representação no núcleo executivo da CLA – um dos parceiros obrigatórios, mas no início de 97 foi logo convidada a integrar o núcleo – porque para nós e para a Segurança Social era importante ter um parceiro destes envolvido neste órgão. Para já o núcleo reúne semanalmente, é mais regular e há menos gente. Lembro-me do contacto com a técnica deste projecto, tivemos várias reuniões, inclusivamente aqui na escola, para preparar todo o funcionamento do curso: por exemplo, esta situação do papel reciclado, como nós tínhamos muitos gastos em papel, solicitámos à funcionária da reprografia que diariamente tivesse o cuidado de aproveitar o papel para trituração e ensacamento. E semanalmente, eu ou a técnica da Esdime, nós organizávamos o transporte do papel para Ervidel. Tivemos articulação nessa palestra sobre defesa do consumidor, numa visita de estudo a Sintra (solicitação do transporte à autarquia), eu fiz os contactos com as instituições de ensino. Os contactos com a representante da Segurança Social eram só... muitas vezes as questões eram apresentadas no núcleo, como estavam a funcionar os formandos do RMG, se estavam a frequentar, se estavam a gostar; um contacto talvez menor. Também contactei com o presidente da Junta de Freguesia para a disponibilização de espaços, no plano estava previsto

precisarmos das instalações da escola primária e fizemos um contacto prévio. Também a Esdime, penso que também contactou.

P - A intervenção na parceria por parte da instituição que representa foi objecto de avaliação interna? Qual a sua frequência e modalidade(s)?

R – O Ministério da Educação faz várias estatísticas... Nós anualmente mandamos para o Ministério as nossas estatísticas do ano lectivo. E eu penso que o Ministério recebe os dados, analisa-os e se calhar faz alguma avaliações globais do ensino recorrente.. No núcleo falou-se do trabalho em parceria e dos resultados que tem...

P – Na sequência da avaliação interna do projecto, houve reformulações organizativas? Qual o papel que a sua instituição desempenhou nestas reformulações?

R – Tudo o que se fez a nível educativo foi dado conhecimento aos outros parceiros. Eu lembro-me do envolvimento da coordenadora da CLA para saber como estava a funcionar o curso e lembro-me que no relatório desse ano da CLA foram apresentados alguns pontos que são anualmente enviados para a Comissão Nacional. O Formart foi apresentado nesse relatório como uma boa prática.

P - Qual foi o impacto do trabalho em parceria na sua instituição de origem?

R - ... Como é que eu posso explicar isto... Nós e os parceiros envolvidos... Este tipo de parceria formal ao nível de vários delegados deu alguns resultados porque no ano seguinte um dos parceiros (Centro Profissional de Aljustrel) envolvidos na CLA propôs-me um projecto semelhante, o Integrar – medida 2, e que fez o contacto prévio comigo. Eu tinha solicitado o parceiro para fazer o contacto prévio comigo para, dentro dos prazos, para que a educação fosse envolvida, e os parceiros acabaram por cumprir também. No ano seguinte acabaram por dar continuidade com outros parceiros num projecto semelhante. Outro exemplo: quando eu estava para sair do ensino recorrente, devido à saturação, fui convidado... na altura surge a Anefa. A directora regional, sabendo que a Esdime tinha sido a entidade envolvida na parceria, convidou-me (como eu estava na zona territorial da Esdime) para eu participar... a comissão que trabalhou na Anefa, o Professor Alberto Melo, tinha feito alguma leitura sobre os objectivos, e que iam ao encontro do que a parceria deveria ser, do seu funcionamento, a conjugação da formação escolar e profissional... Eu já tinha essa experiência de trabalho com a Esdime e aceitei de imediato. A Anefa também

reconheceu que a Esdime tinha sido uma entidade... eu penso que na altura a Esdime apresentou o projecto ao concurso nacional «Saber+» e foi premiado. A Anefa convidou a Esdime a participar em cursos de formação de adultos.

P - Quais as principais vantagens e desvantagens do trabalho que foi desenvolvido em parceria, em termos das relações que se estabeleceram entre parceiros?

R – As vantagens foram aquilo que eu pensava do envolvimento na formação de adultos. Os parceiros, as entidades não podem trabalhar separadamente, autonomamente, para o mesmo fim que é a educação de adultos, devem conjugar esforços, criar parcerias. E este projecto veio ao encontro dessas necessidades, ou seja, conjugar a formação escolar e profissional. Enquanto cada um fazia... faz o seu trabalho e se calhar, somando tudo, as despesas... Em relação às desvantagens, há uma dificuldade em articular com os formadores da outra componente, porque a articulação era feita no local (Ervidel), o contacto entre os dois tipos de formadores era feito lá e tivemos dificuldades, pelo menos, para eles terem tempo disponível, talvez fosse a dificuldade de alguns técnicos envolvidos, que se sentassem à mesa aqui comigo, pudessem fazer o ponto da situação do curso, para articular mais as duas componentes. É a dificuldade de duas ou mais entidades trabalharem em parceria. Neste caso, a Esdime teve a preocupação de seleccionar, fez a parte da formação profissional e nós fizemos a parte escolar... e depois conjugar tudo... faltou um pouco mais reuniões com carácter regular, aqui ou no local.

P - Até que ponto é que foram evidentes as diferenças de envolvimento e empenhamento? Quais as razões que aponta para estas diferenças?

R - ... Eu penso ... que há situações... Eu penso que não houve diferenças. Nesta situação específica eu penso... a técnica da Esdime esteve muito dinâmica, levou sempre o projecto muito a peito e quando os projectos funcionam bem há motivação dos técnicos envolvidos, como eu... E como eu acredito que este projecto... e nesta altura quando surge este projecto e vendo os resultados...

P - Quais foram os principais resultados da intervenção?

R – Eu penso que as competências aumentaram. Perante os resultados que nós conhecemos foi uma formação de sucesso, em que dos quinze formandos, catorze chegam ao fim, conseguem adquirir mais competências, qualificações a nível do sexto ano, sobretudo com a

língua estrangeira, pessoas com a quarta classe, sem nenhuma língua, pessoas que há 10-20 anos não frequentavam a escola... no fim as pessoas gostaram. O curriculum do ensino recorrente tem muito a ver com a aprendizagem de conhecimentos e competências para o dia a dia, utiliza-se muito a prática, o trabalho prático. Há uma área (formação complementar) que é dada pelos três professores, temas do dia a dia, por exemplo o alcoolismo, defesa do consumidor, problemas que se debatem diariamente na comunicação social. Em termos de integração no mercado de trabalho, o Formart envolveu o grupo de pessoas que concluiu o curso, do quais três ou quatro pessoas foram envolvidas na construção... criação de uma empresa de reciclagem de papel... Pelo menos funcionou durante algum tempo e depois teve alguns problemas... a própria Esdime envolveu-se muito após o final do projecto, com contactos com entidades, para dar mais formação a essas pessoas a nível da gestão de empresas, marketing... Acho que esses três-quatro formandos participaram em feiras, tiveram contactos com empresas, houve indivíduos que vinham recolher material fabricado, tinham já encomendas... Só que penso que mais tarde acabou... Em termos das situações de pobreza... é complicado a resposta a essa questão porque as pessoas envolvidas... o grupo do RMG... a situação mais específica seria estes desempregados, em termos económicos não sei... em termos de formação pessoal houve um acréscimo.

P - Face à experiência adquirida durante o processo de parceria, que sugestões avança em termos de concepção e implementação futuras de programas dirigidos a estes grupos-alvo, tendo em vista as entidades públicas nacionais e comunitárias?

R – O envolvimento em parceria deve ser feito... penso que não deve ser feito com muitos parceiros... O projecto deve ser apresentado a mais parceiros, mas o envolvimento tem de ser mais pequeno, três-quatro entidades envolvidas, penso que é suficiente. Havendo muitas entidades o trabalho dispersa-se, há entidades que acabam por ter participação só no papel. E estes projectos requerem trabalho muito específico entre os parceiros, regularmente, sentarmo-nos à mesa e planearmos todo o processo. É importante a articulação entre os formadores... o desenvolvimento de aprendizagens profissionais e escolares, escolherem temas comuns, abrangentes. E devia haver financiamento para esta componente de formação. Está contemplado nos horários do ensino recorrente que são atribuídos pelo Ministério, existe este tempo disponível mas apenas para o trabalho aqui na escola.

P – Qual a sua opinião sobre a concepção e implementação dos programas do Quadro Comunitário III dirigidos a estes grupos-alvo?

R - Pessoalmente tive no projecto seguinte (no âmbito do IEFP) que já não funcionou tão bem como este... As coisas começaram mal logo de início, talvez na própria selecção do público-alvo. O grupo era muito heterogéneo, com pessoas que especificamente... Nós no Formart tivemos pessoas do RMG... Os critérios de selecção não tiveram em conta... para este tipo de formações em que as pessoas estão muito habituadas a ter formação profissional, não lhes foi dito no Centro de Emprego que isto tinha uma componente escolar, que as pessoas tinham de se envolver, não era uma formação pela formação... Dá-me a sensação que as pessoas, na formação profissional, sabem que chegam ao fim e têm um certificado. Ao longo do curso, e perante as dificuldades de aprendizagem (muitas das pessoas deixaram a escola quando eram novas) foi muito difícil motivá-las para se manterem na formação. Noutra projecto que mais tarde nós tivemos aqui, a Esdime tem essa virtude, tem técnicos que fazem uma selecção muito bem feita. Nestes projectos há que ter atenção nas pessoas envolvidas, que vamos juntar, senão é muito difícil alcançar resultados positivos. Mesmo o próprio IEFP reconheceu que o grupo não era o ideal, com base nos dados do Centro de Emprego o IEFP limitou-se a chamar as pessoas que estavam disponíveis e pouco mais...

Representante da Segurança Social no projecto «Formart»

P – Quais foram as principais razões para a criação da parceria?

R – ... Tanto quanto eu me recordo, agora à distância... Eu não tenho tanto a ideia que essa parceria fosse especificamente com a Segurança Social, eu acho que foi mais com a CLA, com as entidades integradas na CLA, e as CLA são coordenadas pela Segurança Social. É evidente que a Segurança Social era um parceiro com alguma importância da medida em que tinha a gestão da prestação do RMG, e os seus beneficiários seriam preferenciais dessa acção de formação profissional. Mas acho que, quando esse projecto surgiu, a CLA já existia e a Esdime já era parceira da CLA. A CLA é uma comissão de acompanhamento que tem em vista promover e gerir a inserção dos beneficiários do RMG. Eu penso que a Esdime integrou a CLA logo de início, à CLA aderiram os todos os parceiros com responsabilidade na área social. A Esdime, para além de ser parceiro na CLA, ficou também como parceira no

núcleo executivo, o que conferiu a essa parceria um carácter muito mais operacional e muito mais denso do ponto de vista da relação, só para ter uma ideia este núcleo reúne todas as semanas. Em núcleo eram apresentados os diagnósticos das famílias beneficiárias de RMG, que as técnicas entretanto desenvolviam, e eram partilhados alguns elementos considerados relevantes para os parceiros poderem analisar que recursos tinham para viabilizar a inserção desses beneficiários, ou que recursos poderiam mobilizar, organizar tento em vista a inserção destes indivíduos. A Esdime fazia parte desses diagnósticos, dava o seu contributo até de compreensão da situação e diagnóstico social, e depois tentávamos em conjunto soluções, respostas, pensávamos as respostas em conjunto. O Formart já veio dar resposta, em certa medida, a este tipo de necessidades, tal como vieram outro tipo de projectos posteriormente. Por exemplo, a Esdime desenvolveu outro projecto no âmbito de um programa específico para a região do Alentejo de combate ao desemprego, no qual se inseriu um conjunto de linhas de acção especificamente vocacionadas para a inserção dos beneficiários de RMG. E foram concepções que decorreram do que a Esdime depois promoveu, dos quais foi a entidade-promotora, mas que, penso eu - não sei se estou a sobrevalorizar a questão da parceria mas é a minha opinião - já resultaram de um conhecimento dos problemas que a Esdime adquiriu, tal com os outros parceiros, resultado da participação na CLA. O que acho que, de certa forma, a CLA veio trazer, foi a possibilidade de ter uma parceria mais consistente, mais regular no tempo, se calhar mais estruturada, que acabou um pouco por ser o ponto de partida para outros projectos.

P - De que forma é que a sua instituição integrou a parceria?

R – Como sabe as CLA surgiram por decreto, portanto foi uma imposição e foi uma construção que se foi fazendo... Mas em relação a esta parceria específica, quando me diz «parceria no âmbito do Formart, Esdime – Segurança Social», sim, mas, na minha perspectiva, no âmbito da CLA, essa é que, para mim, era a moldura, porque em termos operacionais... Nós fizemos um relatório de actividades em 99, no âmbito do Relatório de Avaliação de Actividades da CLA, num ponto que se chamava «em termos do trabalho em parceria, indique um caso exemplar de bom funcionamento; descreva o mais pormenorizadamente possível como se construiu a parceria, que recursos foram disponibilizados de ambas as partes, que metodologias de intervenção foram accionadas, reuniões realizadas, resultados». Eu fui ler isto porque alguns pormenores eu já não me lembrava. Foi assumido como uma parceria no âmbito da CLA, embora fosse uma parceria

mais específica no âmbito do Formart. A CLA foi a moldura, para além da Esdime e da Segurança Social, foram mobilizados outros parceiros, por razões operacionais que tinham a ver com o próprio conteúdo.

P - Quais eram os objectivos e motivações da sua instituição no início da parceria?

R - ... A esta distância, se calhar foi na altura... São o tipo de motivações que, normalmente, me movem nestas questões... Num primeiro momento, para mim em termos profissionais, estas coisas são sempre um pouco pessoais, e como coordenadora de uma parceria, eu sempre considerei que era mais um degrau na consolidação da parceria o facto de qualquer das entidades parceiras apresentar um projecto que correspondesse aos objectivos globais da parceria e que envolvesse... que resultasse um pouco da formulação de necessidades que fossem detectadas no seio da parceria, ou que as entidades pudessem enriquecer a sua visão sobre a sua realidade de trabalho pelo facto de estarem na parceria, e que tivesse autonomia para apresentar e que pudesse depois ser concretizado com o apoio dos outros projectos. Ou seja, sempre encarei isso, e depois surgiram outros exemplos do reforço da parceria como uma mais valia que a parceria trouxe às diversas entidades. Não sei se pode ser considerada uma motivação, mas para mim, como coordenadora de CLA, era. Por outro lado, o facto de ser um recurso de inserção.

P - E quais eram os objectivos e motivações no final do projecto?

R - ... Tenho alguma dificuldade em responder-lhe a isso. Porque isso pressupunha eu ter uma consciência mais autonomizada desta parceria do Formart...

P - Quais os recursos que a sua instituição disponibilizou e de que formas é que esses mesmos recursos foram partilhados no decurso do projecto?

R - Para além da minha contribuição, houve uma colega minha que fez a selecção dos beneficiários do RMG, que nem foram muitos. Na altura recordo-me que alguns não tinham perfil, e que foram inseridos três beneficiários naquele grupo de formandos. Em termos logísticos, as reuniões do núcleo executivo tiveram lugar aqui na Segurança Social. O facto desta acção não ser dirigida especificamente só para beneficiários do RMG, não impediu que se tivesse integrado nesta parceria da CLA, o que eu acho que dá um carácter mais abrangente ainda à própria parceria no sentido global.

P - Quais as tarefas que a sua instituição desempenhou no projecto e quais foram as formas e o conteúdo da articulação com os outros parceiros?

R – As tarefas foram as inerentes à própria reunião de núcleo, coordenação de reunião, fazer a acta, registo da reunião. As entidades do núcleo e da CLA que foram mais activas na parceria do Formart foram o Ensino Recorrente, a Junta de Freguesia e a Câmara. Para além do que nós concertámos em núcleo eu não assumi a coordenação de mais nada, não acompanhei especificamente nenhuma das outras acções. Por exemplo, a operacionalização com o Ensino Recorrente, não sei até que ponto é que foi feita ali no núcleo. Este artigo, este relato da acção, para o relatório de actividades da CLA foi feito com a contribuição do representante do Ensino Recorrente e também com a Esdime. Não tenho memória que tenha sido discutido no núcleo pormenores do tipo, é um professor ou são dois professores, mas analisou-se a necessidade de articulação com o Ensino Recorrente, organização da parte curricular, com a Junta de Freguesia a questão das instalações; com a Esdime foi a parte da coordenação da acção, da formação profissional em si.

P - A intervenção na parceria por parte da instituição que representa foi objecto de avaliação interna? Qual a sua frequência e modalidade(s)?

R – O relato que eu referi não foi bem uma avaliação, foi uma descrição da acção, porque o núcleo considerou ser um exemplo do bom funcionamento da parceria, portanto, uma acção que foi preparada e que envolveu operacionalizações activas da parceria.

P – Na sequência da avaliação interna do projecto, houve reformulações organizativas? Qual o papel que a sua instituição desempenhou nestas reformulações?

R - ... Penso que terá havido reuniões, outras, de operacionalização dos cursos para além daquelas que decorreram no âmbito do núcleo, sobretudo entre a Esdime e o Ensino Recorrente. Eu não lhe vou dizer que não houve avaliação, mas possivelmente não terá havido como algo sistemático, como algo muito organizado. Provavelmente analisou-se o envolvimento das formandas, quem desistiu, quem não desistiu. Agora, um acompanhamento sistemático por parte do núcleo executivo, não... A articulação fora do núcleo executivo é que acabou por ser mais a parceria do Formart na prática, em termos de seguimento da acção.

P - Qual foi o impacto do trabalho em parceria na sua instituição de origem?

R - ... Em relação à Segurança Social especificamente... Como eu lhe disse, os beneficiários que foram inseridos nessa acção do Formart foram relativamente poucos e portanto não... agora, a selecção de beneficiários de RMG utilizou uma metodologia semelhante àquela que se utiliza com os outros beneficiários de RMG. E aí sim trouxe... mas isso foi quadro que o RMG abriu em termos da inserção social, que foi o quadro da contratualização, e isso trouxe de facto impacto em termos de métodos de trabalho em termos do próprio processo de negociação e contratualização com os beneficiários e com os parceiros. Esse processo de contratualização formal, em reunião, com um acordo escrito, etc., em termos de métodos de trabalho é um novo quadro de trabalho, porque é uma exigência processual. Em termos interinstitucionais, quando se estava a preparar o Relatório de Actividades da CLA em 99, quando se pensou na acção exemplo de bom funcionamento, saltou esta... isto quer dizer alguma coisa.

P - Quais as principais vantagens e desvantagens do trabalho que foi desenvolvido em parceria, em termos das relações que se estabeleceram entre parceiros?

R - ... Para mim as grandes vantagens são sobretudo um maior enriquecimento, portanto uma possibilidade de ter uma visão muito mais global sobre a realidade social com que trabalhamos. Todos nós tendemos um pouco a ter visões parcelares, e a possibilidade de poder partilhar isso com outros... E depois a grande vantagem - e isso, a meu ver ao nível da administração pública representa um salto qualitativo muito grande - foi as pessoas deixarem de trabalhar de costas voltadas, porque cada qual geria a sua capela e havia umas articulações pontuais. E as parcerias permitem que as pessoas deixem de ser donos apenas da sua capela e que passem a partilhar um pouco mais... Desvantagens... eu diria mais dificuldades porque é diferente... eu acho... porque isto também é uma aprendizagem que todos estamos a fazer. Um dos riscos que se corre é, eventualmente, não ter muito clara a fronteira entre a autonomia e a identidade de cada entidade, a sua responsabilidade, que deve ser assumida individualmente, e aquilo que é o espaço de partilha e de poder partilhado... O facto de se partilhar um projecto, recursos, construir alguma coisa em conjunto é essencial ao nível de uma parceria, não pode ser apenas uma soma de competências individuais, tem de haver de facto a construção de algo em comum. Mas isso não deve... e por vezes isso não é fácil de gerir, eu falo por experiência própria e sei que aí poderei, eventualmente, ter aprendido alguma coisa, que é a necessidade que isso não dilua as responsabilidades de cada uma das entidades. E a gestão desses limites e dessas fronteiras, às vezes, não é fácil.

P - Quais foram os principais resultados da intervenção?

R – Em relação aos beneficiários do RMG eu sei que houve uma pessoa que desistiu e houve outra pessoa que veio a ser inserida em outras formações da Esdime e sei... recordo-me também que houve algumas pessoas que se mantiveram depois da formação a trabalhar tendo em vista a possibilidade de criação do próprio emprego... Eu não creio que isso efectivamente se tenha efectivado para qualquer dos formandos. Mas isso levanta uma questão importante que é a insuficiência da própria avaliação das acções mas não creio que em relação aos beneficiários do RMG tenha sido uma acção suficiente para a autonomização, para a inserção.

P - Face à experiência adquirida durante o processo de parceria, que sugestões avança em termos de concepção e implementação futuras de programas dirigidos a estes grupos-alvo, tendo em vista as entidades públicas nacionais e comunitárias? Qual a sua opinião sobre a concepção e implementação dos programas do Quadro Comunitário III dirigidos a estes grupos-alvo?

R – ... São perguntas difíceis... O que eu penso... e não é tanto o problema do Formart que era uma acção de formação... mas eu penso é que a generalidade destes programas que visam a inserção dos beneficiários do RMG acabam por, muitas vezes, ser mais desenvolvidos para... olhe, quando são programas ocupacionais muitas vezes servem para colmatar necessidades das instituições com pessoas que são... enfim, que vão fazendo alguma coisa mas também não trazem grandes custos às instituições, porque sabemos que ao fim daqueles meses as pessoas retornam a casa e aquilo não lhes trouxe grande... grandes possibilidades de inserção futura. E, muitas vezes, em termos de formação, os programas são mais pensados em termos das lógicas das instituições do que propriamente das necessidades das pessoas. E penso que, em relação a estes públicos, que fazer uma formação ... eu agora estou a desligar-me do Formart... fazer uma formação de seis-oito meses – e pensando propriamente nas estruturas públicas de formação profissional, que têm os seus planos de formação pensados, às vezes, menos de acordo com as necessidades das pessoas e do meio, mas mais de acordo com uma certa programação-tipo – não chega ter as pessoas em formação durante um período e depois largá-las com se tivessem aptas a serem inseridas. Falta o acompanhamento durante e pós-formação, falta a possibilidade de as pessoas terem oportunidade, através de determinados programas de inserção no mercado de trabalho, poderem aí sim acompanhadas em termos de formação e em actividades mais valorizadoras,

mais do que propriamente aquilo que nas instituições outras pessoas não fazem. Eu tenho algum receio... Eu pelo menos não tenho visto que os programas de inserção profissional – e felizmente que há excepções – mas que tenham contribuído para uma inserção mais duradoura das pessoas no mercado de trabalho... É um facto... Agora, também é verdade que a inserção destas pessoas todas no mercado de trabalho passa muito pelas entidades públicas, sobretudo pelas autarquias locais e pelo sector social (mercado social de emprego) e nada passa pelos agentes empresariais, na nossa região é ... nada. Para já porque nós pouco os temos, essa é uma particularidade da nossa região (eventualmente no Norte será diferente). Os agentes económicos estão a milhas de distância destas questões.

P – Porque é que acha que isso acontece?

R – Eu acho que o mercado é muito duro, o mercado regula-se por lógicas de competitividade. E as lógicas de competitividade dificilmente se compadecem com as características destes públicos... e portanto o mercado não entra nestas preocupações, aliás está previsto em relação às CLA que... e é interessante que nem o mercado nem o movimento sindical... que é um pouco a outra face da moeda. Quer dizer, é como se o sector económico estivesse arredado destas preocupações sociais, continua a haver um fosso muito grande... e enquanto isso acontecer as questões da inserção social não se resolvem. O balanço que eu faço em termos de RMG é que as inserções são precárias e que nós ainda estamos a trabalhar um lado do problema, que é o lado das pessoas que precisam de inserção. Este não é um problema que só tenha a ver com os que precisam de inserção, tem também a ver com quem insere e com o meio em geral e enquanto não houver mudanças também aí eu veja com dificuldade que se resolva o problema da inserção.

TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS AOS FORMANDOS

FORMANDA DA EMPRESA DE INSERÇÃO - VILA NOVA DE GAIA

P - Como é que teve conhecimento das actividades do projecto?

R – Eu vim para aqui sobretudo por via do desemprego. Há três anos chamaram-me... chamaram a minha filha, que trabalhava comigo, para saber se ela queria entrar neste projecto, para cozinha ou para ajudante familiar. A minha filha não quis e falou de mim. Eu comuniquei com a Dr^a Susana que me fez uma entrevista. Como vi tanta gente nunca pensei que pudesse ficar, na altura tinha quarenta e nove anos. Fui seleccionada e terei o curso de ajudante familiar, durante um ano, fiz o estágio na Almeida&Costa. Entretanto a Dr^a Manuela falou comigo para eu vir para este curso onde estou agora. Algumas das pessoas foram seleccionadas e eu fui uma delas. Éramos cinco e dessas só estamos cá duas. Entretanto, como a empresa de inserção não abriu, eu voltei alguns meses para o desemprego, não ajeitei mais nada, e vim para aqui.

P - Porque é que decidiu começar as actividades com o projecto?

R – Eu gostava muito de trabalhar com elas, com as Dr^{as}. Eu estive a fazer um minicurso lá em baixo, da empresa de inserção. De tudo aquilo que as Dr^{as} me explicaram eu gostei.

P – Tinha experiência profissional em cozinha?

R – Eu trabalhava numa fábrica de confecção em Canelas. Tínhamos um salão grande onde eu fazia lá sopa, aquecia a comida e fazia a parte da cafetaria. Estive lá dois anos. Entretanto aquilo fechou e eu vim embora.

P – Portanto, o curso de cozinha que aqui fez...

R – Sim, sim foi bom. E eu gosto de cozinha.

P - Tem tido uma boa adaptação ao projecto ou tem tido problemas? Quais?

R – Tenho tido uma boa adaptação... Gosto muito das Dr^{as}. De vem em quando vão lá ter com a gente, fazemos umas reuniões. Eu estou na parte da cozinha, a outra está na parte do ferro... se estamos cansadas ou se queremos trocar, saber se nos estamos a sentir bem, a Dr^a Manuela, sempre que pode, vem aqui, embora não possa ser sempre porque as Dr^{as} têm muito trabalho.

P – Sentiu que foi difícil organizar a empresa?

R – Primeiro que isto abrisse, foram tantas burocracias, demorou muito, muito. Com eu tinha direito ao desemprego... No outro trabalho eu não tinha tido, só estive um mês. E disseram-me «a senhora vai para o curso e quando acabar, se não se ajeitar, tem direito outra vez ao desemprego». E estive bastante tempo à espera, foi muito cansativo... Eu acho que as Dr^{as}... coitadas... fomos com elas aqui, acolá, a ver cozinhas, lavandarias, o que nós não andámos por aí... Fomos a congressos sobre cozinha, higiene e segurança no trabalho... foi bom, enquanto isto não abria, foi bom. Vai-se sempre aprendendo alguma coisa. E aprender nunca foi demais.

P – E com os clientes da empresa, tem sido difícil...?

R – Tem sido um pouco... no início ninguém sabia, havia moças que trabalhavam por aqui que diziam «olha vende para fora, a comida é boa...» e tem sido assim. Nos primeiros dias estávamos com pouca clientela, não tínhamos nada que justificasse lá fora. Uma vez apareceu aí uma peregrinação que ia a Fátima e aqui à nossa porta perguntaram «Há aqui algum sítio onde se coma?». Tinham vindo lá de baixo até cá acima e nada. E disseram «Vou perguntar...». Eram quinze. «Podemos comer aqui?»; e nós respondemos «Podem então não podem, isto é para qualquer pessoa»... Não está lá nada a justificar que é cozinha ou restaurante, nada...E os peregrinos lá comeram por aqui, todos contentes. Foi barato, não é em qualquer sítio, foram bem atendidos e nós ficámos satisfeitas.

P – Quem é que decide sobre os preços?

R – Tem sido entre nós, a Dr^a Manuela, o Dr. Oscar, é conforme o preço das matérias-primas. Já se sabe, nós não podemos levar muito caro, tem de ser sempre mais barato do que em outro lado qualquer. E eu, pela experiência que tenho, da vida, eu sei o que as coisas

custam, também sei o que as coisas custam, dei a minha opinião e também a minha colega, e depois conjuga-se. Também andámos a ver os preços noutros lados.

P – Como é que tem sido a relação com as suas colegas?

R – É boa... às vezes podemos estar mal dispostas... Por acaso, nesse aspecto... ainda agora estava a colaborar com a minha colega Dulce, e eu disse «elas lá em baixo estão todas a rir..». Aqui ninguém é rancoroso, temos que nos ajudar umas às outras. A minha colega entra às sete, e a panela demora muito a ferver, mais de uma hora, ainda são sessenta idosos...Portanto tem de se vir às sete para às oito e meia estar a ferver. Eu entro às nove, para depois ela ir embora e ficar eu, para dar assistência até às cinco, e tem de se preparar as coisas para o dia seguinte. Mas eu estou sempre aqui, ela ontem chegou às sete e meia. Eu às vezes chego às oito e só saio às cinco. Às onze horas nós já temos de ter trinta marmitas prontas para os idosos

P - Sente que o que aprendeu durante a experiência de trabalho lhe foi útil? Porquê?

R – Quando começámos só tínhamos dez ou doze idosos. A partir do princípio de Agosto ficámos com mais quinze ou vinte. Agora é que já está a aumentar. Não é em uma hora que conseguimos ter tanta comida pronta, e nem sempre as moças da lavandaria nos vêm ajudar a tirar as marmitas dos idosos. Trabalhamos muito, então na parte da manhã... ao meio dia a comida já está toda cá em cima. Tem-se vendido bem, para aqui sou eu e a minha colega. O que vale é que ela... depois vem a moça da lavandaria... Consoante a comida esta moça ajuda a minha colega com as marmitas e eu vou ajeitando outra coisa que tem de ser na altura, por exemplo o peixe fresco para grelhar. Da parte da tarde é mais calmo. Eu ao meio-dia venho para baixo ajudar a minha outra colega. Elas vão lavando as marmitas e outras coisas, enquanto as outras estão com o ferro. Eu vou adiantando a sobremesa e o lanche para os idosos aqui do Centro de Dia, e vou também preparando alguma coisa para o dia seguinte. Portanto, temos muito trabalho e tem de ser muito bem organizado. Costumasse dizer «Tem de se fazer depressa e bem».

P – Sente que os cursos que aqui fez lhe foram úteis?

R – Sim, sim. Por exemplo, fica-se a saber como se congelam as coisas, é conforme a comida. Foi muito útil. Por exemplo, a forma como se coze o peixe, o Chefe disse assim : «cozam o peixe separado das batatas, deitem sal e azeite» coisas que eu não sabia. E

cozinhar para tanta gente... se nós não tivéssemos aquelas aulas eu não sabia... E mais coisas..

P - Compare a sua situação actual com a que vivia antes de contactar com o projecto. Acha que a sua situação piorou ou melhorou? Porquê? Em quê / em que aspectos?

R – Melhorou em tudo. Conhecimentos que não tinha, Contacto com pessoas.. Eu agora se estivesse... não sei se estaria a trabalhar... É difícil com a minha idade porque tenho cinquenta e três anos... E assim estou a trabalhar, sinto-me bem, para mim foi muito bom. Desde a primeira vez que entrei aqui tem sido muito bom.

P – E as perspectivas para o futuro?

R – Aí é que estou um pouco mais melindrosa... Segundo eu ouvi... Quando viemos para aqui já foi com essa condição, o contrato foi de dois anos, no final do contrato, para o ano, eu não sei... como tenho cinquenta e três anos, cinquenta e quatro para o ano... Disseram-nos que nos íamos embora, para depois virem outras... Penso que sou eu que me vou embora porque sou a pessoas mais velha... Mas a Dr^a Manuela... ela até tinha dito que ia lutar para que isto continuasse e para que a gente ficasse... E costumasse dizer «a esperança é a última a morrer».

P – A sua família gostou que você viesse aqui para o projecto?

R – Sim. Porque até foi a minha filha que me incentivou para eu vir, uma vez que ela não quis vir para o curso do Centro de Emprego, porque já tinha dois cursos e porque não gostava destes cursos, embora gostasse de idosos ela não se sentia com coragem. Ela sabia que eu gostava e falou em mim. E eu disse à Dr^a «eu sou desta zona já há muito tempo, tem muitos idosos, eu conheço esta zona muito melhor que a Dr^a». A minha vida mudou muito. Eu estava em casa, não é fácil ajeitar emprego com quarenta e nove anos. Na altura a fábrica fechou mesmo...Eu até me posso considerar uma pessoa com sorte. De trinta pessoas escolheram-me a mim, uma das pessoas mais velhas.

SÓCIA DA AMIAMB – VILA NOVA DE GAIA

P - Como é que teve conhecimento das actividades do projecto?

R – Foi através do fundo de desemprego. Eu trabalhava nas Juntas, estava em casa com o fundo de desemprego a pagar-me, e perguntaram-me se queria trabalho, teria mais vinte por cento. E do Centro de Emprego perguntaram-me «Não quer aproveitar e ir ali para a Cruz Vermelha que tem cursos? Pode ser que a senhora fique». Eu disse que sim, vim cá e aceitaram-me.

P - Porque é que decidiu começar as actividades com o projecto?

R – Achei interessante... Para mim foi tudo, foi bom. Os Drs ensinaram-me, gente amiga... Queriam ver se eu tinha futuro, não é? Na altura estava desempregada há três meses. Eu trabalhava nas Juntas durante um ano, depois procurava novamente. Estava desempregada, tinha o Fundo de Desemprego e logo me arranjavam trabalho. Só foram três meses no desemprego porque eu fui ao centro de emprego, porque senão não me chamavam... Eu não estava bem... precisava de ajuda...

P - Tem tido uma boa adaptação ao projecto ou tem tido problemas? Quais?

R – Custou um pouco... Não é fácil, a gente não estava habituada a trabalhar, procurávamos emprego. Tivemos dois meses em que ninguém sabia da nossa empresa, não tivemos clientes. Tivemos de andar aí nos cafés, nas Juntas... Estávamos desiludidos... mas graças a deus começaram a chamar, com a ajuda do Dr. Óscar... E nós mostrámos aquilo que sabíamos e cada vez aprendemos mais...

P – O que é que tem aprendido mais?

R – Jardinagem, foi com a prática que nós ganhámos gosto, porque temos de ganhar gosto para fazer as coisas. Foi quando eu e o meu sócio começámos a praticar... fomos falando com os que estavam cá...

P – Sente que há ligação do que aprendeu na formação com o que está a fazer agora? Em quê?

R – Sim, no falar com as pessoas, tivemos o curso com a Dr^a Ângela (houve muitos que não aproveitaram...) Foi isto que me valeu, saber falar com as pessoas. Nós marcávamos a reunião, ninguém nos conhecia depois... falávamos. Foi isso que eu aprendi aqui.

P – E a relação com os técnicos? Como é?

R – É uma maravilha... Primeiro com o Dr. Ricardo e depois com o Dr. Óscar e também com a Dr^a Manuela e com a Dr^a Susana. Falávamos de tudo... eu falo por mim... «Quem eu era? O que é que eu sabia da vida?». Eu não sabia nada. Aprendi a fazer contas, por exemplo, temos de dar orçamentos, tudo isso nós não sabíamos... no estágio tivemos apoio...

P – E tem tido mais Clientes? E eles passam palavra?

R – Sim, sim, nas Juntas, pelo menos nas reuniões eles vão sabendo da nossa empresa e vão falando. De vez em quando eu estou lá e dizem «eu falei com fulano da sua empresa, pode ir para ali?» eu andava de um lado para o outro... E a nossa vida é esta...é o tempo. Às vezes telefonam-nos: «amanhã...» E eles falam, quando estão todos juntos, e isso é bom... Vamos ter com o presidente da Junta e dizemos: «você não diga mal de nós... veja lá, nós estamos a precisar de ajuda...» e ele responde «poupando bem está tudo bem»... As Juntas para nós são tudo... porque os particulares... pagam, não pagam. As juntas pagam logo, mas não têm muito dinheiro, é conforme o que têm.

P – Que relação é que tem tido com os seus colegas?

R – Para trabalhar tem de ser outro sócio porque este... está sempre fora das horas de vir para o trabalho e depois já não há trabalho para fazer. E se começamos a ter duas empresas, isso não, tínhamos os dois prejuízo. Eu estava mais nos telefones, a falar, arranjava trabalhos, comecei a pedir boleia, não tinha carrinha, arranjou pessoal à hora... eram duas empresas, não dava... enquanto eu trazia ele tinha orçamentos. Agora graças a deus ele montou um negócio sozinho, já não está comigo, arranja os seus clientes, já tem experiência de empresário, mais do que eu. Eu via pelos orçamentos e dizia «isto não está bem assim», só de olhar isso já vale muito. Eu pago sempre a horas e não erro as contas. Eu estive mesmo para desistir, ou era eu ou era ele. Estava desmotivada, em casa, mas ia trabalhar. Não estávamos bem um com o outro. E há pouco tempo ele disse: «quem vai embora sou eu». Pronto, decidi...Agora não sei se vai haver uma empresa se não, não sei, ele é que sabe.

Está tudo bem agora. Com o Dr. Óscar, para tudo. Eu não tinha ninguém, estava sempre aqui, nas contas e agora não. Eu não sabia onde estava mas agora não. Agora chego aí e mostro o que tenho.

P - Sente que o que aprendeu durante a experiência de trabalho lhe foi útil? Porquê?

R – Foi útil em tudo. Foi o falar para as pessoas, se não percebem volto a repetir, não tenho grandes estudos, tenho a quarta classe. Mas estas pessoas da Cruz Vermelha ajudaram-me a falar, a apresentar-me na hora exacta... Eu não sabia nada de empresa, agora não... Eu ouço o que a pessoa diz, sei dos outros empresários que não têm facilidade em falar. Agora já sei cuidar das flores, quando me pedem ali em Sandim, seiscentos amores-perfeitos. É diferente dos outros, quer flores da época, enquanto outro quer flores para gastar, para dar flor durante o ano. Mas aquele cliente não, de três em três meses chama-me. Agora nesta época ele chama-me, eu vou lá... e fico contente porque aprendi e tenho gosto. Se me perguntassem «o que é que preferes?» eu respondo «prefiro jardinagem».

P – Mas não tinha experiência de jardinagem...

R – Foi uma coisa que apareceu. Eu vinha para jardinagem, mas depois mudaram, não sei. Mas eu vou aproveitar já que não sei. Primeiro era para as dunas, depois era para a empresa, depois a cooperativa, mas aqui não se davam, não tinham iniciativa, era uma confusão muito grande.... E escolheram-me a mim porque eu aproveitava ao máximo, estava muito atenta às coisas que eles faziam aqui. Eu estava no Fundo de Desemprego e disse «eu vou tentar», mas passado seis meses eu disse «se fosse hoje não me apanhavam aqui». Disse isso, mas pronto... disse porque desanimei na altura, não havia dinheiro, e depois a gente não tem mais Fundo de Desemprego. Mas graças a deus comecei a gostar. Desanimei porque nós não sabíamos, não estávamos na prática. E eu devo muita gente amiga... Comecei a falar, ninguém me conhecia, mas falava, mulheres, homens, fosse quem fosse, eu ia para lá, ia para o trabalho. As minhas vizinhas.. então os meus...

P – A sua família está orgulhosa...

R – Diziam «tantas horas fora da porta». Porque é assim: eu telefono mas quem marca a hora são eles e às vezes apetecia-me dizer «a essa hora não posso ir». Marcavam-me à noite, nove e meia, a hora do atendimento deles... mas eu lá estava. Teve de ser... O meu marido achava estranho: «à noite, vais sair? Com quem não conheces?». A minha filha, que está na escola,

ajuda-me a fazer as contas. Tenho que ver o mapa todos os dias com o que a gente faz, e isso não acontecia, porque eu não me organizava. Se o Dr. não me tivesse dito para pôr tudo por escrito... agora ponho tudo por escrito. Assim, chego aqui e apresento as contas e assim é bom.

P - Compare a sua situação actual com a que vivia antes de contactar com o projecto. Acha que a sua situação piorou ou melhorou? Porquê? Em quê / em que aspectos?

R – Foi tudo de bom. O ambiente que tinha antes... estava doente, tinha de tomar comprimidos para a tensão... Quando cheguei aqui isto era muito diferente para mim... apetecia-me a cafeína... é difícil estar a falar disto...E eu cheguei aqui, convivi com muita gente daqui e de fora, e modificou-se tudo na minha vida: em dinheiro, em tudo... é difícil explicar... Agora é que a empresa está nos primeiros passos...

P – O que é que sente sobre o futuro da empresa?

R – Queremos ir além, ter um trabalho, ir buscar outro... Só que a coisa vai... lentamente... Agora chove e a jardinagem vai abaixo... A partir de Janeiro prometeram-nos trabalho e é um trabalho muito bom. Tudo o que eu possa agarrar... sejam condomínios, há aqui um em Mafamunde. Ele telefonou-me, nem sei como é que ele me agarrou, falamos... e ele também tem apartamentos. E ele disse-me «eu vou falar com a senhora..»... vamos ver. Era mais um cliente, que depois fala ao outro... O meu filho também leva os meus cartões da empresa, ele fala mas tem mais vergonha do que eu, e eu digo «para falar é comigo!». Nos primeiros tempos, nós dávamos orçamentos errados e tivemos prejuízos... Mas agora não, agora está tudo a correr normalmente... vamos lá ver se o tempo nos ajuda. Mas isto absorve, eu não tenho hora de chegar a casa, até trabalho ao Sábado à noite e não tenho empregada. Tive de comprar uma máquina de secar porque não tinha tempo... são umas histórias muito complicadas...

FORMANDA DA EMPRESA DE INSERÇÃO - AMARES

P - Como é que teve conhecimento das actividades do projecto?

R – Através do Rendimento Mínimo chamaram-me para eu me inscrever no curso. Fui chamada pela Dr^a Maria Manuel e também pela Dr^a Gabriela. Havia vários cursos e eu tinha de escolher um.

P - Porque é que decidiu começar as actividades com o projecto?

R – Pediram-me para eu me inscrever porque precisavam de inscrições suficientes para começarem os cursos. E, nessa altura, eu recusei e recordo que a Dr^a Maria Manuel insistiu comigo e eu dizia «eu já estou velha, já não tenho idade para isso», eu já tinha quarenta e cinco anos. Eu sempre trabalhei no campo, aos dias, e tinha medo de sair de lá. Foi a primeira vez que fiz uma formação destas, por isso é que eu tinha medo. Mas depois de me inscrever e começar, foi a melhor coisa que eu podia fazer, não hajam dúvidas, não há nada como ter um emprego. No campo durante o Inverno, a gente não ganha dinheiro, é incerto. Um trabalho alegre mas duro. Principalmente no Inverno.

P - Tem tido uma boa adaptação ao projecto ou tem tido problemas? Quais?

R – Não tenho tido problemas nenhuns... Eu fiz o curso «cozinha para a infância»...

P – Foi difícil a adaptação aos horários da formação?

R – Eu fiz oito horas por dia. Não sabe o que me custou estar ali sentada oito horas por dia... Custava-me mais estar sentada aquelas horas todas do que trabalhar no campo. E nós que estamos habituadas a andar para aqui e para ali. Nos primeiros dias foi difícil, mas depois já estava bem. Foi bom porque aprendemos coisas novas, conhecemos novas pessoas, a gente fica com outras... no campo nem imaginávamos que pudéssemos falar com este, com aquele, são outros caminhos que são abertos para a gente.

R – Que tipo de apoio é que teve dos técnicos?

R – Tínhamos muito apoio: Matemática, Português... Em dois dias da semana tínhamos aulas práticas, íamos para a cozinha da Santa Casa, e cozinávamos lá mesmo para os meninos do jardim de infância. Tenho jeito para cozinha e para tudo. Os professores diziam

que eu tinha boas capacidades para Matemática, não me custou muito. Quando eu era nova, nós não tínhamos posses, o meu pai era pobre, eu não era burra nenhuma mas não podia estudar. Durante o curso eu não queria que acabasse, queria que durasse mais tempo. Eu dizia às minhas colegas «eu nunca tive uma vida destas». Quando há inscrições eu digo «parabéns mulheres, não há coisa melhor do que isto». A gente aprende coisas novas, estamos sempre a aprender, nunca se é velho para aprender

P – Foi uma grande mudança...

R – Sim, sim. No dia em que a Dr^a Maria Manuel me disse «vá para casa e pense se quer inscrever-se ou não». Eu fui para casa, nesse dia estava muito calor, e eu estava a trabalhar numa vizinha, fui fazer umas eiras no campo, muito duras... e eu lá sozinha... cheia de sede... E disse «ai Jesus, eu posso ter uma oportunidade na mão e vou deitá-la fora, eu sou burra. Vamos lá, vou-me inscrever e o que der deus». E foi por isso que eu tomei a decisão. Inscrevi-me, fui para o curso que pedi, fui chamada para trabalhar logo que acabou o curso. Fomos para casa três meses ou quatro e depois começámos a empresa, e cá estamos a trabalhar.

P - Sente que o que aprendeu durante a experiência de trabalho lhe foi útil? Porquê?

R – Foi útil para tudo, para a nossa vida, em casa era difícil viver sem um ordenado certo. Assim, a pessoa além do que aprendeu e do que sabe, convive com mais pessoas, tem outros caminhos abertos, E sabemos que ao fim do mês temos um ordenado certinho, enquanto que no campo não era, um chama, outro não, para a outra semana só tínhamos dois dias, na semana seguinte estava a chover todos os dias.

P – Como é que reagiu a sua família?

R – Os meus filhos aceitaram bem... o meu marido é que não estava muito de acordo... «vais agora para lá, não sabes se aquilo vai ou não vai, perdes os teus patrões» - porque eu tinha aquelas pessoas já certas. Eu é que decidi «vou, vou, quer tu queiras quer não», porque quem andava a trabalhar no duro era eu. Mas agora está todo contente, já sabe que... eu nunca tinha saído de casa... Eu agora digo-lhe muitas vezes, quando falamos do trabalho duro – uma vizinha minha guardava os trabalhos mais duros para quando eu fosse para lá - «se eu tivesse feito como tu querias eu ainda andava lá no duro».

P - Compare a sua situação actual com a que vivia antes de contactar com o projecto. Acha que a sua situação piorou ou melhorou? Porquê? Em quê / em que aspectos?

R – É sempre bom ter um emprego, entrar de manhã e sair à noite, para mim toda a gente devia ter isso. Eu tive sorte mas há muitas mulheres que também não sabem aproveitar as oportunidades... Eu estava com medo «e se a coisa não dá?». O meu marido já não trabalha e o ordenado certo é muito importante. Eu ainda trabalho ao Sábado, tenho lá umas senhoras que não larguei, que me pagam bem, são professoras.

P – E como é que estão os seus filhos?

R - O mais velho casou e está arrumado. A minha filha estudou até ao 12^a ano mas depois quis ir trabalhar. O mais novo não quer estudar, eu estou sempre a insistir com ele para, pelo menos, fazer o 9^o ano. Insisto e tenho pena, porque ele não é burro, já as professoras primárias me diziam, só que é preguiçoso e distraído. Ele se se quiser aplicar tem capacidades para isso mas...

FORMANDA DA EMPRESA DE INSERÇÃO - AMARES

P - Como é que teve conhecimento das actividades do projecto?

R – Eu fiz um curso de formação para trabalhar nesta área, cozinha para infância. O padre anunciou que iam abrir uns cursos, vários cursos. E eu, como estava em casa desempregada há quatro anos....

P – Tinha experiência profissional?

R – Eu tenho seis filhos e quando eles cresceram eu não tinha sítio onde ganhar algum – sempre trabalhei no campo, alguma eirita que pudesse fazer - precisava de ganhar, e então fui para Caldelas cozinhar para uma pensão durante seis meses, trabalhei lá três Verões. Mas aquilo era um pouco difícil, era uma casa pequena, só tinha uma empregada que trabalhava todos os dias da semana, pegava às oito e saía às nove... e eu como tinha os filhos ainda pequenos, os mais novos só tinham três anos – eu chegava a casa e tinha muito

trabalho. E no outro dia tinha de continuar. Ao fim desses três anos senti-me muito esgotada e disse «eu não posso mais, se continuo ainda fico doente». E então parei, fiquei desempregada e inscrevi-me no Fundo de Desemprego. Mas não foi isso que me chamou, embora tudo ajudasse. Soube pelo padre e vim ter à Casa do povo de Amares.

P – Essa experiência de trabalho foi-lhe útil para começar este curso?

R – Com o trabalho em Caldelas, a gente fica desperta na vida, quando está metida sempre em casa tem outro medo, o trabalho abriu muito as portas para a minha vida porque eu durante aquele tempo a minha vida melhorou, porque eu vivia muito apertada com os filhos, com o meu marido sozinho a ganhar. Quando houve esta oportunidade eu inscrevi-me logo e tive a sorte de me chamarem, porque houve muita gente que não foi chamada.

P - Tem tido uma boa adaptação ao projecto ou tem tido problemas? Quais?

R – Sim, eu sempre gostei de trabalhar na cozinha, quando era moça sempre gostei de trabalhar numa cozinha. Para trabalhar os meus pais não me deixavam, depois com filhos pequenos também não podia, tive a oportunidade em Caldelas e foi esta a seguir. Agora tenho de cumprir horas, tenho que deixar a casa, mas quando eu vim para aqui os meus filhos já estavam mais crescidos (os mais novos tinham onze e doze anos). Foi uma coisa muito boa começar a trabalhar aqui... depois a gente gosta. Depois do curso fizemos o estágio ali numa escola secundária e gostei muito de lá estar a trabalhar, muitas coisas que nós não tínhamos trabalhado, tanta gente, com umas panelas enormes, máquinas grandes para lavar a louça, enquanto que em Caldelas era uma coisa mínima.

P – Como é que tem sido a relação com os seus colegas e com os técnicos?

R – Tem sido boa, tenho-me sempre entendido bem com elas, já conheço uma colega desde pequena, sempre nos demos bem, e quanto às outras não tenho nada a dizer... há sempre umas mais... mas a gente tem de se entender, não é? Com os técnicos também é boa, acho que são boas pessoas. Há sempre alguma coisa em que nós não estamos assim muito de acordo mas podemos, às vezes, fazer à nossa maneira... às vezes, coisas pequenas, nós dizemos que ganhamos um bocadinho pouco mas eles dizem que tem de ser assim... pronto, são empresas que são ajudadas pelo Estado, estão a começar, a gente compreende que eles não possam dar o que nós queremos, porque eles estão a começar, não têm grandes

fundos. Mas achamos que é um bocadinho pouco, porque moramos longe mas... pronto, nesta idade uma pessoa não pode escolher muito. Sessenta e poucos contos é pouquinho.

P - Sente que o que aprendeu durante a experiência de trabalho lhe foi útil? Porquê?

R – E de que maneira, em tudo, só tenho pena de não ter começado isto com vinte e poucos anos. A gente tem outras habilidades, sabemos conviver melhor com os filhos – eles estão a estudar, não têm aquele ambiente fechado como nós - , já sabemos conversar melhor as coisas, se eu estivesse metida em casa não sabia o que se passava aqui à volta. Já temos outras ideias, porque já vemos as coisas de outra maneira. Tenho um filho que está a estudar nas Belas Artes no Porto, e se eu não trabalhasse, só com o dinheiro do pai ele não conseguia, era um sonho dele seguir os estudos. Ele também vai fazendo uns trabalhos mas não chega para tudo. O ano passado queria tirar um curso de inglês e é mais despesa que vamos ter mas pronto... E agora tenho uma das filhas que está a tirar um curso para ser contabilista e o meu outro filho está também a tirar um curso para ser desenhador de móveis, e tenho outro que desistiu dos estudos e foi trabalhar.

P – Para além do que referiu, em que é que esta experiência de trabalho lhe foi útil?

R – A minha situação financeira... assim a gente tem mais facilidade de sentir mais livre, para não estar sempre a depender do marido. E a gente convive com as colegas, sentimo-nos mais livres, se estivesse em casa era uma pessoa presa. O meu marido aceitou bem eu ir para este curso. Só não aceitou bem quando eu fui para Caldelas, era a primeira vez que eu saía de casa, eu tinha os filhos muito pequenos, ele achava aquilo um bicho de sete cabeças, aquela confusão toda. Quando fui para o curso isto já estava ultrapassado, ele já não se incomodava. Mas na primeira vez foi muito difícil. Aqui há dias falei com uma senhora, que quando saiu pela primeira vez de casa também foi um problema.

P - Compare a sua situação actual com a que vivia antes de contactar com o projecto. Acha que a sua situação piorou ou melhorou? Porquê? Em quê / em que aspectos?

R – Melhorou muito, melhorou em tudo se eu for a ver, porque, como se costuma dizer, já temos os olhos abertos, se eu tivesse pouco trabalho eu já não teria problemas em trabalhar em qualquer sítio que fosse, já me desembaraçava a fazer comida, nem que fosse para cinquenta pessoas. Quando comecei era capaz de ter algum medo... Agora já sabemos a medida, já nada nos atrapalha. Estamos a cozinhar para 150-180 crianças, e a gente já está

habituada, já sabe aquelas medidas. Quando cozinhamos para os mais moços, já sabemos que podemos fazer uma comida mais forte. Com estas coisas a gente fica mais...aprende muito mais coisas do que se estivesse em casa. Tem de ser certinho, às onze horas tem de estar a sair, os últimos têm de se entregar até ao meio-dia, porque senão começam a reclamar que chega lá tarde. O trabalho da tarde é para adiantar para amanhã. Nós é que escolhemos a ementa, eu e a minha colega, para os miúdos. Nós fomos formadas neste ponto, estudámos o corpo humano das crianças, e a gente sabe bem o que é que faz mal às crianças e o que não faz. E também temos de ir ver o que pode ir nas marmitas térmicas, e há certas comidas que não podem ir para as marmitas térmicas. As marmitas estão prontas às onze horas e são servidas ao meio-dia. E a comida está ali uma hora. Há coisas que não se podem modificar, a gente vai vendo o que se pode melhorar, no que poder mas não é muito fácil. Houve uma altura em que eles... mas mudámos algumas coisas e agora parece que estão mais contentes... Mas é preciso pensar muitas vezes... para não ter problemas.

FORMANDA DO CURSO DE ERVIDEL - ALJUSTREL

P - Como é que teve conhecimento das actividades do projecto?

R – Eu quando me inscrevi não tive conhecimento absolutamente nenhum sobre o que ia surgir, inscrevi-me na Junta de Freguesia. Uma pessoa disse-me que estavam umas inscrições abertas, foi uma vizinha minha, e eu fui-me inscrever, pronto... não sei o que me vai calhar porque é sempre muito difícil, nós dizemos não é? Depois, dois meses ou três, não sei bem o tempo que demorou, fui chamada para a entrevista. A entrevista foi feita aqui mesmo na Junta de Freguesia, depois ao fim de uns dias foi chamada para ir ao gabinete (que na altura era em Aljustrel) da Esdime para me dizerem que ia começar o curso.

P - Porque é que decidiu começar as actividades com o projecto?

R – Uma razão especial não foi, não foi. Eu nem sabia o que é que... Eu costuro em casa e pronto, há sempre aquele interesse em ver qualquer coisa e eu inscrevi-me só por isso. Não sabia que ia ser o ensino recorrente, que ia ser o papel reciclado, não sabia de nada...

desconhecia mesmo. Depois foi à entrevista e praticamente não fiquei a saber nada, foi seleccionada...

P - Tem tido uma boa adaptação ao projecto ou tem tido problemas? Quais?

R – Boa, boa, gostei e mesmo o ensino recorrente... eu tinha frequentado quinta e sexta classe só que depois cheguei à sexta e... coisa de miúda, nessa altura não fui a exame, foi a única coisa que faltou. Se tivesse a sexta classe completa já não dava para frequentar o curso. Quando chegámos soubemos que íamos frequentar o ensino, já tínhamos saído da escola há quase trinta anos, talvez... havia pessoas mais velhas do que eu, e outras mais novas. «Ah não tenho cabeça, não sei quê, isto a aquilo...» Mas correu muito bem. Adaptei muito bem, unicamente tive uma... não me lembro qual foi a disciplina em que tive Suficiente, no resto foi Bom, Muito Bom. Isto é a maneira como se compreende as coisas, por vezes não é por ser mais ou menos inteligente, mas se a pessoa compreender melhor consegue chegar mais facilmente, não tive problemas, felizmente. Por acaso, o meu filho, na altura, talvez... estava a completar duas disciplinas do 12º e às vezes chegava a casa e eu dizia assim: «filho, explica lá à mãe isto ou aquilo» e ele «eu não sei isso eu não dei isso» e eu «não me digas que com o 12º...». Às vezes perguntava alguma coisa à minha filha, ela é mais nova... e ajudei muita gente nova do meu lado.

P – Como é que foi a relação com os seus colegas?

R – Boa, boa. Bom, já se sabe, quinze pessoas juntas, às vezes há sempre... as pessoas não são todas iguais... às vezes, uma diz e a outra não disse... fiquei bem com todas, percebi que não são todas da terra, e ainda há dias passou aí uma de Messejana e foi uma alegria, dei-me muito bem, gostei muito. Ajudei as mais novas em Matemática principalmente, e depois quando era maneira de fazer os trabalhos, isso é que é o pior, porque aquilo é tudo à base de trabalhos. Depois achavam que... não sei, queriam sobrecarregar mais, eu tinha mais capacidade e era tudo para mim. Às vezes não era por elas não saberem... encostavam-se um pouco. Nunca tive problemas, felizmente nunca tive problemas...

P – E a relação com os técnicos e formadores?

R – Foi boa, fazíamos almoços, íamos almoçar fora... depois acabou o ensino recorrente, eram as práticas só, com o papel reciclado, tivemos praticamente sei lá um ano, com o mesmo formador, já era conhecido, mais ou menos à sexta feira, fazíamos almoços, um

lembrava-se, trazíamos isto e aquilo, dividíamos as despesas e eles entravam sempre para almoçar, não queríamos que eles pagassem.

P – Quantas horas de formação é que tinha por dia?

R – Sete, já não sei quantos módulos havia. Mas foi bom... Eu estava em casa, mas era muito pior estar em casa a costurar, ia fazendo menos, também as outras coisas de casa para fazer, tenho um marido e dois filhos.

P - Sente que o que aprendeu durante a experiência de trabalho lhe foi útil? Porquê?

R – Quer dizer, na altura foi útil, nós depois houve quatro que ainda pensámos em formar uma pequena empresam mas isso...pronto... ainda ficámos uns meses. O mais útil foi o sexto ano. Hoje o que eu faço fazia na mesma antes de fazer o curso. Coisas que os miúdos hoje não sabem, não vou falar dos outros, falo dos meus, tabuadas, coisas dessas não sabem, vão às máquinas e tratam disso. Eu já sabia, não foi por isso que eu aprendi... mas pronto há qualquer coisa, que se não tiver o sexto ano... Por exemplo, se for para o centro tirar um curso qualquer de formação, se não se tiver o sexto ano já não se pode ir lá tirar um curso, agora saiu há pouco tempo... Por exemplo, estas raparigas que entraram aqui tiraram um curso de jardinagem, mas todas elas têm de ter o sexto ano. O mais útil foi isso e foi uma experiência que nós não tínhamos... pronto, hipóteses de ter com o papel reciclado. O convívio foi maravilhoso e isso também conta muito, e também tínhamos uma remuneraçãozinha, também ganhávamos, isso também ajudou, já se sabe sem dinheiro não se consegue nada. Eu em casa sempre costurei, uma coisa que é... custa muito... e não se consegue atingir... Nós em casa costurávamos muito, serão, noite, manhã, mas nunca se consegue e é uma coisa que também destrói muito, as costas e assim, e aquilo foi uma mudança, o convívio, porque eu em casa estava sozinha, estava a trabalhar mas estava sozinha, o convívio foi uma das principais... vantagens.

P – Quando iniciaram a experiência com o papel reciclado ainda tiveram encomendas?

R – Sim, tivemos clientes, a maior encomenda foi um senhor, na altura foi cento e tal contos... foi um senhor, eu acho que ele era alentejano... mas abriu um restaurante em Lisboa, típico alentejano, e foram umas capas, foram umas ementas, tudo em papel reciclado... Quer dizer, ele depois... acho que isso deve ter sido através... eu não estou lembrada... acho que foi através da Ângela... ela também foi uma boa pessoa, a

coordenadora também tinha um bom convívio connosco, não temos razão de queixa. Talvez o contacto... acho que não foi propriamente ela mas uns amigos delas, uns conhecimentos, ou através de uma formadora qualquer. E depois o senhor ficou com o nosso contacto... ainda tivemos a trabalhar na encomenda uns quinze dias ou mais. Depois ainda fomos para Grândola para uma feira qualquer, por acaso até apareceu a dona Fernanda, há dias, na televisão e eu disse «olha ficou-nos a dever quinze contos e até hoje nunca mais nos deu...». Ficaram lá umas capas, eu depois, com outra colega de Aljustrel, fomos então mesmo as únicas que ficamos, porque depois as outras duas... na altura também estávamos a ver que aquilo não dava, tínhamos de comprar materiais, o dinheiro foi para gastar em materiais, e depois ficámos só nós as duas... tivemos pena de acabar mas... pronto, não podia ser de maneira nenhuma porque sem se ganhar nada não havia condições e a gente também tinha outros exemplos de outras empresas, por qualquer outra coisa e não dava também e nessa altura tivemos assim. Por acaso, fizemos uma visita a perto de São Pedro do Sul, fomos três dias... dentro disso fizemos muitas visitas, fomos à FIL para uma exposição de papel... sempre havia umas ou outras que não iam mesmo aos almoços, problemas de família, os maridos não... pronto não achavam jeito, isso são lá problemas deles... mas foi bom. Eu felizmente fui a todas e tivemos na Ovibeja também.

P – E que é que acha que foi mais importante nessas visitas?

R - Foi importante o contacto com as pessoas, mostrarmos aquilo, uma coisa que é nova, mas dentro disso também digo: há muitas pessoas que se interessavam porque já tinham algum conhecimento e também havia outras que... pessoas com menos... talvez menos cultura... porque a gente já sabe que o interesse... não têm interesse. Mas havia muitas pessoas, escolas, vieram cá crianças visitar-nos. Uma professora que é de cá e vive em Beja, disse «ai que pena acabarem com aquilo...». É pena acabar mas a gente tem que olhar para outras coisas, não podíamos ir tirar da nossa casa, da nossa vida, para ir investir numa coisa... que estávamos a ver que não dava.

P - Compare a sua situação actual com a que vivia antes de contactar com o projecto. Acha que a sua situação piorou ou melhorou? Porquê? Em quê / em que aspectos?

R – Piorar não piorou, é mais ou menos a mesma coisa. Durante a formação foi diferente... a correria era outra, mas agora mais ou menos, pois, é a mesma coisa. Continuo a costurar, estou aqui na mercearia, também se sabe que o tempo não é muito, tem outras coisas para se

fazer... Ouvia-se falar desta empresa ou aquela, ou qualquer coisa pequena que vinha de um curso e acabava, tenha de acabar porque as despesas são muitas, os custos são muito elevados e já se sabe que estas coisas... que é difícil. Está aqui uma rapariga ao lado que é minha vizinha, também andou num curso e depois formou uma empresa parecida com a outra, e uma anda a tirar um curso de pintura de construção civil e outra para dar equivalência ao sexto ano, já viu? Porque, pronto, depois as despesas ... Aquilo que nós fizemos aprendemos, nunca vamos esquecer, e é uma coisa interessante, mas pouco ou nada vai servir. O sexto é o que fica sempre em pé, e adaptámo-nos muito bem. Não podiam ser quinze pessoas para uma empresa e depois ainda houve alguns aborrecimentozinhos, porque depois todas queriam e pensámos, aquelas quatro, juntámo-nos, era impossível e depois uma diz «ah, aquela vai, aquela não vai...», assim umas coisas mínimas não houve nada de grave, só que nós ficámos aqueles dois ou três meses, mas viram que aquilo não dava... Mas continuo a dizer que foi bom... mas nós quando nos inscrevemos não sabíamos a finalidade do curso...

FORMANDA DO CURSO DE ERVIDEL - ALJUSTREL

P - Como é que teve conhecimento das actividades do projecto?

R – Foi outra rapariga que já tinha tirado o curso e disse-me que as inscrições estavam abertas. A partir daí eu fui-me inscrever e fui chamada para uma entrevista e fui seleccionada. Porque eu também estava desempregada, desocupada e queria arranjar não só uma ocupação mas também um emprego. Estava desempregada há uns dois anos, talvez, dois-três anos. Eu trabalhei como ajudante de cozinha e na fábrica do tomate, servia às mesas no Inatel e também estive empregada na residencial ali... não me lembro do nome. Foram contratos curtos...

P - Tem tido uma boa adaptação ao projecto ou tem tido problemas? Quais?

R – Gostei muito do curso. Porque estava ocupada, o mais importante foi estar ocupada, estava a aprender algo que eu desconhecía, e depois aquela coisa de inventar coisas novas...

isso fascinava-me. Tanto que eu estive mesmo, mesmo até ao fim. Foi uma experiência muito boa...

P – E a relação com os formadores, como é que foi?

R – Foi boa, tirando o Tó... ele não sabia bem lidar com o grupo. Quer dizer... há partida nós pensámos que vinham pessoas para nos ensinar algo mais proveitoso para nós mas concluímos que ele não ensinava nada. Ele era qualquer coisa ligado às artes... mas acho que ele não tinha experiência de lidar com as pessoas porque havia dias em que nós não podíamos falar com ele, eu acho que ele é muito daquele tipo que amuava... nem se lhe podia dizer nada, não se podia conversar... Eu acho que quando ele chegava lá ele não sabia o que ia dar... o que é que ia ensinar. E a partir daí eu acho que o homem se fechava e acho que depois ele foi afastado do curso. Os outros eram diferentes mas aquele era assim, no fundo ele era boa pessoa só tinha dificuldade em entrar assim... em comunicar com o grupo. Ele ensinava coisas que nós ficávamos de boca aberta a olhar para ele porque... queria fazer ninhos com os passarinhos em papel reciclado para pôr nas árvores em Beja. Nós achámos assim uma certa graça mas acho que isso não foi avante... Ensinou a fazer os bonecos do xadrez, mas cada um fazia os bonecos à sua maneira, pareciam coisinhas de criança, saiu tudo sem jeito nenhum... uma coisa que não motivava. E ele viu que o grupo estava desmotivado e ele também desmotivou. O outro formador trabalhava no barro, ele tinha ideias e criava coisas que nós admirávamos e gostávamos de aprender e ele incentivava o grupo... era diferente...

P – E no ensino recorrente, gostou dos professores?

R – Sim, gostei, foram todos bons professores. Foi bom ficar com o sexto ano. Ainda pensei em continuar mas depois... como não tive ninguém com quem ir à noite...

P - Sente que o que aprendeu durante a experiência de trabalho lhe foi útil? Porquê?

R – Quer dizer, foi útil enquanto lá andei, porque ao terminar o curso terminou a experiência... Não houve possibilidades de seguimento... Porque aquilo que nós aprendemos no curso foi fazer o papel, isso nós aprendemos, mas a partir daí havia necessidade de... mais, não parar por ali, havia necessidade, por exemplo, nós quisemos fazer blocos do papel reciclado, quisemos fazer álbuns de papel reciclado, aliás ainda fizemos, tudo ideia nossa, não que tivéssemos alguém a dizer «é assim que se faz, ou é

daquela maneira que se faz...». Não, porque nós havíamos de ter tido... contacto com pessoas que trabalhassem, que tivessem trabalhado ou que já soubessem trabalhar nessas áreas, porque acho que havíamos de... fizemos os álbuns, mas não foi com aquela perfeição porque nós não sabíamos, foi da nossa ideia, e não só, também aquele professor que trabalhava no barro também deu umas dicas sobre isso. Mas a partir daí acabou o curso e nós começámos a inventar da nossa cabeça, como é que havíamos de fazer, como é que havíamos de não fazer. O mal foi não termos acompanhamento. Porque a partir daí se nós tivéssemos continuado a ter um acompanhamento com uma pessoa especializada na área, que nos indicasse como fazer, eu acho que sim, aquilo teria continuado, principalmente nós as quatro que ficámos para o fim tínhamos bastante força de vontade para isso. Eu ainda continuei a ir daqui de Aljustrel para lá oito meses, sem ter ordenado, tinha de pagar o passe do meu bolso, almoços. E eu fazia isso porquê? Porque gostava e tinha vontade que aquilo continuasse... E depois ainda viemos falar aqui com o presidente da Câmara e ele tinha-nos dito que ia ser aberta uma área de pequenos empresários na zona industrial, e se nós quiséssemos e que ele nos iria contactar e iria reservar um espaço para continuarmos.

P – E na sua opinião, porque é que não foi possível criar a empresa, por falta de apoios?

R – Sim, porque a partir daí o curso acabou. Nós tivemos os conhecimentos básicos para fazer o papel, isso nós sabemos fazer, mas deveríamos ter tido um acompanhamento que... além disso, que nos ensinasse como agora... como é que eu posso explicar, como é que íamos agora expor aquelas ideias que nos surgiram, alguém que dissesse «agora isto faz-se assim desta maneira, aqui faz-se assim...»

P – Teve contacto com os clientes?

R – Sim, ainda fui fazer uma exposição ao Algarve, fui sozinha... com coisas que fizemos ali e eu fui dois ou três dias e fiz uma exposição no Inatel de Albufeira. Pedi ao gerente que me deixasse fazer a exposição e ele disse que sim, foi até muito simpático. A exposição correu bem, vendi algumas coisas, ainda deixei umas coisas a uma rapariga que tinha lá uma casa aberta de artesanato, deixei para ver o que é que aquilo dava. E acho que depois aquilo não deu muito, as coisas que ela tinha, aquilo fechou, teve problemas e morreu tudo em águas de bacalhau como se costuma dizer. Ainda fui também fazer uma feira em Grândola, fui com a Madalena, tivemos também dois nessa exposição, até deixámos as coisas a uma senhora lá de um centro que nos ficou de pagar e até agora não nos pagou... e foi tudo

experiências assim. Nós tentámos...mas não conseguimos... pronto foi assim. Depois haviam lá as outras, nós éramos quatro, as outras duas abandonaram aquilo porque viram que aquilo não dava nada e desistiram e eu ainda continuei por mais dois-três meses com a Mariana, sozinhas as duas, e depois começámos a ver que não tínhamos ajudas de lado nenhum, estávamos sozinhas, depois o presidente queria o espaço lá onde nós estávamos, pronto, que tinha acabado o curso e precisava do espaço, o homem todos os dias falava daquilo. Eu não tinha espaço aqui para fazer aquilo, a Mariana também não, o que é que nós íamos fazer? Era tudo caro, quem pagava éramos nós. Eu acho que isto teria ido avante se tivéssemos continuado a ter apoio e... pronto, que alguém se interessasse por nós. Acabou e agora desenrasquem-se, o que nos fizeram foi isso, agora desenrasquem-se.

P – Ainda pôs a hipótese de pedir um pequeno empréstimo?

R – Ainda pensámos nisso, mas primeiro tivemos a ver o que é aquilo dava antes de nos metermos nessa alhada, porque aí seria uma grande alhada. Fizemos essas exposições, na Ovibeja alugámos um espaço e tivemos de o pagar do nosso bolso, foi cento e não sei quantos contos que tivemos de pagar entre as quatro... foi tudo experiências assim. Não conseguimos mesmo ir em frente. Aquilo até dava se temos tido apoios, só que ficámos por nossa conta, não tínhamos conhecimentos com ninguém, ficámos completamente sozinhas e foi isso que não nos levou mais além.

P - Compare a sua situação actual com a que vivia antes de contactar com o projecto. Acha que a sua situação piorou ou melhorou? Porquê? Em quê / em que aspectos?

R – A minha situação está igual... está igual. Fiquei com mais conhecimentos mas de nada me servem... é frustrante... eu estive ao todo quase dois anos e meio... Foi bom fazer o sexto ano e eu até disse à Ângela se houvesse outro curso a que dessem outro nome eu gostaria de ir porque ficava com o nono. Tudo o que se fez lá eu gostei... não sei se era aquela monotonia do dia a dia em casa, de querer fazer algo e não poder sair dali, quando apanhei aquilo, agarrei aquilo com unhas e dentes mas escapou-se...

P - O que é que gostaria de fazer?

R – Eu nem sei... nem sei porque... às vezes nós pensamos «eu não sou capaz de fazer as coisas...» mas quando nos pomos a fazer conseguimos fazer mais do que aquilo que nós pensamos... Faltou-nos orientação... O curso acabou, tínhamos as bases, se nós tivéssemos

tido quem puxasse por nós, eu acho que sim, acho que nós as quatro tínhamos conseguido. Porque nós dávamo-nos bem umas com as outras, não havia ali nada... todas tinham vontade de aquilo ir para a frente. Tanto tinha que pusemos dinheiro do nosso bolso para que isso fosse além mas... não deu em nada.

ANEXO 2.3 - ANÁLISE VERTICAL DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS AOS REPRESENTANTES DOS PARCEIROS

A análise vertical de conteúdo permite sistematizar a informação de cada entrevista, com base nas variáveis e indicadores da grelha de análise.

1 – Representante da Sandeman no Projecto «Le Cheile»

Variável – Construção da parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Razões para a criação da parceria | Enquadramento social “deficitário”; nível de escolaridade muito baixo; Responsabilidade social da empresa – a Sandeman está enquadrada na comunidade, com a qual interage para a ajudar; |
| Formas de integração dos parceiros na parceria | Por convite - “o que nos foi apresentado já tinha uma certa estrutura”. |

Variável – Conteúdo dos objectivos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro no início da parceria | Objectivos específicos: - Formação para a criação de empresas; - Criação de empresas. Aplicação do provérbio chinês “não dê o peixe ao pobre ensina-o a pescar”(integração empresarial e no mercado de trabalho); |
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro na altura em que o inquérito é realizado | Aumento da capacidade dos indivíduos para se integrarem no mercado de trabalho; Diminuição da subsidi dependência. |

Variável – Participação das instituições no processo de parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Recursos disponibilizados por cada parceiro Formas de partilha dos recursos | Contribuição do próprio representante; Recursos financeiros; Instalações. |
| Tarefas específicas desenvolvidas por cada parceiro | Actividades realizadas na Sandeman – refeições, recepções, reuniões do projecto; Contribuição do entrevistado como representante da Sandeman no projecto e como formador na área de marketing. |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|--|
| Formas e conteúdo da articulação entre parceiros, para cada tarefa-base da promoção local do emprego | Articulação sobretudo com a equipa da Cruz Vermelha: - “comunicação forte, (a equipa) sempre fez o possível para que as coisas funcionassem bem”; - “os conteúdos programáticos não foram muito discutidos”. |
| Avaliações internas em conjunto do processo de parceria, em que o(s) representante(s) da cada instituição-parceira tenha(m) participado | Duas a três entrevistas com o avaliador. |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego (CONT.)

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|--|
| <p>Reformulação organizativa, em face da avaliação interna em conjunto</p> | <p>Intervenção mais “dura” por parte do entrevistado para o projecto avançar (sobretudo no sentido da disponibilização do espaço por parte da Câmara);</p> <p>Análise de viabilidade dos projectos empresariais – a maioria não tinha condições para avançar;</p> <p>Adopção de um programa de formação mais “facilitado”;</p> <p>Formação em marketing mais adaptada – “atendimento ao público, por telefone (...) imagem institucional”;</p> <p>Reformulação organizativa do projecto com base, sobretudo, na Sandeman; praticamente não houve articulação com os outros parceiros, com excepção da equipa técnica da Cruz Vermelha;</p> <p>Necessidade de projectos empresariais competitivos, embora o projecto não tenha conseguido condições mínimas para o fazer (objectivos iniciais reformulados, dando mais ênfase à integração dos formandos em empresas existentes).</p> |
| <p>Reformulação organizativa nas instituições de origem dos representantes dos parceiros, face à experiência adquirida durante os processos de parceria</p> | <p>A Sandeman adquiriu maior respeitabilidade perante os parceiros;</p> <p>O projecto “facilita algumas ligações que sejam necessárias” (sem especificar quais).</p> |
| <p>Aferição qualitativa de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria.</p> | <p>Desvantagens da parceria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de consensos; - Pouco tempo para o entrevistado se dedicar ao projecto; - Falta de pragmatismo do projecto, sobretudo durante a fase inicial (primeiros dois anos); - Falta de uma pequena comissão executiva; - Falta de liderança; - O projecto foi “muito amador (...) foi... quase... um grupo de amigos com boas vontades para fazer uma coisa engraçada”; - Apenas um dos parceiros (equipa da Cruz Vermelha) esteve empenhado (“para os (outros parceiros) ... o projecto não era uma prioridade”); - Falta de equilíbrio entre os parceiros com uma visão “comercial” e os que têm uma visão “social”, uma das condições para concretizar projectos empresariais competitivos. |

Variável - Eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|--|
| <p>Desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo</p> <p>Integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego</p> <p>Evolução das situações de pobreza</p> | <p>Resultados negativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grandes dificuldades em ser empresário, em particular por parte dos formandos em causa, que não têm competências empresariais e que precisam de um “suporte contabilístico, de marketing, de supervisão”; - Número reduzido de empresas criadas (2-3); - A maioria dos grupos (em cada seminário) não demonstrou motivação, disciplina, esteve desenquadrada («pensava que ia fazer isto mas afinal não fizeram» - citação da afirmação de um formando); - A empresa de inserção nunca poderá ser totalmente comercial porque tem características sociais; - Falta de qualidade dos projectos apresentados. <p>Resultados positivos (com base na experiência com o grupo da empresa de inserção):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formandas com força de vontade, capacidade de trabalho (“...são excelentes executantes se estiverem bem ambientadas e bem chefiadas”), interesse, pessoas “respeitadoras” e assíduas; - Desenvolvimento de competências de marketing, atendimento, contabilidade; - “Motivação extra com um projecto já viabilizado” e comum a todos os elementos do grupo. |

Variável – Enquadramento normativo e operacional inerente aos programas públicos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|---|
| <p>Sugestões dos parceiros tendo em vista as entidades públicas nacionais e europeias</p> | <p>Simplificação da regulamentação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “especialmente na questão do tempo”; - exemplo: poder utilizar o recibo verde de outra pessoa. <p>Maior controle na execução do projecto, por exemplo, semelhante ao da UEFA com o Euro 2004, ou seja, visitas ao projecto com uma periodicidade “não muito alargada”.</p> |

2 – Representante da Cruz Vermelha no Projecto «Le Cheile»

Variável – Construção da parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Razões para a criação da parceria | <p>Existência de projectos de luta contra a pobreza (PNLCP, IC Emprego – eixo Integra, Integrar, programas do Centro de Emprego)</p> <p>Articulação</p> <ul style="list-style-type: none">- com a Câmara: intervenção no centro histórico;- com a Sandeman: trabalho com a infância (cedência de espaço para retirar crianças da rua; contribuição de funcionários para vigilância e desenvolvimento de actividades);- com a Associação de Jovens Empresários: formação dos grupos-alvo (formação empresarial no âmbito do Integra); <p>O «Le Cheile» constituiu a base programática para consolidar institucionalmente o trabalho anterior ao projecto;</p> <p>Características/problemas do centro histórico:</p> <ul style="list-style-type: none">- população muito jovem e muito idosa;- focos de pobreza: rendimentos baixos, desempregados de longa duração (sobretudo mulheres entre 30 e 45 anos), muito baixa qualificação, analfabetismo, alcoolismo, prostituição. |
| Formas de integração dos parceiros na parceria | A Cruz Vermelha, como instituição-promotora, mobilizou os parceiros; |

Variável – Conteúdo dos objectivos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|---|
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro no início da parceria | <p>Desenvolvimento local que passa pela inserção social;</p> <p>Empregabilidade (trabalhar competências);</p> <p>Inserção profissional;</p> <p>Constante actualização dos conhecimentos sobre o tecido empresarial.</p> |

Variável – Participação das instituições no processo de parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|--|
| <p>Recursos disponibilizados por cada parceiro</p> <p>Formas de partilha dos recursos</p> | <p>Contributo da entrevistada e restante equipa técnica;</p> <p>Recursos financeiros:</p> <ul style="list-style-type: none"> - remuneração da entrevistada; - amortização (pós-Le Cheile) de equipamentos adquiridos na altura do projecto; - empréstimos para a constituição de empresas (empresa de inserção e cooperativa social). |
| <p>Tarefas específicas desenvolvidas por cada parceiro</p> | <p>Acção 2 – Criação do Centro de Desenvolvimento Local, mobilização e animação comunitária do grupo-alvo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Divulgação do Centro; - Organização de sessões abertas à comunidade (informação, actividades...); - Dinamização de ateliers (cerâmica, costura); - Organização de actividades no exterior (passeios); - Criação do Sistema de Apoio ao Emprego; - Encaminhamento para a formação profissional (candidaturas a programas específicos – ex: programa inserção-emprego). <p>Acção 3 – Desenvolvimento de competências empresariais com vista ao autoemprego:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compilação e organização de informação sobre os currícula (ex: módulos mais interessantes, número de horas...); - Apoio aos seminários; - Acompanhamento dos indivíduos-alvo. <p>Acção 4 – Criação e suporte de empresas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação do Centro Empresarial Comunitário; - Apoio aos futuros empresários que transitam da acção 3; - Apoio das actividades existentes ou a criar no meio envolvente ao Centro. |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| <p>Formas e conteúdo da articulação entre parceiros, para cada tarefa-base da promoção local do emprego</p> | <p>Articulação no âmbito da Acção 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Com o Centro de Formação Profissional: estabelecimento da ligação com o Centro de Emprego; - Com a IBM: cedência gratuita dos equipamentos IBM para a criação do Sistema de Apoio ao Emprego; - Com a Câmara: criação do Sistema de Apoio ao Emprego. <p>Articulação no âmbito da Acção 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Com a Associação de Empresas de Vinho do Porto: escolha dos módulos, adaptação dos currícula aos indivíduos-alvo; - Com a Sandeman: organização da formação em marketing. <p>Articulação no âmbito da Acção 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exploração, com os parceiros, das oportunidades de emprego e de mercado; - Com a Câmara: organização de estágios para os futuros sócios e trabalhadores de uma das microempresas criadas (Amiamb); - Com a Sandeman: acompanhamento pós-formação da empresa de inserção (ex: menu, relação com os clientes, acompanhamento das ex-formandas). |
| <p>Avaliações internas em conjunto do processo de parceria, em que o(s) representante(s) da cada instituição-parceira tenha(m) participado</p> | <p>Avaliação com periodicidade de 7-8 meses, com base em entrevistas.</p> |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego (CONT.)

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Reformulação organizativa em face da avaliação interna em conjunto | Reformulação dos currícula em articulação com os parceiros empresariais; Trabalho com base na equipa técnica em modificações do “conteúdo das acções”. |
| Reformulação organizativa nas instituições de origem dos representantes dos parceiros, face à experiência adquirida durante os processos de parceria | Métodos de trabalho adaptados: <ul style="list-style-type: none"> - Na equipa técnica; - Membros da direcção da Cruz Vermelha estabeleceram a ponte com a equipa técnica (exs: comparência em reuniões de parceiros; ida a Bruxelas em Janeiro de 2001, altura em que o projecto foi relançado); - Adopção de contabilidade específica ao programa Recite 2; Relação interinstitucional: <ul style="list-style-type: none"> - Maior credibilidade da Cruz Vermelha perante os parceiros e as instituições em geral; a instituição não é apenas vista como um conjunto de unidades de apoio à saúde; foi a primeira instituição a ser convidada a lançar o primeiro plano inserção-emprego; - Menor preconceito por parte da Cruz Vermelha no trabalho com agentes empresariais. |
| Aferição qualitativa de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria. | Vantagens: <ul style="list-style-type: none"> - A implementação de um trabalho “global” exige a contribuição de outros parceiros; - Maior abertura dos agentes empresariais (em comparação com os agentes públicos); - Gestão conjunta do projecto com a Câmara; Desvantagens: <ul style="list-style-type: none"> - Dificuldade em discutir a estratégia; - Presença de pessoas “muito díspares”; - Protagonismo excessivo da Câmara e consequente criação de expectativas que foram defraudadas – exemplo: falta de cumprimento por parte da Câmara relativamente à Amiamb, no que diz respeito à encomenda de serviços; - Falta de visibilidade do projecto, sobretudo perante a Câmara; - Falta de empenhamento da direcção da Cruz Vermelha durante os primeiros dois anos. |

Variável - Eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|--|
| <p>Desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo</p> <p>Integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego</p> <p>Evolução das situações de pobreza</p> | <p>Desenvolvimento de competências técnicas via formação profissional (sobretudo através de aulas práticas);</p> <p>Aumento das competências pessoais (educação, “postura”, relação com colegas e técnicos, assiduidade);</p> <p>Integração do mercado de trabalho:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Expectativas frustradas por parte de alguns indivíduos-alvo, pois não criaram a sua própria empresa; - Dificuldade de criação de empresas também se relaciona com a falta de mecanismos financeiros adaptados a este tipo de população-alvo. <p>Inversão de situações de pobreza (reflexão da entrevistada com base no caso da Amiamb) caracterizada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - trabalho regular e por um rendimento mais estável; - sentido de pertença à empresa, que permite maior estabilidade familiar. |

Variável – Enquadramento normativo e operacional inerente aos programas públicos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|---|
| <p>Sugestões dos parceiros tendo em vista as entidades públicas nacionais e europeias</p> | <p>Orçamentos menos limitados;</p> <p>Criação de mecanismos de financiamento adaptados a este tipo de indivíduos;</p> <p>Melhor organização por forma a evitar problemas de tesouraria às instituições-proponentes;</p> <p>Maior apoio por parte dos serviços da Comissão (para além dos serviços contabilísticos).</p> |
| <p>Características normativas e operacionais dos programas públicos existentes na altura do inquérito</p> | <p>Referências positivas ao Equal</p> <ul style="list-style-type: none"> - A necessidade de construir a parceria durante seis meses (“não apenas para (os parceiros) falarem mas também para se implicarem”); - O financiamento previsto para dar visibilidade ao projecto. |

Variável – Enquadramento normativo e operacional inerente aos programas públicos (CONT.)

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--------------------------------------|--|
| Enquadramento inerente à IC Recite 2 | <p>“O «Le Cheile» vinha ao encontro de tudo o que era pensado em termos de estratégia europeia para o emprego;</p> <p>Regulamento do «Le Cheile»:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obrigação de constituir parcerias com entidades autárquicas, terceiro sector e agentes empresariais; - Representantes dos parceiros como formadores; <p>Reformulação do orçamento a meio do projecto – atrasos no pagamento da segunda tranche;</p> <p>Necessidade de uma contabilidade específica por parte da Cruz Vermelha:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revisão periódica de um auditor; - Informação reportada periodicamente para o parceiro principal. |

3 – Representante da Associação de Empresas do Vinho do Porto no Projecto «Le Cheile»

Variável – Construção da parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Razões para a criação da parceria | <p>Resolução de problemas sociais (ex: desemprego);</p> <p>Responsabilidade social das empresas – contribuir para solucionar problemas sociais do local/região em que a Associação está inserida;</p> <p>Reunião de parceiros representativos da indústria da região.</p> |
| Formas de integração dos parceiros na parceria | <p>Por convite, com base num projecto já definido;</p> <p>Foi escolhida uma Associação de empresas com o intuito de não elevar demasiado o número de parceiros empresariais.</p> |

Variável – Conteúdo dos objectivos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro no início da parceria | Formação e criação de emprego dirigidas a desempregados; “Solução de problemas sociais”. |
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro na altura em que o inquérito é realizado | Redução do número de microempresas a criar. |

Variável – Participação das instituições no processo de parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Recursos disponibilizados por cada parceiro Formas de partilha dos recursos | Recursos humanos. |
| Tarefas específicas desenvolvidas por cada parceiro | Entrevistado – representante da Associação de Empresas do Vinho do Porto nas reuniões de parceiros do projecto; Sensibilização e incentivo das empresas associadas para funcionarem como clientes das microempresas criadas no âmbito do projecto; Dois técnicos (incluindo o entrevistado) para a formação nas áreas de gestão, contabilidade, fiscalidade. |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Formas e conteúdo da articulação entre parceiros, para cada tarefa-base da promoção local do emprego | Definição e concretização de algumas acções de formação, em articulação com a Associação Industrial de Gaia, Centro de Emprego e equipa técnica da Cruz Vermelha. |
| Avaliações internas em conjunto do processo de parceria, em que o(s) representante(s) da cada instituição-parceira tenha(m) participado | Entrevista com o avaliador com um periodicidade semestral. |
| Reformulação organizativa em face da avaliação interna em conjunto | <p>Redefinição do objectivo inicial relativo ao número de empresas a criar;</p> <p>Revisão do conteúdo programático da formação (“tentando dar uma ênfase mais prática (...) tendo em conta os negócios que os alunos estavam a criar”).</p> |
| Reformulação organizativa nas instituições de origem dos representantes dos parceiros, face à experiência adquirida durante os processos de parceria | <p>Maior consciência dos problemas locais;</p> <p>Início de contactos com a Associação Industrial de Gaia (apresentação de candidaturas dos associados ao Pedip 2) e com o Centro de Emprego;</p> <p>Início de contactos com entidades exteriores ao projecto, como o IEFP, em termos de</p> <ul style="list-style-type: none"> - problemas a nível de formação; - apresentação de projectos. |
| Aferição qualitativa de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria. | <p>Vantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debate de ideias sobre os problemas locais; - Maior conhecimento sobre esses problemas. <p>Desvantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inexistência de uma comissão executiva; - Falta de tempo por parte dos representantes; - Falta de experiência da equipa técnica da Cruz Vermelha; - Dispersão de ideias e dificuldade em gerar consensos. |

Variável - Eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo Integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego Evolução das situações de pobreza | Criação de algumas microempresas, “que estão a funcionar”; Alteração, para algumas pessoas, da situação inicial de desempregadas; Aumento da qualificação dos indivíduos-alvo, cuja situação inicial era de muito baixa qualificação; Acompanhamento fiscal de algumas empresas, por parte do formador da Associação de Empresas do Vinho do Porto; Criação do Centro de Desenvolvimento Local para apoio à população. |

Variável – Enquadramento normativo e operacional inerente aos programas públicos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Sugestões dos parceiros tendo em vista as entidades públicas nacionais e europeias | Reduzir as questões burocráticas (por exemplo, a criação do Centro demorou cerca de um ano e meio); Obrigatoriedade da existência de uma comissão executiva e de pessoas com mais experiência na área social. |
| Características normativas e operacionais dos programas públicos existentes na altura do inquérito | Desconhecimento dos actuais programas. |

4 – Representante do Centro de Emprego de Gaia no Projecto «Le Cheile»

Variável – Construção da parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Razões para a criação da parceria | Recuperação da zona do centro histórico, dando atenção à marginalização de alguns grupos sociais (ex: problemas de toxicodependência); Intervenções no centro histórico (“foram um pouco o embrião das coisas”) das seguintes instituições: Cruz Vermelha, Câmara e juntas de freguesia, Associação de Empresas do Vinho do Porto, Segurança Social e Centro de Emprego (o entrevistado fez “formação para jovens com algumas carências económicas e sociais”). |
| Formas de integração dos parceiros na parceria | Por convite; Aceitação do convite da Cruz Vermelha face ao trabalho anterior com a Câmara e com outros parceiros para “juntar esforços com uma base previamente trabalhada”. |

Variável – Conteúdo dos objectivos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro no início da parceria | Dinamização de parcerias para dar resposta às pessoas inscritas no Centro de Emprego (indivíduos com “uma atitude muito passiva”) no âmbito das competências desta instituição, ou seja, na - formação/qualificação; - procura de emprego; - prevenção e orientação. |
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro na altura em que o inquérito é realizado | Ir ao encontro das pessoas, não estar à espera que elas fossem à sede – evitar a atitude passiva dos parceiros; Redução do número de microempresas a criar. |

Variável – Participação das instituições no processo de parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Recursos disponibilizados por cada parceiro Formas de partilha dos recursos | Recursos humanos; Materiais informativos (folhetos); Espaços (salas). |
| Tarefas específicas desenvolvidas por cada parceiro | Divulgação; Atendimentos dirigidos a este tipo de indivíduos – atendimentos “mais técnicos, mais específicos, dando prioridade a estas pessoas”; Seleção; Convocação/chamada dos indivíduos inscritos no Centro de Emprego para sessões de informação e orientação; Sessões de esclarecimento dos parceiros sobre programas do IEFP. |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Formas e conteúdo da articulação entre parceiros, para cada tarefa-base da promoção local do emprego | Articulação com a equipa da Cruz Vermelha para a organização das tarefas referidas para o indicador anterior. |
| Avaliações internas em conjunto do processo de parceria, em que o(s) representante(s) da cada instituição-parceira tenha(m) participado | Três-quatro entrevistas com o avaliador. |
| Reformulação organizativa em face da avaliação interna em conjunto | Necessidade de avançar mais rapidamente com o projecto por parte da Câmara (nessa fase “não houve nenhuma demonstração de resultados clara”); Crítica do objectivo inicial de criação de um número elevado de microempresas. |
| Reformulação organizativa nas instituições de origem dos representantes dos parceiros, face à experiência adquirida durante os processos de parceria | Reforço dos conhecimentos e dos contactos informais do Centro de Emprego com a Associação de Empresas do Vinho do Porto, Associação Industrial de Gaia e Câmara. Melhoria do conhecimento dos programas do IIEFP e do funcionamento do Centro de Emprego por parte da Cruz Vermelha, Câmara e Associação de Empresas do Vinho do Porto. |
| Aferição qualitativa de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria. | Desvantagens/limites: <ul style="list-style-type: none"> - Pouco empenhamento dos parceiros (“deixam de trabalhar para as pessoas para trabalharem para si próprios” e “a máquina acaba por ter de se justificar a si própria esquecendo o objectivo inicial que eram as pessoas”); - Falta de partilha de responsabilidades, no sucesso e no insucesso das acções; - Maior esforço da equipa da Cruz Vermelha, em comparação com os restantes parceiros; - Levantamento insuficiente, por parte da Câmara, das necessidades da população; - Justaposição de valências (“lógica do piquenique”). Vantagens: <ul style="list-style-type: none"> - “juntar à volta de uma mesa pessoas que nunca se tinham encontrado”; - Implementação do Centro de Desenvolvimento Local, que fica para o futuro como reforço do embrião criado antes do projecto «Le Cheile». |

Variável - Eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo Integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego Evolução das situações de pobreza | Acréscimo de competências para quem teve formação e criou o seu próprio emprego através do Centro de Emprego; Integração no mercado de trabalho: exemplo positivo da empresa de inserção, que “está lá na sede do projecto”; |

5 – Representante da Câmara Municipal de Gaia no Projecto «Le Cheile»

Variável – Construção da parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Razões para a criação da parceria | Necessidade de cedência de um espaço para o projecto; Papel do vereador do pelouro da Acção Social (“nessa altura essa pessoa tinha muita influência”); Projectos de luta contra a pobreza na zona do centro histórico – o projecto «Le Cheile» constituiu um “seguimento” desse trabalho. |
| Formas de integração dos parceiros na parceria | Protocolo para a cedência, por parte da Câmara, do espaço para a sede do projecto; Convite da Cruz Vermelha, após a candidatura aprovada; Integração da parceria também com a função de desenvolver contactos com os agentes económicos. |

Variável – Conteúdo dos objectivos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|---|
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro no início da parceria | Envolvimento dos agentes económicos locais na resolução de problemas sociais. |

Variável – Participação das instituições no processo de parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Recursos disponibilizados por cada parceiro Formas de partilha dos recursos | Cedência gratuita do edifício do projecto, que foi comprado e reconstruído pela Câmara; Recursos humanos. |
| Tarefas específicas desenvolvidas por cada parceiro | Chefia do projecto por parte da entrevistada; Orientação das reuniões dos parceiros; Organização de debates (ex: debate sobre as parcerias e a responsabilidade social dos agentes económicos). |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|---|
| Formas e conteúdo da articulação entre parceiros, para cada tarefa-base da promoção local do emprego | Articulação com a equipa da Cruz Vermelha, através de uma reunião semanal, para - rever a execução da semana anterior; - programar o trabalho para a semana seguinte. |
| Avaliações internas em conjunto do processo de parceria, em que o(s) representante(s) da cada instituição-parceira tenha(m) participado | Entrevista de seis em seis meses. |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego (CONT.)

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Reformulação organizativa em face da avaliação interna em conjunto | Reorganização da intervenção de forma a tornar o Centro de Desenvolvimento Local mais aberto às pessoas, através, por exemplo, de sessões temáticas e informativas (benefícios a aceder; direitos e deveres dos cidadãos). |
| Reformulação organizativa nas instituições de origem dos representantes dos parceiros, face à experiência adquirida durante os processos de parceria | Impacto “limitado” ao nível superior da Câmara (apesar do desenvolvimento de algumas iniciativas por parte de três vereadores): as questões sociais ficaram para segundo plano. |
| Aferição qualitativa de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria. | <p>Desvantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de assumpção de responsabilidades por parte dos parceiros; - Insucesso da parceria dado não ter constituído um grupo de pressão sobre a Câmara, para esta ter um papel mais activo; - Empenhamo desigual dos parceiros – por exemplo, a Associação Industrial de Gaia demonstrou falta de representatividade empresarial ; o Centro de Emprego esteve limitado às suas competências e veicula programas inadequados ao apoio de microempresas criadas por grupos-alvo desfavorecidos. |

Variável - Eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo Integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego Evolução das situações de pobreza | Maior conhecimento do Centro de Desenvolvimento Local por parte da população (papel dos vizinhos, amigos...); Conhecimento, por parte dos indivíduos, de “novas formas de se organizarem para terem rendimentos”; Algumas pessoas integraram-se no mercado de trabalho após terem passado pelo Centro Comunitário (ex: Centro de Hemodiálise como entidade empregadora); Aumento da qualificação, através da maior qualificação escolar e da formação profissional; Competências pessoais: saber estar, saber contactar com os clientes, assiduidade; Maior estabilidade do rendimento, o que propicia o “equilíbrio económico da família”; Inversão de situações de pobreza: apresentação de um caso com base na integração no mercado de emprego. |

Variável – Enquadramento normativo e operacional inerente aos programas públicos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Sugestões dos parceiros tendo em vista as entidades públicas nacionais e europeias | Mecanismos financeiros adequados a este tipo de populações; Redução das exigências de determinados programas – por exemplo, o requisito mínimo de nono ano, que elimina a maior parte dos indivíduos-alvo; Maior financiamento para aumentar a dimensão da equipa técnica da Cruz Vermelha. |

6 – Representante da Santa Casa da Misericórdia de Amares no Projecto «À Medida»

Variável – Construção da parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Razões para a criação da parceria | <p>Projecto de luta contra a pobreza (Inovar Amares) com trabalho desenvolvido com a Câmara, Centro Regional de Segurança Social e Associação Industrial do Minho (entre outras instituições) e com lacunas em termos de formação para a qualificação;</p> <p>Necessidade de dar continuidade ao trabalho em parceria já existente, ou seja, à primeira fase do projecto InovarAmares (apoio à terceira idade e à infância);</p> <p>Necessidade de trabalhar também os aspectos económicos (segunda fase do InovarAmares) em parceria com agentes da área de economia/gestão (nomeadamente a Associação Industrial do Minho);</p> <p>Características da zona de intervenção – ruralidade, fraca acessibilidade das populações de aldeias, tecido empresarial frágil (constituído por muito pequenas empresas familiares), pobreza, alcoolismo, problemas familiares graves.</p> |
| Formas de integração dos parceiros na parceria | Integração da Santa Casa como instituição-proponente na candidatura ao Integrar. |

Variável – Conteúdo dos objectivos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro no início da parceria | <p>Criar competências profissionais e pessoais (valorização pessoal);</p> <p>Promover o emprego (inserção no mercado de trabalho);</p> <p>Romper com o ciclo de pobreza.</p> |
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro na altura em que o inquérito é realizado | “Trabalhar” a pessoa, “caso a caso”, aos três níveis referidos no indicador anterior – entender melhor os problemas para saber como agir, apelando à criatividade dos técnicos “no sentido de criar soluções que permitam um ajustamento «à medida»”. |

Variável – Participação das instituições no processo de parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Recursos disponibilizados por cada parceiro Formas de partilha dos recursos | Recursos humanos; Recursos materiais, administrativos e logísticos (para reuniões da equipa, encerramento de acções, reuniões de parceiros, gabinete técnico). |
| Tarefas específicas desenvolvidas por cada parceiro | Divulgação, selecção e recrutamento, acompanhamento, organização da formação, inserção no mercado de trabalho. |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|---|
| Formas e conteúdo da articulação entre parceiros, para cada tarefa-base da promoção local do emprego | Articulação: <ul style="list-style-type: none"> - Câmara – candidatura; - Todos os parceiros (incluindo paróquias) – divulgação; - Segurança Social – selecção e coordenação; - Câmara e Segurança Social – acompanhamento; - Câmara – formação (formadores); - IEFP – informação e orientação/formação; - Associação Industrial do Minho – colocação, incentivos à criação do próprio emprego, técnicas de entrevistas; - Empresas – visitas de estudo, parte prática dos cursos, organização dos estágios. |
| Avaliações internas em conjunto do processo de parceria, em que o(s) representante(s) da cada instituição-parceira tenha(m) participado | Avaliação não formal, na altura do encerramento dos cursos; Avaliação “mais precisa” no encerramento do projecto – “não tanto da parceria mas em termos dos resultados do projecto”. |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego (CONT.)

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Reformulação organizativa em face da avaliação interna em conjunto | <p>Mudança na formação, dado que</p> <ul style="list-style-type: none"> - os cursos iniciais não proporcionariam saídas profissionais (realização alternativa dos cursos de cozinha, pastelaria e serviços de mesa-bar); - as pessoas demonstraram falta de motivação (ex: o curso de calcetaria, que não chegou a realizar-se); <p>Realização de acções paralelas à formação – conhecimento e sensibilização para o mercado de trabalho, através, por exemplo, de técnicas de entrevista.</p> |
| Reformulação organizativa nas instituições de origem dos representantes dos parceiros, face à experiência adquirida durante os processos de parceria | <p>Métodos de trabalho:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “A Santa Casa aprendeu a dar a cana de pesca e a ensinar a pescar”; - O trabalho dos técnicos do projecto passou a ser mais bem aceite pelos funcionários da Santa Casa. <p>Relações interinstitucionais – reforço das parcerias já existentes com o InovarAmares, sobretudo com a Câmara e os presidentes das juntas de freguesia</p> |
| Aferição qualitativa de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria. | <p>Vantagem – trabalhar em grupo para</p> <ul style="list-style-type: none"> - gerar mais ideias; - gerar acções mais dirigidas às necessidades dos grupos-alvo (ex: na ligação ao mercado de trabalho). <p>Desvantagens - “perdem-se muitas energias a tentar conciliar os diferentes interesses dos parceiros”;</p> <p>Limitação - existência de parceiros menos “direccionados” para os grupos-alvo.</p> |

Variável - Eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|---|
| <p>Desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo</p> <p>Integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego</p> <p>Evolução das situações de pobreza</p> | <p>Aumento das ompetências individuais (“francamente positivo”), ao nível</p> <ul style="list-style-type: none"> - dos conhecimentos técnicos; - da valorização individual para a integração na sociedade (ex: “postura”); <p>Integração no mercado de trabalho:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nos primeiros meses após a conclusão do projecto «À Medida», a taxa de integração era de sessenta-setenta por cento (“muito acima da média”); - Actualmente a taxa de integração é menos favorável – apesar do acompanhamento pós-formação, os indivíduos mostram dificuldades em manter o posto de trabalho (ex: dificuldades em terem hábitos de trabalho); - Insucesso do projecto – indivíduos (desistentes) que não aproveitaram a oportunidade; <p>Casos de inversão de situações de pobreza (ex: o caso das duas formandas que transitaram do projecto para a empresa de inserção).</p> |

Variável – Enquadramento normativo e operacional inerente aos programas públicos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|--|
| <p>Sugestões dos parceiros tendo em vista as entidades públicas nacionais e europeias</p> | <p>Regulamentação como despesa elegível</p> <ul style="list-style-type: none"> - de visitas de estudo (embora estivesse previsto no Integrar a formação em contexto de trabalho); - e reuniões de sensibilização dos grupos-alvo (“tínhamos de «roubar» às horas deles e a nós próprios”); <p>Diminuição da burocracia – foi necessário os técnicos enviarem muitas justificações por escrito (“o projecto de luta contra a pobreza era muito mais flexível, desde que justificado o custo”).</p> |
| <p>Características normativas e operacionais dos programas públicos existentes na altura do inquérito</p> | <p>POEFDS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aspecto negativo: menor flexibilidade na elegibilidade das despesas (ex: a formação da equipa técnica não é uma despesa elegível); - Aspecto positivo: possibilidade de juntar a qualificação escolar e profissional; <p>EQUAL (aspectos positivos):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existência de uma lógica de parceria “que passa pelo envolvimento de cada parceiro com orçamento próprio” (ao contrário do que aconteceu no Integrar e no PNLCP, em que o financiamento foi totalmente suportado pelo Estado) - Existência de uma “lógica de prestação de serviços ... (que) responsabiliza e profissionaliza a parceria”; - Obrigatoriedade da inclusão de empresas na parceria. |

7 – Representante da Segurança Social de Amares no Projecto «À Medida»

Variável – Construção da parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Razões para a criação da parceria | A Segurança Social funcionou como “motor” da equipa no terreno; No projecto de luta contra a pobreza (InovarAmares) a actual equipa conseguiu captar recursos e “complementar” acções; Existência de um número elevado de beneficiários no âmbito da CLA de Amares (cerca de quinhentas famílias). |
| Formas de integração dos parceiros na parceria | Os coordenadores de CLA são considerados como os eixos centrais na aplicação do RMG, através de programas de inserção. Como coordenadora de CLA, a entrevistada motivou a equipa (técnicos da Santa Casa e da Câmara) e a direcção da Santa Casa para a candidatura ao Integrar na perspectiva de melhorar a intervenção em termos de inserção dos beneficiários do RMG. |

Variável – Conteúdo dos objectivos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|--|
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro no início da parceria | Inserção dos beneficiários do RMG e de indivíduos não beneficiários. |

Variável – Participação das instituições no processo de parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Recursos disponibilizados por cada parceiro Formas de partilha dos recursos | Recursos humanos; Espaços (salas); Telefone, fax. |
| Tarefas específicas desenvolvidas por cada parceiro | Cedência de espaços para entrevistas; Coordenação do projecto por parte da entrevistada; Contribuição para a selecção e encaminhamento dos beneficiários do RMG, por parte da assistente social da Segurança Social. |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|--|
| Formas e conteúdo da articulação entre parceiros, para cada tarefa-base da promoção local do emprego | Articulação em todas as fases com os técnicos da Santa Casa e com a técnica da Câmara; Articulação particular, nas fases de selecção e encaminhamento, entre a Segurança Social e a Santa Casa, no que diz respeito aos beneficiários do RMG: <ul style="list-style-type: none">- Entrevista da assistente social com o beneficiário e assinatura do contrato de inserção;- Encaminhamento para a psicóloga da Santa Casa;- Decisão formal por parte da Segurança Social sobre o encaminhamento a dar a cada caso. Definição conjunta dos critérios de selecção dos indivíduos, por parte dos técnicos da Santa Casa e da Segurança Social. |
| Avaliações internas em conjunto do processo de parceria, em que o(s) representante(s) da cada instituição-parceira tenha(m) participado | Avaliação informal (“pouco sistematizada”) por parte da equipa técnica. |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego (CONT.)

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Reformulação organizativa em face da avaliação interna em conjunto | Transferência de alguns indivíduos de um curso para outro; Financiamento pelo PNLCP de acções extra-formação (ex: os formandos dos cursos de mesa-bar, pastelaria e cozinha tiveram formação na prática, com base num jantar servido “ao mais alto nível” na zona de Cascais). |
| Reformulação organizativa nas instituições de origem dos representantes dos parceiros, face à experiência adquirida durante os processos de parceria | Evolução da entrevistada como coordenadora de equipas e na intervenção: - Motivação dos técnicos mais novos da Segurança Social para, primeiro, avançarem com candidaturas no âmbito dos respectivos concelhos e, segundo, coordenarem equipas no terreno; - Maior facilidade em articular candidaturas; - Motivação dos técnicos da Segurança Social para não se limitarem ao atendimento e acompanhamento individualizado de cada família (embora este aspecto seja considerado importante pela entrevistada). |
| Aferição qualitativa de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria. | Vantagens: - “Visões e funções diferentes a trabalhar com o mesmo objectivo” para criar espírito de equipa; - Importância do papel da coordenação no trabalho com os parceiros que têm mais dinâmica, ou seja, com os parceiros que constituem o núcleo duro; - Continuidade das parcerias – candidaturas a outros programas; - Importância da dinâmica interinstitucional – a inserção de pessoas excluídas socialmente implica o trabalho de várias instituições, porque não se trata de uma questão específica de uma só área; - Articulação fundamental (referida no indicador «formas e conteúdo da articulação») nas fases de selecção e encaminhamento entre a Segurança Social e a Santa Casa: “pode-se pensar que se está a gastar muito tempo mas não pois mais tarde vai ser recuperado”; Desvantagens/limites - Resistência inicial da Santa Casa (ex: aplicação pouco rigorosa dos critérios de selecção dos indivíduos não beneficiários do RMG); - Diferenças entre instituições em termos de culturas organizacionais - Dificuldade em desenvolver parcerias com os técnicos do Centro de Emprego, dado que as soluções adoptadas são genéricas e não adaptadas a indivíduos socialmente desfavorecidos. |

Variável - Eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|--|
| <p>Desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo</p> <p>Integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego</p> <p>Evolução das situações de pobreza</p> | <p>Importância das acções extra-formação – melhoria da auto-estima dos formandos, tendo “a aprova real de que são capazes” e que “conseguiram ir muito mais longe do que aquilo que inicialmente consideravam”;</p> <p>Dificuldade em “encontrar o equilíbrio: não os proteger demasiado mas também não os desvalorizar”;</p> <p>Aumento da capacidade autónoma dos indivíduos para tirarem partido das suas próprias potencialidades;</p> <p>Existência de muitos casos de inversão de situações de pobreza (ex: o formando que enveredou pelo autoemprego na área da cestaria);</p> <p>Acréscimo de competências “ao nível das relações interpessoais”: cumprimento de regras, cumprimento de horários, respeito pela hierarquia;</p> <p>Apoio à pessoa e ao empresário (crítica do método habitual de gestão da oferta e da procura por parte dos Centros de Emprego)</p> |

Variável – Enquadramento normativo e operacional inerente aos programas públicos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|---|
| <p>Sugestões dos parceiros tendo em vista as entidades públicas nacionais e europeias</p> | <p>Diminuição dos atrasos nos financiamentos;</p> <p>Financiamento de acções extra-formação (ex: visitas de estudo; serviço do jantar em Cascais);</p> <p>Financiamento do período pós-formação (apoio ao formando e ao empresário).</p> |
| <p>Características normativas e operacionais dos programas públicos existentes na altura do inquérito</p> | <p>Contacto mais dificultado com a gestora do POFDS, que está em Lisboa (a gestora do Integrar estava em Braga; delegação de funções para o nível infranacional – esta gestora “tinha capacidade para tomar algumas decisões”);</p> <p>POEFDS – existência de problemas de carácter burocrático (ex: dificuldade em transferir verbas de um ano para o outro dado o atraso de dois meses no começo dos cursos).</p> |

8 – Representante da Câmara Municipal de Amares no Projecto «À Medida»

Variável – Construção da parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Razões para a criação da parceria | <p>Indisponibilidade financeira por parte da Câmara para a candidatura ; interesse da Câmara em ter como parceiro uma IPSS, ou seja, uma instituição que não necessitasse de comparticipar financeiramente a candidatura;</p> <p>Existência de técnicos da Câmara e da Segurança Social com formações diferentes mas complementares;</p> <p>Existência de actividades conjuntas anteriores ligadas ao projecto «Inovar Amares»: criação de ludotecas, organização de colóquios na Câmara;</p> <p>Escolha de cursos, na fase de candidatura, com base na situação económica e social do concelho, nomeadamente a inexistência de uma instituição “que fornecesse e distribuísse refeições para todos os jardins de infância” da Câmara.;</p> <p>Necessidade do trabalho em parceria – criação de um curso de cozinha para a infância para “formar profissionais aptos a confeccionar refeições de acordo com normativos”</p> |
| Formas de integração dos parceiros na parceria | Integração para participação na concepção do projecto (candidatura), levantamento e diagnóstico tendo em vista sobretudo uma contribuição específica no curso de cozinha para a infância |

Variável – Conteúdo dos objectivos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|---|
| Objectivos e motivações de cada parceiro no início da parceria | <p>Inserção social;</p> <p>Integração no mercado de trabalho.</p> |
| Objectivos e motivações de cada parceiro na altura em que o inquérito é realizado | Organização dos processos individuais de integração social: tendo em conta a trajectória de vida, os técnicos adequam a intervenção às necessidades e interesses das formandas “de forma a serem elas a fazerem o seu próprio percurso e não sermos nós a levá-las ... acompanhando-a(s) mas nunca desvirtuando o(s) seu(s) projecto(s) de vida.” |

Variável – Participação das instituições no processo de parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Recursos disponibilizados por cada parceiro Formas de partilha dos recursos | Recursos humanos (técnicos da Câmara); Motoristas; Viaturas; Espaços. |
| Tarefas específicas desenvolvidas por cada parceiro | Recursos logísticos – transporte de formandos, espaços para reuniões, seminários, encontros; Contribuição em todas as fases do projecto, sobretudo nas fases de diagnóstico e candidatura. |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Formas e conteúdo da articulação entre parceiros, para cada tarefa-base da promoção local do emprego | Articulação feita no âmbito da equipa técnica do projecto, nas várias fases do projecto (embora centrado no curso de cozinha para a infância). Exemplos de articulação em algumas das fases: 1) Candidatura: - Levantamento (equipamentos, matérias-primas, recursos humanos); - Diagnóstico económico e social; - Organização do processo de candidatura. 2) Formação: - Contribuição da entrevistada como uma das formadoras; - Leccionação das aulas práticas do curso de cozinha na ludoteca da Câmara; 3) Ligação ao mercado de trabalho: - Organização de estágios nos três jardins de infância da Câmara (“todos os dias eu ia aos jardins de infância, para além dos técnicos da Santa Casa”); - Organização de estágios na escola preparatória e em duas IPSS (contactos através da Câmara); - Facilitação do transporte de filhos de famílias geograficamente isoladas, na ligação com o ensino e com os serviços de saúde; 4) Acompanhamento – desenvolvimento de um trabalho individualizado com contacto com os elementos da família dos formandos (a entrevistada esteve envolvida nesta fase na qualidade de formadora e/ou técnica de apoio extra-formação) |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego (CONT.)

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Avaliações internas em conjunto do processo de parceria, em que o(s) representante(s) da cada instituição-parceira tenha(m) participado | Avaliação informal ao nível da equipa técnica; Contactos frequentes dos técnicos da Câmara com o presidente desta instituição (“ele dava a sua opinião, fazia perguntas...”). |
| Reformulação organizativa em face da avaliação interna em conjunto | Reajustamento com base no plano semanal, bimensal ou mensal da equipa técnica – por exemplo, reformulação do conteúdo das disciplinas de acordo com as formandas (desempregadas de longa duração com a quarta classe); |
| Reformulação organizativa nas instituições de origem dos representantes dos parceiros, face à experiência adquirida durante os processos de parceria | Trabalho conjunto de três divisões (cultura e acção social, administrativa e financeira) que anteriormente trabalhavam isoladamente (ex: trabalho conjunto na candidatura da biblioteca municipal); Alargamento dos horários do jardim de infância da Câmara compatível com a nova situação das formandas, como mães trabalhadoras; Trabalho de parceria mais reforçado; por exemplo, a Comissão de protecção de menores, presidida pela Câmara, tem parceiros como a GNR, o Centro de Saúde e a Santa Casa de Amares. |
| Aferição qualitativa de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria. | Vantagens: - Enriquecimento pessoal (conhecimento de outros parceiros, de outras formas “de estar na vida”, possibilidade de ter “perspectivas mais alargadas”); - Dinamização de mais acções em conjunto, por comparação com o trabalho isolado; - Identificação de efeitos positivos na Instituição de origem (ver indicador anterior). |

Variável - Eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|--|
| <p>Desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo</p> <p>Integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego</p> <p>Evolução das situações de pobreza</p> | <p>Impactos negativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desistências por parte de alguns formandos (“há sempre pessoas que se perdem”); - Dificuldades de inserção via mercado de trabalho, por parte de algumas formandas (ex: nas áreas de cozinha e pastelaria é necessário trabalhar ao fim-de-semana ou à noite, o que deu origem, em certos casos, a conflitos familiares); <p>Impactos positivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Colocação de alguns indivíduos em entidades empregadoras contactadas pela Câmara (ex: uma das estagiárias do curso de cozinha ficou a trabalhar numa IPSS); - Inversão do ciclo de pobreza – algumas formandas, após se inserirem no mercado de trabalho, colocaram os filhos na escola e mesmo na universidade; - Melhoria das competências pessoais (exs: hábitos de trabalho, respeito pelos horários); - Melhoria da auto-estima: maior motivação para trabalhar após a formação e maior valorização por parte da família (ex: deslocação à escola para ir buscar os filhos e contacto com o professor). |

Variável – Enquadramento normativo e operacional inerente aos programas públicos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|--|
| <p>Sugestões dos parceiros tendo em vista as entidades públicas nacionais e europeias</p> | <p>Maior flexibilidade do programa Integrar - foi possível fazer alguns reajustamentos (ex: “mudanças de cursos, transferências de verbas de uma rubrica para outra”) com base em justificações devidamente fundamentadas; a sugestão implícita diz respeito à necessidade de maior flexibilidade.</p> |
| <p>Características normativas e operacionais dos programas públicos existentes na altura do inquérito</p> | <p>Menor preocupação com a população-alvo; maior rigidez dos programas actuais.</p> |

9 – Representante da Associação Industrial do Minho no Projecto «À Medida»

Variável – Construção da parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Razões para a criação da parceria | Responsabilidade social das empresas: “a economia serve o homem e não o contrário” ; “envolver uma associação empresarial nesta matéria ... [permite passar] para o tecido empresarial uma mensagem de que estas acções não são... exclusivamente do foro do Estado ou das entidades sociais”; Visão das técnicas da Santa Casa e da Segurança Social: “a visão que tinham é a de que esta questão não pode dissociar-se das empresas uma vez que, no fundo, são as empresas que proporcionam os empregos e uma certa integração no mercado de trabalho”; |
| Formas de integração dos parceiros na parceria | Por convite da Santa Casa e da Segurança Social. |

Variável – Conteúdo dos objectivos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro no início da parceria | Desconfiança perante os objectivos relativos à eficiência e eficácia deste tipo de projectos; Discussão crítica do objectivo de criação de empresas: estas unidades distorcem ou não a “lei da concorrência”? |
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro na altura em que o inquérito é realizado | Concordância com o objectivo inicial de criação de empresas: “uma intervenção massificada pode causar alguma perturbação. Numa intervenção local, localizada, em concelhos deprimidos, em zonas rurais ou próximas da ruralidade, não vejo nenhuma razão... Pode-se discutir do ponto de vista dos princípios mas não tem aplicação prática”; |

Variável – Participação das instituições no processo de parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Recursos disponibilizados por cada parceiro Formas de partilha dos recursos | Recursos humanos: técnicos de direcção e técnicos para o trabalho no terreno; Recursos logísticos: disponibilização de salas para reuniões seminários, folhetos informativos; Recursos financeiros: comparticipação directa na organização de alguns seminários, cruzada com apoios públicos. |
| Tarefas específicas desenvolvidas por cada parceiro | Organização de seminários; Aconselhamento sobre as áreas de formação e respectivo conteúdo a privilegiar, tendo em conta a oferta de emprego existente e futura “dentro de perspectiva da economia regional, e sobretudo da economia local”; Divulgação do projecto através de publicações periódicas da Associação Industrial do Minho e de programas de rádio; Contactos com “outras instituições” do sector industrial com vista à ligação ao mercado de trabalho; |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|---|
| Formas e conteúdo da articulação entre parceiros, para cada tarefa-base da promoção local do emprego | Articulação com a equipa técnica do projecto em todas as tarefas específicas referidas. |
| Avaliações internas em conjunto do processo de parceria, em que o(s) representante(s) da cada instituição-parceira tenha(m) participado | Avaliação interna à Associação Industrial do Minho. |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego (CONT.)

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Reformulação organizativa em face da avaliação interna em conjunto | Reformulação organizativa decorrente de alterações no âmbito da Associação Industrial do Minho, no que diz respeito à substituição do técnico para o trabalho no terreno: “houve alteração de director geral, houve aqui alguma dificuldade de articulação porque não se encontrou substituto. O director geral que ficou depois não tinha a mesma lógica e a mesma motivação”; |
| Reformulação organizativa nas instituições de origem dos representantes dos parceiros, face à experiência adquirida durante os processos de parceria | Impacto nas relações interinstitucionais, em termos da imagem transmitida pela Associação: “uma associação empresarial participar neste tipo de projectos era algo de inovador, na altura e sob esse ponto de vista foi uma declaração de princípios. A Associação Industrial do Minho sempre teve essa lógica mas esta foi uma forma concreta de dar sinais claros para a comunidade empresarial e para a sociedade, que as empresas têm uma lógica que está para além da lógica meramente economicista”. |
| Aferição qualitativa de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria. | Vantagem: conciliação do «económico» e do «social» para abordar este tipo de projectos com eficácia; Limites: - Diferentes leituras sobre os resultados; - Dificuldade em conciliar diferentes «linguagens». |

Variável - Eficiência da parceria em termos de emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|----------------------|--|
| Todos os indicadores | Baixa eficiência do projecto do ponto de vista do «económico», embora o entrevistado reconheça as dificuldades deste tipo de projectos: “Parece-me que empenho colocado, os meios colocados sugeririam outros resultados. Agora, reconheço a dificuldade de actuar, não é a mesma coisa que actuar na área económica. Por exemplo, trabalhar com pessoas desinseridas é difícilimo, mobilizá-las para a sua própria inserção é difícilimo, demora tempo. O lado económico tem dificuldade em perceber isso, precisa de recursos humanos que respondam às suas necessidades do dia seguinte, tende a não se interessar por isso”. |

Variável - Eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo Integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego Evolução das situações de pobreza | Melhores resultados em termos de eficácia: “eu acho muito relevante que, em Amares, se tenha feito uma intervenção para inserir pessoas e que se tenha atingido uma percentagem de mais de setenta por cento de integração no mercado de trabalho, acho isso extremamente relevante, tendo em atenção os casos que eu vi nas oportunidades em que desci ao terreno, aquilo tocou-me muito”; Mas a eficácia do projecto deve ser relativizada porque “a lógica aqui é: eu estou habituado, enquanto empresário, enquanto dirigente empresarial, a ter respostas mais rápidas e com maior abundância, maior eficácia ... do lado económico estamos a falar de um processo de intervenção massificado”; Ligação entre o trabalho em parceria e as possibilidades de maior eficácia neste tipo de projectos. |

Variável – Enquadramento normativo e operacional inerente aos programas públicos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Sugestões dos parceiros tendo em vista as entidades públicas nacionais e europeias | Dimensão local dos projectos a financiar pois “estes projectos não devem ter muita expressão sob pena de se criar alguma conflitualidade”; Projectos dirigidos “exclusivamente” a grupos sociais desfavorecidos; Envolvimento da comunidade local, incluindo instituições do terciário. |

10 – Representante da Esdime no Projecto «Formart»

Variável – Construção da parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Razões para a criação da parceria | <p>Envolvimento do representante do Ensino Recorrente, com o qual a Esdime tinha desenvolvido trabalhos anteriores ao projecto Formart;</p> <p>Aproveitamento de alguma dinâmica de CLA ao nível do diagnóstico participado (contacto sobretudo com uma das coordenadoras, representante da Segurança Social) para o encaminhamento de pessoas que correspondessem ao perfil inicialmente fixado;</p> <p>Existência de três localidades (zona de intervenção do projecto) com “situações de algum abandono”.</p> |
| Formas de integração dos parceiros na parceria | <p>Propostas aos parceiros por parte da instituição-promotora, nas fases de diagnóstico, definição dos grupos-alvo, estabelecimento de objectivos e definição de acções de formação (embora a candidatura tenha sido assegurada, sobretudo, pela Esdime).</p> |

Variável – Conteúdo dos objectivos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro no início da parceria | <p>Desenvolvimento de competências “indutoras ... de autoemprego”;</p> <p>Consideração do ensino recorrente como “formação mais complementar” e menos “integrada” com a formação profissional.</p> |
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro na altura em que o inquérito é realizado | <p>Menor valorização da questão profissional (as pessoas não aparentavam ter problemas graves de rendimento);</p> <p>Maior valorização da certificação via ensino recorrente (de mulheres com mais de 45 anos em média) para facilitar a integração social.</p> |

Variável – Participação das instituições no processo de parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Recursos disponibilizados por cada parceiro Formas de partilha dos recursos | Recursos humanos; Recursos logísticos (espaços para reuniões...). |
| Tarefas específicas desenvolvidas por cada parceiro | Elaboração do projecto e respectiva candidatura, selecção, formação e acompanhamento durante e após a formação. |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Formas e conteúdo da articulação entre parceiros, para cada tarefa-base da promoção local do emprego | <p>Articulação com o Ensino Recorrente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “Formatação” do projecto (“carga horária obrigatória” ; “preparação do cronograma de formação” ; adequação aos timings da colocação de professores); o Ensino Recorrente teve como funções formatar e executar a parte da formação escolar, sem a intervenção da Esdime; - Troca/partilha de informações, ao longo da formação, através de reuniões da Esdime com os responsáveis-coordenadores e com os professores do Ensino Recorrente; <p>Articulação com as empresas: contactos com empresas ligadas às temáticas de cada curso, por exemplo de papel reciclado (visitas de estudo; contactos com potenciais clientes através de exposições, apresentação de catálogos);</p> <p>Articulação com as juntas de freguesia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificação/informação dos indivíduos a seleccionar (inscrição prévia); - Transporte de formandas (algumas formandas vivem em montes isolados); - Apoio administrativo (compilação de documentação fotocopiada); - Contactos com as escolas primárias para serem disponibilizados os espaços para a formação. <p>Articulação com a Segurança Social (no âmbito das três CLA):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Partilha de informações, por parte da equipa da Esdime, úteis ao encaminhamento dos beneficiários RMG (informações por concelho e por freguesia); - Aproveitamento da informação veiculada por outros parceiros da CLA (ex: informação veiculada pelo IEFPP, em primeira mão, sobre um novo sistema de incentivos à criação do próprio emprego). |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego (CONT.)

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Avaliações internas em conjunto do processo de parceria, em que o(s) representante(s) da cada instituição-parceira tenha(m) participado | <p>Avaliação ao nível da Esdime, com reuniões entre coordenadores e entre estes e os formadores (foi feita “uma monitorização, talvez não muito sistematizada”);</p> <p>Transmissão da informação (“ponto da situação”) em cada reunião de CLA;</p> <p>Partilha de informações com os técnicos do Ensino Recorrente.</p> |
| Reformulação organizativa em face da avaliação interna em conjunto | Reformulação no âmbito da Esdime – reorganização dos cursos (conteúdo dos programas e duração dos módulos - aspectos importantes sobretudo nas áreas empresarial e do desenvolvimento pessoal); |
| Reformulação organizativa nas instituições de origem dos representantes dos parceiros, face à experiência adquirida durante os processos de parceria | <p>Desenvolvimento de acções de formação, no âmbito da «Iniciativa-piloto de promoção do emprego no Alentejo», com maior envolvimento dos formadores desde o início, ou seja, desde a formatação do projecto («formador-base») para um “acompanhamento constante e permanente”, sobretudo em áreas mais “técnicas” (ex: criação de empresas);</p> <p>Melhoria da ligação entre formação profissional e formação escolar e do aprofundamento do trabalho em parceria, explicam o facto de o Formart ter sido um dos projectos premiados no concurso «Saber+», o que, em parte, deu origem à participação da Esdime em projectos da Anefa.</p> |
| Aferição qualitativa de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria. | <p>Vantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Circulação da informação; - Maior garantia de financiamentos (maior número de parceiros na concepção do projecto); - Multidisciplinaridade na concepção dos projectos; - Maior facilidade na resolução dos conflitos; - Melhor conhecimento da população-alvo e conseqüente melhoria dos critérios de selecção dos candidatos. <p>Desvantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de liderança; - Não pertença dos técnicos à instituição-proponente (“há sempre uma barreira, por mais ténue que seja, o que leva a que o envolvimento não seja tão ... empenhado”). |

Variável - Eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|--|
| <p>Desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo</p> <p>Integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego</p> <p>Evolução das situações de pobreza</p> | <p>Maior convivência (fora do ambiente doméstico) e respectiva mobilidade geográfica por parte das formandas;</p> <p>Maior sentido de responsabilidade (ex: cumprimento de horários, trabalho em grupo, disciplina de estudo/trabalho);</p> <p>Maior noção das capacidades próprias por parte das formandas;</p> <p>Maior capacidade de procura de emprego;</p> <p>Maior motivação das quatro formandas (que começaram uma experiência empresarial, ainda que a título não oficial) pelo facto de terem tido algumas encomendas;</p> <p>Desistência de dois dos indivíduos beneficiários do RMG (insucesso a completar o segundo ciclo).</p> |

Variável – Enquadramento normativo e operacional inerente aos programas públicos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|--|
| <p>Sugestões dos parceiros tendo em vista as entidades públicas nacionais e europeias</p> | <p>Existência de um período de três-quatro meses de “preparação”, com tarefas definidas e passíveis de financiamento;</p> <p>Financiamento do pós-formação (avaliação e acompanhamento): “no final as pessoas caíram...”</p> <p>Maior flexibilidade na definição dos curricula – a organização dos cursos deve ser mais personalizada (grupos com menos pessoas), com uma fase de pré-formação (como primeira orientação: “para onde é que as pessoas querem ir. Que permita a seguir definir cenários mais adequados a cada uma das pessoas”);</p> <p>Envolvimento directo dos técnicos da Segurança Social em casos de indivíduos não beneficiários do RMG (ex: indivíduos que estão em formação) mas que necessitam de apoio social – embora estas actividades já existam importa apoiá-las formalmente).</p> |
| <p>Características normativas e operacionais dos programas públicos existentes na altura do inquérito</p> | <p>O POEFDS (medida 5.3) já tem previsto o financiamento da pós-formação (animação comunitária).</p> |

11 – Representante do Ensino Recorrente no Projecto «Formart»

Variável – Construção da parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Razões para a criação da parceria | Trabalho em parceria na CLA com <ul style="list-style-type: none">- possibilidade de discutir a participação em projectos da Esdime;- melhor conhecimento do meio económico e social (situações de abandono/insucesso escolar, dificuldades na procura do primeiro emprego, baixa qualificação escolar e profissional, existência de beneficiários do RMG). |
| Formas de integração dos parceiros na parceria | Integração <ul style="list-style-type: none">- através das reuniões do núcleo executivo da CLA onde a proposta para a criação do Formart surgiu atempadamente de acordo com o prazo limite de colocação de professores para o ensino recorrente no início de cada ano lectivo;- com base em na colaboração com a Esdime na fase da candidatura. |

Variável – Conteúdo dos objectivos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|---|
| Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro no início da parceria | Melhoria das condições económicas e sociais locais e regionais – em particular, o aumento da qualificação escolar com complemento da qualificação profissional. |

Variável – Participação das instituições no processo de parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Recursos disponibilizados por cada parceiro Formas de partilha dos recursos | Recursos humanos; Papel para reciclar; Fotocópias; Salas. |
| Tarefas específicas desenvolvidas por cada parceiro | Formação por parte de professores; Coordenação técnico-pedagógica por parte de professores (ex: processo financeiro, faltas e justificações, organização de sessões temáticas de animação dos cursos); Disponibilização dos espaços de aula e de fotocópias por parte das escolas primárias; Disponibilização dos espaços para as reuniões de coordenação e preparação dos cursos, por parte das escolas secundárias dos professores-coordenadores. |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|--|
| Formas e conteúdo da articulação entre parceiros, para cada tarefa-base da promoção local do emprego | Articulação com a Esdime e com a Segurança Social: definição do perfil dos beneficiários do RMG adequado à formação (ao nível do núcleo executivo); Articulação com a Esdime: preparação e funcionamento do curso (ex: adequação ao timing de colocação dos professores, transporte de papel reciclado para os locais de formação; organização de palestras; solicitação de transporte à autarquia a propósito da organização de uma visita); Articulação com a Segurança Social – apresentação, a nível de núcleo executivo, da evolução dos beneficiários do RMG que frequentavam a formação; Articulação com a Junta de Freguesia (contactos com o presidente): disponibilização de espaços e materiais. |
| Avaliações internas em conjunto do processo de parceria, em que o(s) representante(s) da cada instituição-parceira tenha(m) participado | Envio de estatísticas para o Ministério da Educação sobre a formação, sem feed-back por parte desta instituição; Apresentação dos resultados do projecto no núcleo executivo da CLA. |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego (CONT.)

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Reformulação organizativa nas instituições de origem dos representantes dos parceiros, face à experiência adquirida durante os processos de parceria | Participação do entrevistado (coordenador) em projectos do Centro Profissional de Aljustrel e da Anefa, para aprofundamento da experiência em termos do trabalho em parceria e da complementaridade entre formação profissional e escolar. |
| Autoavaliação de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria. | <p>Vantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Melhoria na formação de adultos, com complemento da formação profissional e escolar; - Selecção “muito bem feita” dos formandos por parte da Esdime, o que contribuiu para melhorar os resultados finais do ensino recorrente em termos de taxa de sucesso escolar; <p>Desvantagem – fraca regularidade das reuniões entre coordenadores e formadores do Ensino Recorrente e da Esdime.</p> |

Variável - Eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo Integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego Evolução das situações de pobreza | <p>Taxa de sucesso escolar elevada;</p> <p>Motivação dos alunos;</p> <p>Certificação de conhecimentos adquiridos;</p> <p>Aprendizagem de competências práticas;</p> <p>Experiência empresarial de quatro formandas na área do papel reciclado;</p> <p>Impossibilidade da criação oficial da empresa;</p> <p>Acréscimo da formação pessoal dos beneficiários do RMG.</p> |

Variável – Enquadramento normativo e operacional inerente aos programas públicos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Sugestões dos parceiros tendo em vista as entidades públicas nacionais e europeias | Estabelecimento de um número máximo de três-quatro parceiros por projecto; Financiamento que contemple o tempo de articulação entre os coordenadores e formadores do ensino recorrente e da formação profissional. |
| Características normativas e operacionais dos programas públicos existentes na altura do inquérito | Deficiente selecção do grupo-alvo por parte do Centro de Emprego (“limitou-se a chamar as pessoas que estavam disponíveis e pouco mais...”): “as pessoas, na formação profissional, sabem que chegam ao fim e têm um certificado”. |

12 – Representante da Segurança Social no Projecto «Formart»

Variável – Construção da parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Razões para a criação da parceria | Envolvimento da Esdime no núcleo executivo da CLA: - Partilha de informações sobre os diagnósticos das famílias beneficiárias do RMG; - Análise, por parte da Esdime, dos recursos existentes para inserir este tipo de indivíduos (ex: adoptar linhas de acção específicas para inserção dos beneficiários). |
| Formas de integração dos parceiros na parceria | Por decreto; No período anterior ao projecto, a CLA permitiu à Segurança Social participar no diagnóstico dos beneficiários, ainda que em termos operacionais (no terreno) a sua actuação estivesse limitada. |

Variável – Conteúdo dos objectivos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Objectivos e motivações de cada parceiro no início da parceria | Objectivos do trabalho na CLA em parceria: <ul style="list-style-type: none">- Formulação de necessidades detectadas;- Enriquecimento do conhecimento sobre a realidade;- Autonomia para um dos parceiros da CLA apresentar um projecto tendo em vista a contribuição de outros parceiros. |

Variável – Participação das instituições no processo de parceria

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Recursos disponibilizados por cada parceiro Formas de partilha dos recursos | Técnicos; Salas. |
| Tarefas específicas desenvolvidas por cada parceiro | Coordenação de CLA e do núcleo executivo; Seleção preliminar dos beneficiários e respectivo encaminhamento para a Esdime; Disponibilização de espaços para reuniões. |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|---|---|
| Formas e conteúdo da articulação entre parceiros, para cada tarefa-base da promoção local do emprego | Articulação com os parceiros do Formart no núcleo executivo: <ul style="list-style-type: none">- Debate sobre a evolução/percurso dos beneficiários (ex: “quem desistiu, quem não desistiu”);- Síntese das boas práticas do Formart integrada no Relatório anual da CLA de 1999. |
| Avaliações internas em conjunto do processo de parceria, em que o(s) representante(s) da cada instituição-parceira tenha(m) participado | Avaliação do percurso dos beneficiários (“mas provavelmente não terá havido como algo sistematizado ... organizado”). |

Variável - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego (CONT.)

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Reformulação organizativa nas instituições de origem dos representantes dos parceiros, face à experiência adquirida durante os processos de parceria | O processo de contratualização no âmbito do Formart contribuiu, em parte, ao nível “de métodos de trabalho em termos do (...) processo de negociação e contratualização com os beneficiários e com os parceiros”. |
| Aferição qualitativa de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria. | <p>Vantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Visão mais global sobre o contexto social; - “Possibilidade de ter uma parceria mais consistente, mais regular no tempo”; - Salto qualitativo na administração pública: existência de trabalho conjunto e não apenas de “articulações pontuais”; <p>Desvantagem - Diluição de responsabilidades de cada uma das instituições-parceiras;</p> <p>Limite – Ausência de instituições que possibilitem o trabalho do lado da oferta de emprego, isto é, ausência dos agentes empresariais e sindicais: “ a inserção destas pessoas ... no mercado de trabalho passa muito pelas entidades públicas, sobretudo pelas autarquias locais e pelo sector social ... e nada passa pelos agentes empresariais ... [da] nossa região”.</p> |

Variável - Eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|--|
| Desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo Integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego Evolução das situações de pobreza | <p>Beneficiários:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desistência por parte de um dos beneficiários; - Transição para outra formação dinamizada pela Esdime por parte de outro beneficiário. <p>Experiência empresarial por parte de quatro formandas não beneficiárias do RMG;</p> <p>Impossibilidade de criação oficial da empresa;</p> <p>Balanco geral (tendo em conta não apenas o projecto «Formart»):</p> <ul style="list-style-type: none"> - “As inserções são precárias ...”; - As acções desencadeadas não foram suficientes para uma “autonomização” ou “inserção” dos beneficiários. |

Variável – Enquadramento normativo e operacional inerente aos programas públicos

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| Sugestões dos parceiros tendo em vista as entidades públicas nacionais e europeias | Existência de programas virados para o acompanhamento durante e após a formação para a integração no mercado de trabalho através de “actividades mais valorizadoras”. |
| Características normativas e operacionais dos programas públicos existentes na altura do inquérito | Os Programas Ocupacionais apenas procuram colmatar necessidades das instituições (tarefas que “outras pessoas não fazem”), a baixo custo e com poucas possibilidades de inserção futura para os indivíduos que frequentam este tipo de programas. |

ANEXO 2.4 - ANÁLISE HORIZONTAL DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS AOS REPRESENTANTES DOS PARCEIROS

A Análise horizontal de conteúdo permite sistematizar a informação cruzando todas as entrevistas, para cada indicador e respectiva variável da grelha de análise.

VARIÁVEL – Construção da parceria

Indicador – Razões para a criação da parceria

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «LE CHEILE» | ANÁLISE |
|--|--|
| Sandeman | Enquadramento social “deficitário”; nível de escolaridade muito baixo; Responsabilidade social da empresa – a Sandeman está enquadrada na comunidade, com a qual interage para a ajudar. |
| Cruz Vermelha | <p>Existência de projectos de luta contra a pobreza (PNLCP, Integrar, I.C. Emprego- eixo Integra, programas do Centro de Emprego)</p> <p>Articulação</p> <ul style="list-style-type: none"> - com a Câmara: intervenção no centro histórico; - com a Sandeman: trabalho com a infância (cedência de espaço para retirar crianças da rua; contribuição de funcionários para vigilância e desenvolvimento de actividades); - com a Associação de Jovens Empresários: formação dos grupos-alvo (formação empresarial no âmbito do Integra); <p>O «Le Cheile» constituiu a base programática para consolidar institucionalmente o trabalho anterior ao projecto;</p> <p>Características/problemas do centro histórico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - população muito jovem e muito idosa; - focos de pobreza: rendimentos baixos, desempregados de longa duração (sobretudo mulheres entre 30 e 45 anos), muito baixa qualificação, analfabetismo, alcoolismo, prostituição. |
| Associação de Empresas do Vinho do porto | <p>Resolução de problemas sociais (ex: desemprego);</p> <p>Reunião de parceiros representativos da indústria da região;</p> <p>Responsabilidade social das empresas – contribuir para solucionar problemas sociais do local/região em que a Associação está inserida.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Centro de Emprego de Gaia</p> | <p>Recuperação da zona do centro histórico, dando atenção à marginalização de alguns grupos sociais (ex: problemas de toxicodependência);</p> <p>Intervenções no centro histórico (“foram um pouco o embrião das coisas”) das seguintes instituições: Cruz Vermelha, Câmara e juntas de freguesia, Associação de Empresas do Vinho do Porto, Segurança Social e Centro de Emprego (o entrevistado fez “formação para jovens com algumas carências económicas e sociais”);</p> <p>Aceitação do convite da Cruz Vermelha, face ao trabalho anterior com a Câmara e com outros parceiros para “juntar esforços com uma base previamente trabalhada”.</p> |
| <p>Câmara Municipal de Gaia</p> | <p>Papel do vereador do pelouro da Acção Social (“nessa altura essa pessoa tinha muita influência”);</p> <p>Projectos de luta contra a pobreza na zona do centro histórico – o projecto «Le Cheile» constituiu um “seguimento” desse trabalho;</p> <p>Necessidade de cedência de um espaço para o projecto por parte da Câmara.</p> |
| <p>INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «À MEDIDA»</p> | <p>ANÁLISE</p> |
| <p>Santa Casa da Misericórdia de Amares</p> | <p>Projecto de luta contra a pobreza (Inovar Amares) com trabalho desenvolvido com a Câmara, Centro Regional de Segurança Social e Associação Industrial do Minho (entre outras instituições) e com lacunas em termos de formação para a qualificação;</p> <p>Necessidade de dar continuidade ao trabalho em parceria já existente, ou seja, à primeira fase do projecto InovarAmares (apoio à terceira idade e à infância);</p> <p>Necessidade de trabalhar também os aspectos económicos (segunda fase do InovarAmares) em parceria com agentes da área de economia/gestão (nomeadamente a Associação Industrial do Minho);</p> <p>Características da zona de intervenção – ruralidade, fraca acessibilidade das populações de aldeias, tecido empresarial frágil (constituído por muito pequenas empresas familiares), pobreza, alcoolismo, problemas familiares graves.</p> |
| <p>Segurança Social</p> | <p>No projecto de luta contra a pobreza (InovarAmares) a actual equipa conseguiu captar recursos e “complementar” acções;</p> <p>A representante da Segurança Social estava ligada ao Comissariado Nacional de Luta Contra a Pobreza. Assim, a Segurança Social funcionou como “motor” da equipa no terreno;</p> <p>Existência de um número elevado de beneficiários no âmbito da CLA de Amares (cerca de quinhentas famílias).</p> |

| | |
|---|--|
| Câmara Municipal de Amares | <p>Indisponibilidade financeira por parte da Câmara para a candidatura ; interesse da Câmara em ter como parceiro uma IPSS, ou seja, uma instituição que não necessitasse de comparticipar financeiramente a candidatura;</p> <p>Existência de técnicos da Câmara e da Segurança Social com formações diferentes mas complementares;</p> <p>Existência de actividades conjuntas anteriores ligadas ao projecto «InovarAmares»: criação de ludotecas, organização de colóquios na Câmara;</p> <p>Escolha de cursos, na fase de candidatura, com base na situação económica e social do concelho, nomeadamente a inexistência de uma instituição “que fornecesse e distribuísse refeições para todos os jardins de infância” da Câmara;</p> <p>Necessidade do trabalho em parceria – criação de um curso de cozinha para a infância para “formar profissionais aptos a confeccionar refeições de acordo com normativos”.</p> |
| Associação Industrial do Minho | <p>Responsabilidade social das empresas: “a economia serve o homem e não o contrário” ; “envolver uma associação empresarial nesta matéria ... [permite passar] para o tecido empresarial uma mensagem de que estas acções não são... exclusivamente do foro do Estado ou das entidades sociais”;</p> <p>Visão das técnicas da Santa Casa e da Segurança Social: “a visão que tinham é a de que esta questão não pode dissociar-se das empresas uma vez que, no fundo, são as empresas que proporcionam os empregos e uma certa integração no mercado de trabalho”.</p> |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «FORMART» | ANÁLISE |
| Esdime | <p>Envolvimento do representante do Ensino Recorrente, com o qual a Esdime tinha desenvolvido trabalhos anteriores ao projecto Formart;</p> <p>Aproveitamento de alguma dinâmica de CLA ao nível do diagnóstico participado (contacto sobretudo com uma das coordenadoras, representante da Segurança Social) para o encaminhamento de pessoas que correspondessem ao perfil inicialmente fixado;</p> <p>Existência de três localidades (zona de intervenção do projecto) com “situações de algum abandono”.</p> |
| Ensino recorrente | <p>Trabalho em parceria na CLA com</p> <ul style="list-style-type: none"> - possibilidade de discutir a participação em projectos da Esdime; - melhor conhecimento do meio económico e social (situações de abandono/insucesso escolar, dificuldades na procura do primeiro emprego, baixa qualificação escolar e profissional, existência de beneficiários do RMG). |

| | |
|------------------|---|
| Segurança Social | <p>Envolvimento da Esdime no núcleo executivo da CLA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Partilha de informações sobre os diagnósticos das famílias beneficiárias do RMG; - Análise, por parte da Esdime, dos recursos existentes para inserir este tipo de indivíduos (ex: adoptar linhas de acção específicas para inserção dos beneficiários). |
|------------------|---|

Indicador – Formas de integração dos parceiros na parceria

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «LE CHEILE» | ANÁLISE |
|---|--|
| Sandeman | Por convite - “o que nos foi apresentado já tinha uma certa estrutura”. |
| Cruz Vermelha | A Cruz Vermelha, como instituição-promotora, mobilizou os parceiros. |
| Associação de Empresas do Vinho do porto | <p>Por convite, com base num projecto já definido;</p> <p>Foi escolhida uma associação de empresas com o intuito de não elevar demasiado o número de parceiros empresariais.</p> |
| Centro de Emprego de Gaia | Por convite. |
| Câmara Municipal de Gaia | <p>Protocolo para a cedência, por parte da Câmara, do espaço para a sede do projecto;</p> <p>Convite da Cruz Vermelha, após a candidatura aprovada;</p> <p>Integração da parceria também com a função de desenvolver contactos com os agentes económicos.</p> |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «À MEDIDA» | ANÁLISE |
| Santa Casa da Misericórdia de Amares | Integração da Santa Casa como instituição-proponente na candidatura ao Integrar. |
| Segurança Social | Os coordenadores de CLA são considerados como os eixos centrais na aplicação do RMG, através de programas de inserção. Como coordenadora de CLA, a entrevistada motivou a equipa (técnicos da Santa Casa e da Câmara) e a direcção da Santa Casa (como instituição-proponente) para a candidatura ao Integrar na perspectiva de melhorar a intervenção em termos de inserção dos beneficiários do RMG. |
| Câmara Municipal de Amares | Integração para participação na concepção do projecto (candidatura), levantamento e diagnóstico da situação, tendo em vista, sobretudo, uma contribuição específica no curso de cozinha para a infância. |

| | |
|---|--|
| Associação Industrial do Minho | Por convite da Santa Casa e da Segurança Social. |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «FORMART» | ANÁLISE |
| Esdime | Propostas aos parceiros por parte da instituição-promotora, nas fases de diagnóstico, definição dos grupos-alvo, estabelecimento de objectivos e definição de acções de formação (embora a candidatura tenha sido assegurada, sobretudo, pela Esdime). |
| Ensino Recorrente | Integração <ul style="list-style-type: none"> - através das reuniões do núcleo executivo da CLA, onde a proposta para a criação do projecto Formart surgiu atempadamente de acordo com o prazo limite de colocação de professores para o ensino recorrente no início de cada ano lectivo; - com base na colaboração com a Esdime na fase de candidatura. |
| Segurança Social | Por decreto; No período anterior ao projecto, a CLA permitiu à Segurança Social participar no diagnóstico dos beneficiários, ainda que em termos operacionais (no terreno) a sua actuação estivesse limitada. |

VARIÁVEL – Conteúdo dos objectivos

Indicador - Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro no início da parceria

| | |
|---|--|
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «LE CHEILE» | ANÁLISE |
| Sandeman | Objectivos específicos: <ul style="list-style-type: none"> - Formação para a criação de empresas; - Criação de empresas. Aplicação do provérbio chinês “não dês o peixe ao pobre ensina-o a pescar” – integração empresarial no mercado de trabalho. |
| Cruz Vermelha | O desenvolvimento local passa pela inserção social; Empregabilidade – trabalhar competências; Inserção profissional; Constante actualização dos conhecimentos sobre o tecido empresarial local. |

| | |
|--|--|
| Associação de Empresas do Vinho do porto | Formação e criação de emprego dirigidas a desempregados; “Solução de problemas sociais”. |
| Centro de Emprego de Gaia | Dinamização de parcerias para dar resposta às pessoas inscritas no Centro de Emprego (indivíduos com “uma atitude muito passiva”) no âmbito das competências desta instituição, ou seja, na <ul style="list-style-type: none"> - formação/qualificação; - procura de emprego; - prevenção e orientação. |
| Câmara Municipal de Gaia | Envolvimento dos agentes económicos locais na resolução de problemas sociais. |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «À MEDIDA» | ANÁLISE |
| Santa Casa da Misericórdia de Amares | Criar competências profissionais e pessoais (valorização pessoal); Promover o emprego (inserção no mercado de trabalho); Romper com o ciclo de pobreza. |
| Segurança Social | Inserção dos beneficiários do RMG e de indivíduos não beneficiários. |
| Câmara Municipal de Amares | Inserção social; Integração no mercado de emprego. |
| Associação Industrial do Minho | Desconfiança perante os objectivos relativos à eficiência e eficácia deste tipo de projectos; Discussão crítica do objectivo de criação de empresas: estas unidades distorcem ou não a “lei da concorrência”? |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «FORMART» | ANÁLISE |
| Esdime | Desenvolvimento de competências “indutoras ... de autoemprego”; Consideração do ensino recorrente como “formação mais complementar” e menos “integrada” com a formação profissional. |
| Ensino recorrente | Melhoria das condições económicas e sociais locais e regionais – em particular, o aumento da qualificação escolar com complemento da qualificação profissional. |
| Segurança Social | Objectivos do trabalho na CLA em parceria: <ul style="list-style-type: none"> - Formulação de necessidades detectadas; - Enriquecimento do conhecimento sobre a realidade; - Autonomia para um dos parceiros da CLA apresentar um projecto, tendo em vista a contribuição de outros parceiros. |

Indicador - Conteúdo dos objectivos e motivações de cada parceiro na altura em que o inquérito é realizado

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «LE CHEILE» | ANÁLISE |
|---|---|
| Sandeman | Aumento da capacidade dos indivíduos para se integrarem no mercado de trabalho; Diminuição da subsidiodependência. |
| Associação de Empresas do Vinho do porto | Redução do número de microempresas a criar. |
| Centro de Emprego de Gaia | Ir ao encontro das pessoas, não estar à espera que elas fossem à sede – evitar a atitude passiva dos parceiros; Redução do número de microempresas a criar. |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «À MEDIDA» | ANÁLISE |
| Santa Casa da Misericórdia de Amares | “Trabalhar” a pessoa, “caso a caso”, aos três níveis referidos no indicador anterior – entender melhor os problemas para saber como agir, apelando à criatividade dos técnicos “no sentido de criar soluções que permitam um ajustamento «à medida»”. |
| Câmara Municipal de Amares | Organização dos processos individuais de integração social: tendo em conta a trajectória de vida, os técnicos adequam a intervenção às necessidades e interesses das formandas “de forma a serem elas a fazerem o seu próprio percurso e não sermos nós a levá-las ... acompanhando-a(s) mas nunca desvirtuando o(s) seu(s) projecto(s) de vida.” |
| Associação Industrial do Minho | Concordância com o objectivo inicial de criação de empresas: “uma intervenção massificada pode causar alguma perturbação. Numa intervenção local, localizada, em concelhos deprimidos, em zonas rurais ou próximas da ruralidade, não vejo nenhuma razão... Pode-se discutir do ponto de vista dos princípios mas não tem aplicação prática”. |

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «FORMART» | ANÁLISE |
|---|--|
| Esdime | Menor valorização da questão profissional (as pessoas não aparentavam ter problemas graves de rendimento); Maior valorização da certificação via ensino recorrente (de mulheres com mais de 45 anos em média) para facilitar a integração social. |

VARIÁVEL – Participação das instituições no processo de parceria

Indicador - Recursos disponibilizados por cada parceiro / Formas de partilha dos recursos

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «LE CHEILE» | ANÁLISE |
|---|--|
| Sandeman | Contribuição do próprio representante; Recursos financeiros; Instalações. |
| Cruz Vermelha | Contributo da entrevistada e restante equipa técnica; Recursos financeiros: - remuneração da entrevistada; - amortização (pós Le Cheile) de equipamentos adquiridos na altura do projecto; - empréstimos para a constituição de empresas (empresa de inserção e cooperativa social). |
| Associação de Empresas do Vinho do porto | Recursos humanos. |
| Centro de Emprego de Gaia | Recursos humanos; Materiais informativos (folhetos); Espaços (salas). |
| Câmara Municipal de Gaia | Cedência gratuita do edifício do projecto, que foi comprado e reconstruído pela Câmara; Recursos humanos. |

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «À MEDIDA» | ANÁLISE |
|--|---|
| Santa Casa da Misericórdia de Amares | Recursos humanos; Recursos materiais, administrativos e logísticos (para reuniões da equipa, encerramento de acções, reuniões de parceiros, gabinete técnico). |
| Segurança Social | Recursos humanos; Espaços (salas); Telefone, fax. |
| Câmara Municipal de Amares | Recursos humanos (técnicos da Câmara); Motoristas; Viaturas; Espaços. |
| Associação Industrial do Minho | Recursos humanos: técnicos de direcção e técnicos para o trabalho no terreno; Recursos logísticos: disponibilização de salas para reuniões, seminários, folhetos informativos; Recursos financeiros: participação directa na organização de alguns seminários, cruzada com apoios públicos. |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «FORMART» | ANÁLISE |
| Esdime | Recursos humanos; Recursos logísticos (espaços para reuniões...). |
| Ensino recorrente | Recursos humanos; Papel para reciclar; Fotocópias; Salas. |
| Segurança Social | Técnicos; Salas. |

Indicador - Tarefas específicas desenvolvidas por cada parceiro

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «LE CHEILE» | ANÁLISE |
|---|--|
| Sandeman | <p>Actividades realizadas na Sandeman – refeições, recepções, reuniões do projecto;</p> <p>Contribuição do entrevistado como representante da Sandeman no projecto e como formador na área de marketing.</p> |
| Cruz Vermelha | <p>Acção 2 – Criação do Centro de Desenvolvimento Local, mobilização e animação comunitária dos grupos-alvo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Divulgação do Centro; - Organização de sessões abertas à comunidade (informação, actividades...); - Dinamização de ateliers (cerâmica, costura); - Organização de actividades no exterior (passeios); - Criação do Sistema de Apoio ao Emprego; - Encaminhamento para a formação profissional (candidaturas a programas específicos – ex: programa inserção-emprego). <p>Acção 3 – Desenvolvimento de competências empresariais com vista ao autoemprego:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compilação e organização de informação sobre os currícula (ex: módulos mais interessantes, número de horas...); - Apoio aos seminários; - Acompanhamento dos indivíduos-alvo. <p>Acção 4 – Criação e suporte de empresas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação do Centro Empresarial Comunitário; - Apoio aos futuros empresários que transitam da acção 3; - Apoio das actividades existentes ou a criar no meio envolvente ao Centro. |
| Associação de Empresas do Vinho do porto | <p>Entrevistado – representante da Associação de Empresas do Vinho do Porto nas reuniões de parceiros do projecto;</p> <p>Sensibilização e incentivo das empresas associadas para funcionarem como clientes das microempresas criadas no âmbito do projecto;</p> <p>Dois técnicos (incluindo o entrevistado) para a formação nas áreas de gestão, contabilidade, fiscalidade.</p> |
| Centro de Emprego de Gaia | <p>Divulgação do projecto e selecção dos indivíduos;</p> <p>Atendimento “mais técnico, mais específico, dando prioridade a essas pessoas”;</p> <p>Convocação/chamada dos indivíduos inscritos no Centro de Emprego para sessões de informação e orientação dirigidos a este tipo de indivíduos – maior frequência dos atendimentos;</p> <p>Sessões de esclarecimento dos parceiros sobre programas do IEFP.</p> |

| | |
|--|---|
| Câmara Municipal de Gaia | <p>Chefia do projecto por parte da entrevistada;</p> <p>Orientação das reuniões dos parceiros,</p> <p>Organização de debates (ex: debate sobre as parcerias e a responsabilidade social dos agentes económicos).</p> |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «À MEDIDA» | ANÁLISE |
| Santa Casa da Misericórdia de Amares | Divulgação, selecção e recrutamento, acompanhamento, organização da formação, inserção no mercado de trabalho. |
| Segurança Social | <p>Cedência de espaços para entrevistas;</p> <p>Coordenação do projecto por parte da entrevistada;</p> <p>Contribuição para a selecção e encaminhamento dos beneficiários do RMG, por parte da assistente social da Segurança Social.</p> |
| Câmara Municipal de Amares | <p>Recursos logísticos – transporte de formandos, espaços para reuniões, seminários, encontros;</p> <p>Contribuição em todas as fases do projecto, sobretudo nas fases de diagnóstico e candidatura.</p> |
| Associação Industrial do Minho | <p>Organização de seminários;</p> <p>Aconselhamento sobre as áreas de formação e respectivo conteúdo a privilegiar, tendo em conta a oferta de emprego existente e futura “dentro de perspectiva da economia regional, e sobretudo da economia local”;</p> <p>Divulgação do projecto através de publicações periódicas da Associação Industrial do Minho e de programas de rádio;</p> <p>Contactos com “outras instituições” do sector industrial com vista à ligação ao mercado de trabalho.</p> |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «FORMART» | ANÁLISE |
| Esdimé | Elaboração do projecto e respectiva candidatura, selecção, formação e acompanhamento durante e após a formação. |

| | |
|-------------------|---|
| Ensino Recorrente | <p>Formação por parte de professores;</p> <p>Coordenação técnico-pedagógica por parte de professores (ex: processo financeiro, faltas e justificações, organização de sessões temáticas de animação dos cursos);</p> <p>Disponibilização dos espaços de aula e de fotocópias por parte das escolas primárias;</p> <p>Disponibilização dos espaços para as reuniões de coordenação e preparação dos cursos, por parte das escolas secundárias dos professores-coordenadores.</p> |
| Segurança Social | <p>Coordenação de CLA e do núcleo executivo;</p> <p>Seleção preliminar dos beneficiários e respectivo encaminhamento para a Esdime;</p> <p>Disponibilização de espaços para reuniões.</p> |

VARIÁVEL - Articulação dos parceiros para a promoção local do emprego

Indicador - Formas e conteúdo da articulação entre parceiros, para cada tarefa-base da promoção local do emprego

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «LE CHEILE» | ANÁLISE |
|--|--|
| Sandeman | Articulação sobretudo com a equipa da Cruz Vermelha: <ul style="list-style-type: none"> - “comunicação forte, (a equipa) sempre fez o possível para que as coisas funcionassem bem”; - “os conteúdos programáticos não foram muito discutidos”. |
| Cruz Vermelha | Articulação no âmbito da Acção 2: <ul style="list-style-type: none"> - Com o Centro de Formação Profissional: estabelecimento da ligação com o Centro de Emprego; - Com a IBM: cedência gratuita dos equipamentos IBM para a criação do Sistema de Apoio ao Emprego; - Com a Câmara: criação do Sistema de Apoio ao Emprego; Articulação no âmbito da Acção 3: <ul style="list-style-type: none"> - Com a Associação de Empresas de Vinho do Porto: escolha dos módulos, adaptação dos currícula aos indivíduos-alvo; - Com a Sandeman: organização da formação em marketing. Articulação no âmbito da Acção 4: <ul style="list-style-type: none"> - Exploração, com os parceiros, das oportunidades de emprego e de mercado; - Com a Câmara: organização de estágios para os futuros sócios e trabalhadores de uma das microempresas criadas (Amiamb); - Com a Sandeman: acompanhamento pós-formação da empresa de inserção (ex: menu, relação com os clientes, acompanhamento das ex-formandas). |
| Associação de Empresas do Vinho do porto | Definição e concretização de algumas acções de formação, em articulação com a Associação Industrial de Gaia, Centro de Emprego e equipa técnica da Cruz Vermelha. |
| Centro de Emprego de Gaia | Articulação com a equipa da Cruz Vermelha para a organização das tarefas referidas para o indicador anterior. |
| Câmara Municipal de Gaia | Articulação com a equipa da Cruz Vermelha, através de uma reunião semanal, para <ul style="list-style-type: none"> - rever a execução da semana anterior; - programar o trabalho para a semana seguinte. |

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «À MEDIDA» | ANÁLISE |
|--|--|
| Santa Casa da Misericórdia de Amares | <p>Articulação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Câmara – candidatura; - Todos os parceiros (incluindo paróquias) – divulgação; - Segurança Social – selecção e coordenação; - Câmara e Segurança Social – acompanhamento - Câmara – formação (formadores); - IEFP – informação e orientação/formação; - Associação Industrial do Minho – colocação, incentivos à criação do próprio emprego, técnicas de entrevistas; - Empresas – visitas de estudo, parte prática dos cursos, organização dos estágios. |
| Segurança Social | <p>Articulação em todas as fases com os técnicos da Santa Casa e com a técnica da Câmara;</p> <p>Articulação particular, nas fases de selecção e encaminhamento, entre a Segurança Social e a Santa Casa, no que diz respeito aos beneficiários do RMG:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevista do beneficiário com a assistente social e assinatura do contrato de inserção; - Encaminhamento para a psicóloga da Santa Casa; - Decisão formal por parte da Segurança Social sobre o encaminhamento a dar a cada caso. <p>Definição conjunta dos critérios de selecção dos indivíduos, por parte das técnicas da Santa Casa e da Segurança Social.</p> |
| Câmara Municipal de Amares | <p>Articulação feita no âmbito da equipa técnica do projecto, nas várias fases do projecto (embora centrado no curso de cozinha para a infância). Exemplos de articulação em algumas das fases:</p> <p>1) Candidatura:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Levantamento (equipamentos, matérias-primas, recursos humanos); - Diagnóstico económico e social; - Organização do processo de candidatura. <p>2) Formação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contribuição da entrevistada como uma das formadoras; - Leccionação das aulas práticas do curso de cozinha na ludoteca da Câmara; <p>3) Ligação ao mercado de trabalho:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organização de estágios nos três jardins de infância da Câmara (“todos os dias eu ia aos jardins de infância, para além dos técnicos da Santa Casa”); - Organização de estágios na escola preparatória e em duas IPSS (contactos através da Câmara); - Facilitação do transporte de filhos de famílias geograficamente isoladas, na ligação com o ensino e com os serviços de saúde; |

| | |
|---|--|
| Câmara Municipal de Amares (CONT.) | 4) Acompanhamento – desenvolvimento de um trabalho individualizado com contacto com os elementos da família dos formandos (a entrevistada esteve envolvida nesta fase na qualidade de formadora e/ou técnica de apoio extra-formação) |
| Associação Industrial do Minho | Articulação com a equipa técnica do projecto em todas as tarefas específicas referidas (indicador anterior); |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «FORMART» | ANÁLISE |
| Esdime | <p>Articulação com o Ensino Recorrente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “Formatação” do projecto (“carga horária obrigatória” ; “preparação do cronograma de formação” ; adequação aos timings da colocação de professores); o Ensino Recorrente teve como funções formatar e executar a parte da formação escolar, sem a intervenção da Esdime; - Troca/partilha de informações, ao longo da formação, através de reuniões da Esdime com os responsáveis-coordenadores e com os professores do Ensino Recorrente; <p>Articulação com as empresas: contactos com empresas ligadas à temática de cada curso, por exemplo, de papel reciclado (visitas de estudo; contactos com potenciais clientes através de exposições, apresentação de catálogos);</p> <p>Articulação com as juntas de freguesia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificação/informação dos indivíduos a seleccionar (inscrição prévia); - Transporte de formandas (algumas formandas vivem em montes isolados); - Apoio administrativo (compilação de documentação fotocopiada); - Contactos com as escolas primárias para serem disponibilizados os espaços para a formação. <p>Articulação com a Segurança Social (no âmbito das três CLA):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Partilha de informações, por parte da equipa da Esdime, úteis ao encaminhamento dos beneficiários RMG (informações por concelho e por freguesia); - Aproveitamento da informação veiculada por outros parceiros da CLA (ex: informação veiculada pelo IEFP, em primeira mão, sobre um novo sistema de incentivos à criação do próprio emprego). |

| | |
|-------------------|---|
| Ensino Recorrente | <p>Articulação com a Esdime e com a Segurança Social - definição do perfil dos beneficiários do RMG adequado à formação (ao nível do núcleo executivo);</p> <p>Articulação com a Esdime - preparação e funcionamento do curso (ex: adequação ao timing de colocação dos professores, transporte de papel reciclado para os locais de formação; organização de palestras; solicitação de transporte à autarquia a propósito da organização de uma visita);</p> <p>Articulação com a Segurança Social – apresentação, a nível de núcleo executivo, da evolução dos beneficiários do RMG que frequentavam a formação;</p> <p>Articulação com a Junta de Freguesia (contactos com o presidente): disponibilização de espaços e materiais.</p> |
| Segurança Social | <p>Articulação com os parceiros do Formart no núcleo executivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debate sobre a evolução/percurso dos beneficiários (ex: “quem desistiu, quem não desistiu”); - Síntese das boas práticas do Formart integrada no Relatório anual da CLA de 1999. |

Indicador - Avaliações internas em conjunto do processo de parceria, em que o(s) representante(s) da cada instituição-parceira tenha(m) participado

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «LE CHEILE» | ANÁLISE |
|---|--|
| Sandeman | Duas a três entrevistas com o avaliador. |
| Cruz Vermelha | Avaliação com periodicidade de 7-8 meses, com base em entrevistas. |
| Associação de Empresas do Vinho do porto | Entrevista com o avaliador com um periodicidade semestral. |
| Centro de Emprego de Gaia | Três-quatro entrevistas com o avaliador. |
| Câmara Municipal de Gaia | Entrevista de seis em seis meses. |

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «À MEDIDA» | ANÁLISE |
|--|---|
| Santa Casa da Misericórdia de Amares | Avaliação não formal, na altura do encerramento dos cursos; Avaliação “mais precisa” no encerramento do projecto – “não tanto da parceria mas em termos dos resultados do projecto”. |
| Segurança Social | Avaliação informal (“pouco sistematizada”) por parte da equipa técnica. |
| Câmara Municipal de Amares | Avaliação informal ao nível da equipa técnica; Contactos frequentes dos técnicos da Câmara com o presidente desta instituição (“ele dava a sua opinião, fazia perguntas...”). |
| Associação Industrial do Minho | Avaliação interna à Associação Industrial do Minho. |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «FORMART» | ANÁLISE |
| Esdime | Avaliação ao nível da Esdime, com reuniões entre coordenadores e entre estes e os formadores (foi feita “uma monitorização, talvez não muito sistematizada”); Transmissão da informação (“ponto da situação”) em cada reunião de CLA; Partilha de informações com os técnicos do Ensino Recorrente. |
| Ensino recorrente | Envio de estatísticas para o Ministério da Educação sobre a formação, sem feed-back por parte desta instituição; Apresentação dos resultados do projecto no núcleo executivo da CLA. |
| Segurança Social | Avaliação do percurso dos beneficiários (“mas provavelmente não terá havido como algo sistematizado ... organizado”). |

Indicador - Reformulação organizativa em face da avaliação interna em conjunto

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «LE CHEILE» | ANÁLISE |
|---|--|
| Sandeman | <p>Intervenção mais “dura” por parte do entrevistado para o projecto avançar, sobretudo, no sentido da disponibilização do espaço por parte da Câmara;</p> <p>Análise de viabilidade dos projectos empresariais – a maioria não tinha condições para avançar;</p> <p>Adopção de um programa de formação mais “facilitado”;</p> <p>Formação em marketing mais adaptada – “atendimento ao público, por telefone (...) imagem institucional”;</p> <p>Reformulação organizativa do projecto com base, sobretudo, na Sandeman; praticamente não houve articulação com os outros parceiros, com excepção da equipa técnica da Cruz Vermelha;</p> <p>Necessidade de projectos empresariais competitivos, embora o projecto não tenha conseguido condições mínimas para o fazer (objectivos iniciais reformulados, dando mais ênfase à integração dos formandos em empresas existentes).</p> |
| Cruz Vermelha | <p>Reformulação dos currícula em articulação com os parceiros empresariais;</p> <p>Trabalho com base na equipa técnica em modificações “do conteúdo das acções”</p> |
| Associação de Empresas do Vinho do porto | <p>Redefinição do objectivo inicial relativo ao número de empresas a criar;</p> <p>Revisão do conteúdo programático da formação (“tentando dar uma ênfase mais prática (...) tendo em conta os negócios que os alunos estavam a criar”).</p> |
| Centro de Emprego de Gaia | <p>Necessidade de avançar mais rapidamente com o projecto por parte da Câmara (nessa fase “não houve nenhuma demonstração de resultados clara”);</p> <p>Crítica do objectivo inicial de criação de um número elevado de microempresas.</p> |
| Câmara Municipal de Gaia | <p>Reorganização da intervenção de forma a tornar o Centro de Desenvolvimento Local mais aberto às pessoas, através, por exemplo, de sessões temáticas e informativas (benefícios a aceder; direitos e deveres dos cidadãos).</p> |

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «À MEDIDA» | ANÁLISE |
|--|--|
| Santa Casa da Misericórdia de Amares | <p>Mudança na formação, dado que</p> <ul style="list-style-type: none"> - os cursos iniciais não proporcionariam saídas profissionais (realização alternativa dos cursos de cozinha, pastelaria e serviços de mesa-bar); - as pessoas demonstraram falta de motivação (ex: o curso de calcetaria, que não chegou a realizar-se). <p>Realização de acções paralelas à formação - conhecimento e sensibilização para o mercado de trabalho, através, por exemplo, de técnicas de entrevista.</p> |
| Segurança Social | <p>Transferência de alguns indivíduos de um curso para outro;</p> <p>Financiamento pelo PNLCP de acções extra-formação (ex: os formandos dos cursos de mesa-bar, pastelaria e cozinha tiveram formação na prática, com base num jantar servido “ao mais alto nível” na zona de Cascais).</p> |
| Câmara Municipal de Amares | <p>Reajustamento com base no plano semanal, bimensal ou mensal da equipa técnica – por exemplo, reformulação do conteúdo das disciplinas de acordo com as formandas (desempregadas de longa duração com a quarta classe).</p> |
| Associação Industrial do Minho | <p>Reformulação organizativa decorrente de alterações no âmbito da Associação Industrial do Minho, no que diz respeito à substituição do técnico para o trabalho no terreno: “houve alteração de director geral, houve aqui alguma dificuldade de articulação porque não se encontrou substituto. O director geral que ficou depois não tinha a mesma lógica e a mesma motivação”.</p> |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «FORMART» | ANÁLISE |
| Esdime | <p>Reformulação no âmbito da Esdime – reorganização dos cursos (conteúdo dos programas, duração dos módulos, aspecto importante sobretudo nas áreas empresarial e do desenvolvimento pessoal).</p> |

Indicador - Reformulação organizativa nas instituições de origem dos representantes dos parceiros, face à experiência adquirida durante os processos de parceria

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «LE CHEILE» | ANÁLISE |
|--|---|
| Sandeman | A Sandeman adquiriu maior respeitabilidade perante os parceiros; O projecto “facilita algumas ligações que sejam necessárias” (sem especificar quais). |
| Cruz Vermelha | Métodos de trabalho adaptados: <ul style="list-style-type: none"> - Na equipa técnica; - Membros da direcção da Cruz Vermelha estabeleceram a ponte com a equipa técnica (exs: comparência em reuniões de parceiros; ida a Bruxelas em Janeiro de 2001, altura em que o projecto foi relançado); - Adopção de contabilidade específica ao programa Recite 2. Relação interinstitucional: <ul style="list-style-type: none"> - Maior credibilidade da Cruz Vermelha perante os parceiros e as instituições em geral; a instituição não é apenas vista como um conjunto de unidades de apoio à saúde; foi a primeira instituição a ser convidada a lançar o primeiro programa inserção-emprego; - Menor preconceito por parte da Cruz Vermelha no trabalho com agentes empresariais. |
| Associação de Empresas do Vinho do porto | Maior consciência dos problemas locais; Início de contactos com a Associação Industrial de Gaia (apresentação de candidaturas dos associados ao Pedip 2) e com o Centro de Emprego; Início de contactos com entidades exteriores ao projecto, como o IIEFP, em termos de <ul style="list-style-type: none"> - problemas a nível de formação; - apresentação de projectos. |
| Centro de Emprego de Gaia | Reforço dos conhecimentos e dos contactos informais do Centro de Emprego com a Associação Industrial do Vinho do Porto, Associação Industrial de Gaia e Câmara; Melhoria do conhecimento dos programas do IIEFP e do funcionamento do Centro de Emprego por parte da Cruz Vermelha, Câmara e Associação de Empresas do Vinho do Porto. |
| Câmara Municipal de Gaia | Impacto “limitado” ao nível superior da Câmara (apesar do desenvolvimento de algumas iniciativas por parte de três vereadores): as questões sociais ficaram para segundo plano. |

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «À MEDIDA» | ANÁLISE |
|--|---|
| Santa Casa da Misericórdia de Amares | <p>Métodos de trabalho:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “A Santa Casa aprendeu a dar a cana de pesca e a ensinar a pescar”; - O trabalho dos técnicos do projecto passou a ser mais bem aceite pelos funcionários da Santa Casa. <p>Relações interinstitucionais – reforço das parcerias já existentes com o InovarAmares, sobretudo com a Câmara e os presidentes das juntas de freguesia.</p> |
| Segurança Social | <p>Evolução da entrevistada como coordenadora de equipas e na intervenção:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Motivação dos técnicos mais novos da Segurança Social para, primeiro, avançarem com candidaturas no âmbito dos respectivos concelhos e, segundo, coordenarem equipas no terreno; - Maior facilidade em articular candidaturas; - Motivação dos técnicos da Segurança Social para não se limitarem ao atendimento e acompanhamento individualizado de cada família (embora este aspecto seja considerado importante pela entrevistada). |
| Câmara Municipal de Amares | <p>Trabalho conjunto de três divisões (cultura e acção social, administrativa e financeira) que anteriormente trabalhavam isoladamente (ex: trabalho conjunto na candidatura da biblioteca municipal);</p> <p>Alargamento dos horários do jardim de infância da Câmara compatível com a nova situação das formandas, como mães trabalhadoras;</p> <p>Trabalho de parceria mais reforçado; por exemplo, a Comissão de protecção de menores, presidida pela Câmara, tem parceiros como a GNR, o Centro de Saúde e a Santa Casa de Amares.</p> |
| Associação Industrial do Minho | <p>Impacto nas relações interinstitucionais, em termos da imagem transmitida pela Associação: “uma associação empresarial participar neste tipo de projectos era algo de inovador, na altura e sob esse ponto de vista foi uma declaração de princípios. A Associação Industrial do Minho sempre teve essa lógica mas esta foi uma forma concreta de dar sinais claros para a comunidade empresarial e para a sociedade, que as empresas têm uma lógica que está para além da lógica meramente economicista”;</p> |

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «FORMART» | ANÁLISE |
|---|--|
| Esdime | <p>Desenvolvimento de acções de formação, no âmbito da «Iniciativa-piloto de promoção do emprego no Alentejo», com maior envolvimento dos formadores desde o início, ou seja, desde a formatação do projecto («formador-base») para um “acompanhamento constante e permanente”, sobretudo em áreas mais “técnicas” (ex: criação de empresas);</p> <p>Melhoria da ligação entre formação profissional e formação escolar e do aprofundamento do trabalho em parceria, explicam o facto de o Formart ter sido um dos projectos premiados no concurso «Saber+», o que, em parte, deu origem à participação da Esdime em projectos da Anefa.</p> |
| Ensino recorrente | Participação do entrevistado (coordenador) em projectos do Centro Profissional de Aljustrel e da Anefa, para aprofundamento da experiência em termos do trabalho em parceria e da complementaridade entre formação profissional e escolar. |
| Segurança Social | O processo de contratualização no âmbito do Formart contribuiu, em parte, ao nível “de métodos de trabalho em termos do (...) processo de negociação e contratualização com os beneficiários e com os parceiros”. |

Indicador – Aferiação qualitativa de cada parceiro sobre a dinâmica de parceria.

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «LE CHEILE» | ANÁLISE |
|---|---|
| Sandeman | <p>Desvantagens da parceria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pouco tempo para o entrevistado se dedicar ao projecto; - Falta de pragmatismo do projecto, sobretudo durante a fase inicial (primeiros dois anos); - Falta de liderança; - O projecto foi “muito amador (...) foi... quase... um grupo de amigos com boas vontades para fazer uma coisa engraçada”; - Apenas um dos parceiros (equipa da Cruz Vermelha) esteve empenhado (“para os (outros parceiros) ... o projecto não era uma prioridade”); - Falta de equilíbrio entre os parceiros com uma visão “comercial” e os que têm uma visão “social”, uma das condições para concretizar projectos empresariais competitivos; - Falta de consensos; - Falta de uma pequena comissão executiva. |
| Cruz Vermelha | <p>Vantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A implementação de um trabalho “global” exige a contribuição de outros parceiros; - Maior abertura dos agentes empresariais (em comparação com os agentes públicos); - Gestão conjunta do projecto com a Câmara; <p>Desvantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dificuldade em discutir a estratégia; - Presença de pessoas “muito díspares”; - Protagonismo excessivo da Câmara e conseqüente criação de expectativas que foram defraudadas; exemplo - falta de cumprimento por parte da Câmara relativamente à Amiamb, no que diz respeito à encomenda de serviços; - Falta de empenhamento da direcção da Cruz Vermelha durante os primeiros dois anos; - Falta de visibilidade do projecto, sobretudo perante a Câmara. |
| Associação de Empresas do Vinho do porto | <p>Vantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debate de ideias sobre os problemas locais; - Maior conhecimento sobre esses problemas. <p>Desvantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inexistência de uma comissão executiva; - Falta de tempo por parte dos representantes; - Falta de experiência da equipa técnica da Cruz Vermelha; - Dispersão de ideias e dificuldade em gerar consensos. |

| | |
|--|--|
| Centro de Emprego de Gaia | <p>Desvantagens/limitações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pouco empenhamento dos parceiros (“deixam de trabalhar para as pessoas para trabalharem para si próprios e a máquina acaba por ter de se justificar a si própria esquecendo o objectivo inicial que eram as pessoas”); - Falta de partilha de responsabilidades, no sucesso e no insucesso das acções; - Maior esforço da equipa da Cruz Vermelha, em comparação com os restantes parceiros; - Justaposição de valências (“lógica do piquenique”); - Levantamento pouco exaustivo, por parte da Câmara, das necessidades da população). <p>Vantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “juntar à volta de uma mesa pessoas que nunca se tinham encontrado”. - Implementação do Centro de Desenvolvimento Local, que fica para o futuro como reforço do embrião criado antes do projecto «Le Cheile». |
| Câmara Municipal de Gaia | <p>Desvantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de assumpção de responsabilidades por parte dos parceiros; - Insucesso da parceria dado não ter constituído um grupo de pressão sobre a Câmara, para esta ter um papel mais activo; - Empenhamento desigual dos parceiros – por exemplo, a Associação Industrial de Gaia demonstrou falta de representatividade empresarial ; o Centro de Emprego esteve limitado às suas competências e veicula programas inadequados ao apoio de microempresas criadas por grupos-alvo desfavorecidos. |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «À MEDIDA» | ANÁLISE |
| Santa Casa da Misericórdia de Amares | <p>Vantagem – trabalhar em grupo para</p> <ul style="list-style-type: none"> - gerar mais ideias; - gerar acções mais dirigidas às necessidades dos grupos-alvo (ex: na ligação ao mercado de trabalho). <p>Desvantagens - “perdem-se muitas energias a tentar conciliar os diferentes interesses dos parceiros”;</p> <p>Limitação – existência de parceiros menos “direccionados” para os grupos-alvo.</p> |
| Segurança Social | <p>Vantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “Visões e funções diferentes a trabalhar com o mesmo objectivo” para criar espírito de equipa; - Importância do papel da coordenação no trabalho com os parceiros que têm mais dinâmica, ou seja, com os parceiros que constituem o núcleo duro; - Continuidade das parcerias – candidaturas a outros programas; |

| | |
|--|--|
| <p>Segurança Social (CONT)</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Importância da dinâmica interinstitucional – a inserção de pessoas excluídas socialmente implica o trabalho de várias instituições, porque não se trata de uma questão específica de uma só área; - Articulação fundamental (referida no indicador «formas e conteúdo da articulação») nas fases de selecção e encaminhamento entre a Segurança Social e a Santa Casa: “pode-se pensar que se está a gastar muito tempo mas não pois mais tarde vai ser recuperado”. <p>Desvantagens/limites:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resistência inicial da Santa Casa (ex: aplicação pouco rigorosa dos critérios de selecção dos indivíduos não beneficiários do RMG); - Dificuldade em desenvolver parcerias com os técnicos do Centro de Emprego, dado que as soluções adoptadas são genéricas e não adaptadas a indivíduos socialmente desfavorecidos; - Diferenças entre instituições em termos de culturas organizacionais. |
| <p>Câmara Municipal de Amares</p> | <p>Vantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enriquecimento pessoal (conhecimento de outros parceiros, de outras formas “de estar na vida”, possibilidade de ter “perspectivas mais alargadas”); - Dinamização de mais acções em conjunto, por comparação com o trabalho isolado; - Identificação de efeitos positivos na Instituição de origem (ver indicador anterior). |
| <p>Associação Industrial do Minho</p> | <p>Vantagem: conciliação do «económico» e do «social» para abordar este tipo de projectos com eficácia;</p> <p>Limites:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diferentes leituras sobre os resultados; - Dificuldade em conciliar diferentes «linguagens». |
| <p>INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «FORMART»</p> | <p style="text-align: center;">ANÁLISE</p> |
| <p>Esdime</p> | <p>Vantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Circulação da informação; - Maior garantia de financiamentos (maior número de parceiros na concepção do projecto); - Melhor conhecimento da população-alvo e conseqüente melhoria dos critérios de selecção dos candidatos; - Multidisciplinaridade na concepção dos projectos; - Maior facilidade na resolução de conflitos. <p>Desvantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de liderança; - Não pertença dos técnicos à instituição-proponente (“há sempre uma barreira, por mais ténue que seja, o que leva a que o envolvimento não seja tão ... empenhado”). |

| | |
|-------------------|--|
| Ensino Recorrente | <p>Vantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Melhoria na formação de adultos, com complemento da formação profissional e escolar; - Selecção “ muito bem feita” dos formandos por parte da Esdime, o que contribuiu para melhorar os resultados finais do ensino recorrente em termos de taxa de sucesso escolar. <p>Desvantagem – fraca regularidade das reuniões entre coordenadores e formadores do ensino recorrente e da Esdime.</p> |
| Segurança Social | <p>Vantagens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Visão mais global sobre o contexto social; - Salto qualitativo na administração pública: existência de trabalho conjunto e não apenas de “articulações pontuais”; - “Possibilidade de ter uma parceria mais consistente, mais regular no tempo”. <p>Desvantagem - Diluição de responsabilidades de cada uma das instituições-parceiras;</p> <p>Limite – Ausência de instituições que possibilitem o trabalho do lado da oferta de emprego, isto é, ausência dos agentes empresariais e sindicais: “a inserção destas pessoas ... no mercado de trabalho passa muito pelas entidades públicas, sobretudo pelas autarquias locais e pelo sector social (mercado social de emprego) e nada passa pelos agentes empresariais ... [da] nossa região”.</p> |

VARIÁVEL - Eficiência da parceria em termos de emprego

| INDICADORES | ANÁLISE |
|--|---|
| <p>Todos os indicadores</p> <p>Instituição representada no projecto «À Medida»</p> <p>- Associação Industrial do Minho</p> | <p>Baixa eficiência do projecto do ponto de vista do «económico», embora o entrevistado reconheça as dificuldades deste tipo de projectos: “Parece-me que o empenho colocado, os meios colocados sugeririam outros resultados. Agora, reconheço a dificuldade de actuar, não é a mesma coisa que actuar na área económica. Por exemplo, trabalhar com pessoas desinseridas é difícilimo, mobilizá-las para a sua própria inserção é difícilimo, demora tempo. O lado económico tem dificuldade em perceber isso, precisa de recursos humanos que respondam às suas necessidades do dia seguinte, tende a não se interessar por isso”.</p> |

VARIÁVEL - Eficácia da parceria na adaptação da procura e oferta locais de emprego

Indicador - Desenvolvimento de competências pelos indivíduos-alvo

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «LE CHEILE» | ANÁLISE |
|--|--|
| Sandeman | <p>Resultados positivos (com base na experiência com o grupo da empresa de inserção):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formandas com força de vontade, capacidade de trabalho (“...são excelentes executantes se estiverem bem ambientadas e bem chefiadas”), interesse, pessoas “respeitadoras” e assíduas; - Desenvolvimento de competências de marketing, atendimento, contabilidade; - “Motivação extra com um projecto já viabilizado” e comum a todos os elementos do grupo. <p>Resultados negativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A maioria dos grupos (em cada seminário) não demonstrou motivação, disciplina, esteve desenquadrada («eu pensava que ia fazer isto mas afinal não fizeram» - citação da afirmação de um formando); - Falta de qualidade dos projectos apresentados; - Grandes dificuldades em ser empresário, em particular por parte dos formandos em causa, que não têm competências empresariais e que precisam de um “suporte contabilístico, de marketing, de supervisão”. |
| Cruz Vermelha | <p>Desenvolvimento de competências técnicas via formação profissional (sobretudo através de aulas práticas);</p> <p>Aumento das competências pessoais (educação, “postura”, relação com colegas e técnicos, assiduidade).</p> |
| Associação de Empresas do Vinho do porto | <p>Aumento da qualificação dos indivíduos-alvo, cuja situação inicial era de muito baixa qualificação.</p> |
| Centro de Emprego de Gaia | <p>Acréscimo de competências para quem teve formação e criou o seu próprio emprego através do Centro de Emprego.</p> |
| Câmara Municipal de Gaia | <p>Aumento da qualificação, através da maior qualificação escolar e da formação profissional;</p> <p>Competências pessoais: saber estar, saber contactar com os clientes, assiduidade;</p> <p>Conhecimento, por parte dos indivíduos, de “novas formas de se organizarem para terem rendimentos”.</p> |

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «À MEDIDA» | ANÁLISE |
|--|--|
| Santa Casa da Misericórdia de Amares | <p>Aumento das competências individuais (“francamente positivo”), ao nível</p> <ul style="list-style-type: none"> - dos conhecimentos técnicos; - da valorização individual para a integração na sociedade (ex: “postura”). |
| Segurança Social | <p>Importância das acções extra-formação – melhoria da auto-estima dos formandos, tendo “a aprova real de que são capazes” e que “conseguem ir muito mais longe do que aquilo que inicialmente consideravam”;</p> <p>Dificuldade em “encontrar o equilíbrio: não os proteger demasiado mas também não os desvalorizar”;</p> <p>Aumento da capacidade autónoma dos indivíduos para tirarem partido das suas próprias potencialidades;</p> <p>Acréscimo de competências “ao nível das relações interpessoais”: cumprimento de regras, cumprimento de horários, respeito pela hierarquia.</p> |
| Câmara Municipal de Amares | <p>Melhoria da auto-estima: maior motivação para trabalhar após a formação e maior valorização por parte da família (ex: deslocação à escola para ir buscar os filhos e contacto com o professor);</p> <p>Melhoria das competências pessoais (ex: hábitos de trabalho, respeito pelos horários).</p> |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «FORMART» | ANÁLISE |
| Esdime | <p>Maior convivência (fora do ambiente doméstico) e respectiva mobilidade geográfica por parte das formandas;</p> <p>Maior sentido de responsabilidade (ex: cumprimento de horários, trabalho em grupo, disciplina de estudo/trabalho);</p> <p>Maior noção das capacidades próprias por parte das formandas;</p> <p>Maior capacidade de procura de emprego;</p> <p>Maior motivação das quatro formandas (que começaram uma experiência empresarial, ainda que a título não oficial) pelo facto de terem tido algumas encomendas.</p> |

| | |
|-------------------|---|
| Ensino Recorrente | <p>Taxa de sucesso escolar elevada;</p> <p>Motivação dos alunos;</p> <p>Certificação de conhecimentos adquiridos;</p> <p>Aprendizagem de competências práticas;</p> <p>Experiência empresarial de quatro formandas na área do papel reciclado;</p> <p>Acréscimo da formação pessoal dos beneficiários do RMG.</p> |
|-------------------|---|

Indicador - Integração dos indivíduos-alvo no mercado de emprego

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «LE CHEILE» | ANÁLISE |
|---|---|
| Sandeman | <p>Resultados negativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Número reduzido de empresas criadas (2-3); - A empresa de inserção nunca poderá ser totalmente comercial porque tem características sociais (dificuldade em ser rentável). |
| Cruz Vermelha | <p>Integração do mercado de trabalho:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Expectativas frustradas por parte de alguns indivíduos-alvo, pois não criaram a sua própria empresa; - Dificuldade de criação de empresas também se relaciona com a falta de mecanismos financeiros adaptados a este tipo de população-alvo. |
| Associação de Empresas do Vinho do porto | <p>Criação de algumas microempresas, “que estão a funcionar”;</p> <p>Alteração, para algumas pessoas, da situação inicial de desempregadas.</p> <p>Acompanhamento fiscal de algumas empresas, por parte do formador da Associação de Empresas do Vinho do Porto.</p> |
| Centro de Emprego de Gaia | <p>Integração no mercado de trabalho: exemplo positivo da empresa de inserção, que “está lá na sede do projecto”.</p> |
| Câmara Municipal de Gaia | <p>Algumas pessoas integraram-se no mercado de trabalho após terem passado pelo Centro Comunitário (ex: Centro de Hemodiálise como entidade empregadora).</p> |

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «À MEDIDA» | ANÁLISE |
|--|---|
| Santa Casa da Misericórdia de Amares | <p>Integração no mercado de trabalho:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nos primeiros meses após a conclusão do projecto «À Medida», a taxa de integração era de sessenta-setenta por cento (“muito acima da média”); - Actualmente a taxa de integração é menos favorável – apesar do acompanhamento pós-formação, os indivíduos mostram dificuldades em manter o posto de trabalho (ex: dificuldades em terem hábitos de trabalho); - Insucesso do projecto – indivíduos (desistentes) que não aproveitaram a oportunidade. |
| Segurança Social | Apoio à pessoa e ao empresário (crítica do método habitual de gestão da oferta e da procura por parte dos Centros de Emprego) |
| Câmara Municipal de Amares | <p>Colocação de alguns indivíduos em entidades empregadoras contactadas pela Câmara (ex: uma das estagiárias do curso de cozinha ficou a trabalhar numa IPSS);</p> <p>Casos de indivíduos que não aproveitaram a oportunidade.</p> |
| Associação Industrial do Minho | <p>Melhores resultados em termos de eficácia: “eu acho muito relevante que, em Amares, se tenha feito uma intervenção para inserir pessoas e que se tenha atingido uma percentagem de mais de setenta por cento de integração no mercado de trabalho, acho isso extremamente relevante, tendo em atenção os casos que eu vi nas oportunidades em que desci ao terreno, aquilo tocou-me muito”;</p> <p>Mas a eficácia do projecto deve ser relativizada porque “a lógica aqui é: eu estou habituado, enquanto empresário, enquanto dirigente empresarial, a ter respostas mais rápidas e com maior abundância, maior eficácia ... do lado económico estamos a falar de um processo de intervenção massificado”;</p> <p>Ligação entre o trabalho em parceria e as possibilidades de maior eficácia neste tipo de projectos.</p> |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «FORMART» | ANÁLISE |
| Ensino recorrente | Impossibilidade da criação oficial da empresa. |
| Segurança Social | <p>Transição para outra formação dinamizada pela Esdime por parte de outro beneficiário;</p> <p>Impossibilidade de criação oficial da empresa;</p> <p>Balanco geral (tendo em conta não apenas o projecto Formart):</p> <ul style="list-style-type: none"> - As acções desencadeadas não foram suficientes para uma “autonomização” ou “inserção” dos beneficiários; - “As inserções são precárias”. |

Indicador - Evolução das situações de pobreza

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «LE CHEILE» | ANÁLISE |
|---|---|
| Cruz Vermelha | Inversão de situações de pobreza (reflexão da entrevistada com base no caso da Amiamb) caracterizada por: - trabalho regular e por um rendimento mais estável; - sentido de pertença à empresa, que permite maior estabilidade familiar. |
| Associação de Empresas do Vinho do porto | Criação do Centro de Desenvolvimento Local para apoio à população. |
| Câmara Municipal de Gaia | Maior conhecimento do Centro de Desenvolvimento Local por parte da população (papel dos vizinhos, amigos...); Maior estabilidade do rendimento, o que propicia o “equilíbrio económico da família”; Inversão de situações de pobreza: apresentação de um caso com base na integração no mercado de emprego por parte do indivíduo-alvo. |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «À MEDIDA» | ANÁLISE |
| Santa Casa da Misericórdia de Amares | Casos de inversão de situações de pobreza (ex: o caso das duas formandas que transitaram do projecto para a empresa de inserção). |
| Segurança Social | Existência de muitos casos de inversão de situações de pobreza (ex: o formando que enveredou pelo autoemprego). |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «FORMART» | ANÁLISE |
| Esdime | Desistência de dois dos indivíduos beneficiários do RMG (insucesso a completar o segundo ciclo). |
| Segurança Social | Desistência por parte de um dos beneficiários. |

VARIÁVEL – Enquadramento normativo e operacional inerente aos programas públicos

Indicador - Sugestões dos parceiros tendo em vista as entidades públicas nacionais e europeias

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «LE CHEILE» | ANÁLISE |
|---|---|
| Sandeman | <p>Simplificação da regulamentação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “especialmente na questão do tempo”; - exemplo: poder utilizar o recibo verde de outra pessoa. <p>Maior controle na execução do projecto, por exemplo, semelhante ao da UEFA com o Euro 2004, ou seja, visitas ao projecto com uma periodicidade “não muito alargada”.</p> |
| Cruz Vermelha | <p>Orçamentos menos limitados;</p> <p>Criação de mecanismos de financiamento de microempresas adaptados a este tipo de indivíduos;</p> <p>Melhor organização por forma a evitar problemas de tesouraria às instituições-proponentes;</p> <p>Maior apoio por parte dos serviços da Comissão (para além dos serviços contabilísticos).</p> |
| Associação de Empresas do Vinho do porto | <p>Reduzir as questões burocráticas (por exemplo, a criação do Centro demorou cerca de um ano e meio);</p> <p>Obrigatoriedade da existência de uma comissão executiva e de pessoas com mais experiência na área social.</p> |
| Câmara Municipal de Gaia | <p>Mecanismos financeiros adequados a este tipo de populações;</p> <p>Redução das exigências de determinados programas – por exemplo, o requisito mínimo de nono ano, que elimina a maior parte dos indivíduos-alvo;</p> <p>Maior financiamento para aumentar a dimensão da equipa técnica da Cruz Vermelha.</p> |

| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «À MEDIDA» | ANÁLISE |
|--|---|
| Santa Casa da Misericórdia de Amares | <p>Regulamentação como despesa elegível</p> <ul style="list-style-type: none"> - de reuniões de sensibilização dos grupos-alvo (“tínhamos de «roubar» às horas deles e a nós próprios”); - de visitas de estudo (embora estivesse previsto no Integrar a formação em contexto de trabalho); <p>Diminuição da burocracia – foi necessário os técnicos enviarem muitas justificações por escrito (“o projecto de luta contra a pobreza era muito mais flexível, desde que justificado o custo”).</p> |
| Segurança Social | <p>Diminuição dos atrasos nos financiamentos;</p> <p>Financiamento de acções extra-formação (ex: visitas de estudo; serviço do jantar em Cascais);</p> <p>Financiamento do período pós-formação (apoio ao formando e ao empresário).</p> |
| Câmara Municipal de Amares | <p>Maior flexibilidade do programa Integrar - foi possível fazer alguns reajustamentos (ex: “mudanças de cursos, transferências de verbas de uma rubrica para outra”) com base em justificações devidamente fundamentadas; a sugestão implícita diz respeito à necessidade de maior flexibilidade.</p> |
| Associação Industrial do Minho | <p>Dimensão local dos projectos a financiar pois “estes projectos não devem ter muita expressão sob pena de se criar alguma conflitualidade”;</p> <p>Projectos dirigidos “exclusivamente” a grupos sociais desfavorecidos;</p> <p>Envolvimento da comunidade local, incluindo instituições do terciário.</p> |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «FORMART» | ANÁLISE |
| Esdime | <p>Existência de um período de três-quatro meses de “preparação”, com tarefas definidas e passíveis de financiamento;</p> <p>Financiamento do pós-formação (avaliação e acompanhamento): “no final da formação as pessoas caiem..”</p> <p>Maior flexibilidade na definição dos curricula – a organização dos cursos deve ser mais personalizada (grupos com menos pessoas), com uma fase de pré-formação (como primeira orientação: “para onde é que as pessoas querem ir, que permita a seguir definir cenários mais adequados a cada uma das pessoas”);</p> <p>Envolvimento directo dos técnicos da Segurança Social em casos de indivíduos não beneficiários do RMG (ex: indivíduos que estão em formação) mas que necessitam de apoio social – embora estas actividades já existam importa apoiá-las formalmente.</p> |

| | |
|-------------------|---|
| Ensino Recorrente | Estabelecimento de um número máximo de três-quatro parceiros por projecto; Financiamento que contemple o tempo de articulação entre os coordenadores e formadores do ensino recorrente e da formação profissional. |
| Segurança Social | Existência de programas virados para o acompanhamento durante e após a formação e para a integração no mercado de trabalho através de “actividades mais valorizadoras”. |

Indicador - Características normativas e operacionais dos programas públicos existentes na altura do inquérito

| | |
|---|--|
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «LE CHEILE» | ANÁLISE |
| Cruz Vermelha | Referências positivas ao Equal - A necessidade de construir a parceria durante seis meses (“não apenas para (os parceiros) falarem mas também para se implicarem”); - O financiamento previsto para dar visibilidade ao projecto. |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «À MEDIDA» | ANÁLISE |
| Santa Casa da Misericórdia de Amares | POEFDS: - Aspecto negativo: menor flexibilidade na elegibilidade das despesas (ex: a formação da equipa técnica não é uma despesa elegível); - Aspecto positivo: possibilidade de juntar a qualificação escolar e profissional. EQUAL (aspectos positivos): - Existência de uma lógica de parceria “que passa pelo envolvimento de cada parceiro com orçamento próprio” (ao contrário do que aconteceu no Integrar e no PNLCP, em que o financiamento foi totalmente suportado pelo Estado); - Existência de uma “lógica de prestação de serviços ... (que) responsabiliza e profissionaliza a parceria”; - Obrigatoriedade da inclusão de empresas na parceria. |

| | |
|---|---|
| Segurança Social | <p>Contacto mais dificultado com a gestora do POEFDS, que está em Lisboa (a gestora “local” do Integrar estava em Braga; delegação de funções para o nível infra-nacional – esta gestora “tinha capacidade para tomar algumas decisões”);</p> <p>POEFDS – existência de problemas de carácter burocrático (ex: dificuldade em transferir verbas de um ano para o outro dado o atraso de dois meses no começo dos cursos).</p> |
| Câmara Municipal de Amares | Menor preocupação com a população-alvo; maior rigidez dos programas actuais. |
| INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO PROJECTO «FORMART» | ANÁLISE |
| Esdime | O POEFDS (medida 5.3) já tem previsto o financiamento da pós- formação (animação comunitária). |
| Ensino Recorrente | Deficiente selecção do grupo-alvo por parte do Centro de Emprego (“limitou-se a chamar as pessoas que estavam disponíveis e pouco mais...”): “as pessoas, na formação profissional, sabem que chegam ao fim e têm um certificado”. |
| Segurança Social | Os Programas Ocupacionais apenas procuram colmatar necessidades das instituições (tarefas que “outras pessoas não fazem”), a baixo custo e com poucas possibilidades de inserção futura para os indivíduos que frequentam este tipo de programas. |