

Comunicação em parcerias locais para a promoção do emprego – um estudo de caso sobre responsabilidade social dos agentes empresariais

Tiago Carrilho*

Resumo:

Neste artigo analisamos a responsabilidade social dos agentes empresariais em projectos locais de promoção do emprego, tendo por base a metodologia de estudo de caso. A parceria constitui uma forma de comunicação organizacional e horizontal. Esta abordagem conceptual permite complementar a abordagem de rede na medida em que centra a atenção em pressupostos-chave na relação entre actores que têm tradução na dinâmica de determinado projecto. As actividades de responsabilidade social dos agentes empresariais têm um carácter voluntário e visam intervir para promover a inserção social. No projecto Formart, os agentes empresariais revelaram um envolvimento limitado e uma dinâmica pontual de parceria. Nos projectos À Medida e Le Cheile, o envolvimento e a dinâmica de parceria dos agentes empresariais foram traduzidos em tarefas-chave de formação e de ligação ao mercado de emprego, ainda que estes agentes não tenham adoptado métodos de trabalho nas respectivas instituições de origem e também tenham revelado a reflexão isolada sobre os objectivos dos projectos. A comunicação vertical «de cima para baixo» corresponde ao enquadramento operacional das políticas de emprego para a implementação dos programas públicos dirigidos a este tipo de projectos.

Palavras-chave: Comunicação; Parceria; Responsabilidade social dos agentes empresariais.

Abstract:

In this article we analyse social responsibility of enterprise agents in local projects of employment promotion, on the basis of case study methodology. Partnership constitutes a form of organizational and horizontal communication. This conceptual approach complements network approach due to key principles of actors' relations reflected in project dynamic. Social responsibilities of enterprise agents are voluntary and aim at social inclusion. In À Medida and Le Cheile projects, enterprise agents' involvement and partnership dynamic are reflected on key activities of professional training and linkage to employment market, although these agents did not adopted working methods on origin institutions and revealed an isolated debate over project objectives. Vertical communication «top to bottom» corresponds to the operational background of

* Professor Auxiliar da Universidade Aberta. Doutorado em Economia pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Membro do CIEO - Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações da Universidade do Algarve. tcarrilho@univ-ab.pt Morada: Universidade Aberta - Departamento de Ciências Sociais e de Gestão, Palácio Ceia, Rua da Escola Politécnica, 147, 1269-001 Lisboa, Portugal.

employment public policies in order to implement public programs which finance this kind of projects.

Key words: Communication; Partnership; Social responsibility of enterprise agents.

Introdução

Na sequência da reorientação a partir dos Conselhos de Amesterdão e Luxemburgo, 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 e nacional para o emprego.

Tendo em atenção os desafios e realidades socioeconómicas locais e o pano de fundo das políticas e programas públicos, surgem em Portugal experiências locais de promoção do emprego favorecendo a parceria como forma-base de trabalho. Estas experiências constituem ensaios que procuram explorar as potencialidades das políticas activas de emprego e a sua complementaridade com as outras políticas sociais. Os projectos que estudamos neste artigo procuram inovar nomeadamente no que diz respeito à participação dos agentes empresariais como actores-chave da oferta de emprego e às acções conjuntas para desenvolver competências e melhorar a ligação ao mercado de emprego, numa perspectiva de integração social de indivíduos-alvo.

Neste artigo temos como objectivo principal analisar a responsabilidade social dos agentes empresariais em projectos locais de promoção do emprego, tendo por base a metodologia de estudo de caso.

No primeiro objectivo específico pretendemos sistematizar o enquadramento conceptual do artigo clarificando os elementos-chave dos conceitos de comunicação, rede, parceria e responsabilidade social dos agentes empresariais.

No segundo objectivo específico pretendemos analisar a natureza das actividades de responsabilidade social dos agentes empresariais no âmbito da comunicação

organizacional e horizontal em parcerias para a promoção local do emprego. Para o fazer centramos a atenção nas seguintes linhas de análise da maturação das parcerias através do estudo de caso:

- Formas de participação dos agentes empresariais em termos de disponibilização e partilha de recursos e de desenvolvimento de tarefas específicas à promoção do emprego;
- Natureza da articulação dos agentes empresariais com os restantes parceiros, no âmbito da reformulação organizativa dos projectos e da reformulação organizativa nas instituições de origem dos agentes empresariais em termos da adopção de métodos de trabalho e do desenvolvimento de relações interinstitucionais.

Para o terceiro objectivo específico pretendemos estudar empiricamente a comunicação vertical na tradução operacional das políticas de emprego em termos da implementação dos programas públicos que financiam o tipo de projectos em estudo.

O inquérito decorreu entre Outubro de 2002 e Março de 2003 e compreendeu entrevistas semi-directivas a doze técnicos-representantes, para abordar as questões qualitativas do trabalho em parceria. Para este artigo a análise de conteúdo centra a atenção sobretudo nas entrevistas aos técnicos-representantes dos agentes empresariais, focando-se também nos testemunhos dos restantes técnicos-representantes (câmaras municipais, serviços sociais, escolas, serviços públicos de emprego, associações locais, instituições particulares de solidariedade social).

O estudo de caso centrou-se nos projectos À Medida (AM), Formart (FO) e Le Cheile (LC). Estes projectos dirigiram as acções de formação para indivíduos com baixas qualificações e com dificuldades de integração no mercado de emprego.

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, Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e empresas privadas. O projecto realizou-se entre Março de 1998 e Dezembro de 1999 e teve como quadro de financiamento o Subprograma Integrar - «Integração Económica e Social de Grupos Desfavorecidos».

O projecto 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 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 artigo está organizado em três partes:

1. Enquadramento conceptual;
2. Estudo de caso de três projectos locais;
3. Comunicação vertical na implementação de programas públicos na União Europeia e em Portugal.

1. Enquadramento conceptual

Neste ponto sistematizamos os elementos-base dos conceitos de comunicação, rede, parceria e responsabilidade social dos agentes empresariais.

O processo de comunicação é fundamental para cada indivíduo, para cada grupo e para as relações intra e intergrupos. Podemos considerar a comunicação como um processo de transmissão de informação, ideias e atitudes com o uso por parte do emissor de palavras, símbolos ou imagens direccionadas para o receptor, com a intenção de o influenciar com base em um ou mais objectivos, tendo o receptor oportunidade de transmitir o seu feed-back (ANDERSON, 1996 ; Abdallah, 1991 ; Bateston *et al.*, 1988; Beaudichon, 1999 ; Guiglione, 1986 ; Mucchielli, 1971 ; Ramos, 2008 ; Wolton, 1999). A comunicação é um processo realizado num contexto espaço-temporal específico, cuja interacção é dinâmica por natureza. A interacção corresponde ao processo de ligação entre emissor e receptor da mensagem, que pode resultar em mudanças quer no emissor quer no receptor. A comunicação procura fazer a 'ponte' entre dois ou mais indivíduos

através da emissão e recepção da mensagem, que tem um significado específico para as partes envolvidas no processo. O contexto social em que a comunicação ocorre pode ser considerado como o conjunto de regras que orientam a origem, o fluxo e o efeito da mensagem. Desta forma, “a comunicação é um processo bidireccional, contínuo, dinâmico, interactivo e irreversível, envolvendo um funcionamento circular e um feedback recíproco, que se produz num dado contexto ... influenciando o comportamento. O contexto onde se produz a comunicação é um elemento complexo, portador de normas e de regras, constituindo um factor estruturante da comunicação.” (RAMOS, 2008: 105-106)

O canal de comunicação é meio utilizado para transmitir uma mensagem. Sobretudo em interacções face-a-face, este canal implica, entre outras vertentes, as seguintes dimensões:

- Credibilidade - em termos da confiança e da exigência percebidas pelo receptor;
- Feed-back - que constitui a oportunidade para o receptor responder imediatamente e de gerar efeitos no emissor da mensagem durante o processo de comunicação;
- Envolvimento ou participação – que corresponde ao esforço exigido ao receptor para receber e codificar a informação transmitida.

A comunicação face-a-face entre emissor e receptor é de tipo interpessoal e ocorre, por exemplo, em reuniões de grupo ou conversação entre dois indivíduos. A comunicação interpessoal implica um compromisso que é percebido pelos intervenientes, permite a interacção focada na atenção cognitiva e visual, implica a troca de mensagens, e todos os sentidos podem ser utilizados no ‘confronto’. Esta comunicação é essencialmente não estruturada, uma vez que implica apenas algumas regras de carácter informal. Em determinadas condições inerentes ao ‘contexto social’ e aos indivíduos e grupos envolvidos, este tipo de comunicação favorece ainda a mudança de atitudes e de comportamentos.

A comunicação organizacional (por exemplo, na dinâmica de parceria envolvendo diversas instituições integradas num projecto local) é uma forma de comunicação interpessoal que ocorre num contexto social definido previamente no que toca a regras formais inerentes ao atingir de objectivos preconizados e definidos para determinada

intervenção. Estamos perante uma organização quando há disponibilização e utilização de recursos para atingir determinados objectivos ou metas.

A comunicação organizacional implica, entre outros factores,

- normas e regras de comunicação apropriadas e adaptadas à própria organização;
- algum grau de previsibilidade face à forma, conteúdo, frequência e direcção das mensagens trocadas;
- características essencialmente face-a-face e multiplica-se entre os membros da organização;
- uma transmissão sobretudo oral mas também inclui mensagens escritas através dos diversos meios existentes;
- e canais formais de comunicação que visam a disseminação da informação pelos membros da organização.

Para este artigo, a comunicação horizontal é inerente aos processos de parcerias locais para a promoção do emprego, centrando a atenção, primeiro, no envolvimento dos parceiros em termos de recursos disponibilizados e respectivas tarefas (ponto 2.1), e, segundo, na dinâmica de parceria inerente às formas de articulação e aos impactos organizacionais na parceria e nas instituições de origem dos representantes (ponto 2.2).

A comunicação vertical diz respeito às formas de implementação «de cima para baixo» das normas e regulamentos dos programas públicos que financiam os projectos em estudo (ponto 2.3) e de outros programas públicos europeus e nacionais que financiam projectos semelhantes (ponto 3).

A parceria constitui uma forma de comunicação organizacional e horizontal que possibilita a dinamização das redes de base local para a promoção potencial e efectiva do emprego. Abordemos então o conceito de rede para seguidamente centrarmos a atenção no conceito de parceria.

O conceito de rede é inerente a sistemas de relações complexas de agentes individuais e institucionais com especificidades espaço-temporais: "on considère ... des réseaux sociaux où les entités peuvent être assimilées à des agents dotés de capacités plus ou

moins importantes de jugement, d'apprentissage et de stratégie. Quant aux relations, elles traduisent des interactions ou des formes de communication variées entre acteurs." (CALLON *et al.*, 1999: 4). Dando ênfase às questões da interação, "the concept of network emphasizes the fact that each individual has ties to other individuals, each of whom in turn is tied to a few, some, or many others, and so on. The phrase 'social network' refers to the set of actors and the ties among them." (WASSERMAN *et al.*, 1994: 9)

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

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

A expansão de penetrabilidade da rede na estrutura social tem como base material o novo paradigma da tecnologia de informação (*idem*). Nesta base, a dinâmica de cada rede associa-se ao poder dos fluxos, ou "de conexão", para desenvolver a "... capacidade de gerar conhecimento e processar informação de forma eficiente." (CASTELLS, 2005: 21-22) Parte-se igualmente do princípio que as redes constituem "... estruturas abertas, capazes de se expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar dentro da rede, nomeadamente, desde que partilhem os mesmos códigos de

comunicação (por exemplo, valores ou objectivos de desempenho).” (CASTELLS, 2002: 607)

O conceito de parceria permite complementar a abordagem de rede na medida em que centra a atenção em pressupostos-chave na relação entre actores que têm tradução nas dinâmicas locais subjacentes a determinado projecto.

Geddes (1998), Brinkerhoff (2002), Georis (1992), Estivil (2003 ; 1994), Hiernaux (1997), Rodrigues & Stoer (1998) conduzem as suas reflexões sobre o conceito de parceria 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. Para Geddes a parceria implica a negociação de consensos “... around a common strategy and the consequent action plan and managing the conflicts which are likely to arise”. (GEDDES, 1998: 107). As tarefas na parceria podem apresentar diferentes formas em relação às intervenções «tradicionais» dos actores: “as they become more effective and institutionalized relationships, one should expect a gradual shift ... to becoming more strategic, looking and planning for opportunities and planning to yield synergetic results.” (BRINKERHOFF, 2002: 220) Os resultados do processo decorrem da articulação das tarefas com vista ao alcance dos objectivos estabelecidos.

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

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. Assim, a dinamização do processo 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.

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 ao longo do projecto;
- 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.

Para a responsabilidade social dos agentes empresariais optamos pela definição de Jones (1980) porque nos serve de base para o estudo prático de processos em que estes agentes se relacionam com outros actores. Segundo Jones,

corporate social responsibility is the notion that corporations have an obligation to constituent groups in society other than stock-holders and beyond that prescribed by law or union contract. Two facets of this definition are critical. First, the obligation must be voluntary adopted; ... Second, the obligation is a broad one, extending beyond the traditional duty to shareholders to other societal groups such as customers, employees, suppliers, and neighbouring communities. (JONES, 1980: 59-60)

Assim, centramos a atenção em projectos nos quais as actividades dos agentes empresariais têm um carácter voluntário e pretendem intervir a nível social: "the specific

activities are guided by businesses' desire to engage in social roles not mandated or required by law and not expected of businesses in an ethical sense, but which are increasingly strategic. Examples of these voluntary activities ... included making philanthropic contribution ... training the hard-core unemployed, or providing day-care centers for working mothers" (CARROLL, 1999: 284).

Os projectos locais que estudamos neste artigo visam indivíduos com dificuldades de integração no mercado de emprego. O foco deste artigo na vertente empírica da responsabilidade social dos agentes empresariais está na linha das sugestões referidas no trabalho de Carroll (idem), para que, no decurso da investigação, os investigadores envolvam os agentes empresariais na discussão prática das suas actividades de responsabilidade social.

Consideramos que o estudo da maturação das parcerias nos permite enriquecer a ligação entre as duas componentes do conceito de parceria, o que possibilita o aprofundamento da análise da responsabilidade social dos agentes empresarias. O nosso estudo de caso visa a análise da tradução dos pressupostos-chave da relação entre actores na evolução dos projectos em causa. O estudo da maturação da parceria com base nas formas de articulação e participação das instituições e nas diferentes dinâmicas de parceria, possibilita o conhecimento 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 dos parceiros. Parte-se do princípio que, sobretudo no tocante à predisposição para negociar e à predisposição para actuar na base da mudança, os pressupostos-chave na relação entre actores estão mais ou menos «presentes» nos casos em estudo conforme a tipologia de maturação das parcerias.

2. Estudo de caso de três projectos locais

A estratégia metodológica consiste no estudo de parcerias que trabalham a responsabilidade social dos agentes empresariais, com base na análise de três projectos locais de promoção do emprego.

O estudo em amplitude permite analisar múltiplas dimensões da realidade, possibilita a identificação da heterogeneidade e de elementos comuns aos projectos, permite centrar a atenção na relação estabelecida entre técnicos e entre estes e os indivíduos-alvo bem como reflectir sobre o contexto local e externo dos projectos.

Foram efectuadas entrevistas semi-directivas a técnicos-representantes dos agentes empresariais envolvidos e a técnicos-representantes dos parceiros que com eles articularam tarefas. Com esta técnica de recolha de informação foi possível criar condições 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. Esta técnica de recolha da informação permite, por comparação com o questionário por correio, um contacto mais prolongado com o entrevistado e a realização do trabalho de campo com base em questões abertas com resposta orientada para os técnicos reflectirem sobre aspectos qualitativos da parceria.

Os critérios para a escolha dos entrevistados e respectivas instituições-parceiras foram os seguintes:

- Centrámos a atenção em órgãos públicos 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.

2.1. Envolvimento no processo de parceria

No envolvimento no processo de parceria 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 do projecto LC;
- 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 e empresas privadas (projecto AM), Segurança Social de Beja e empresas privadas (projecto FO), Centro de Emprego de Vila Nova de Gaia, Sandeman e Associação de Empresas do Vinho do Porto (projecto LC).

Nesta vertente de análise evidenciou-se a participação 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. A Sandeman e a Associação de Empresas do Vinho do Porto disponibilizaram recursos humanos para a parceria no projecto LC sendo que os representantes destes 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 emprego, com excepção,

naturalmente, das tarefas-base iniciais relativas à sensibilização dos restantes parceiros e à negociação com os mesmos, desenvolvidas pelos parceiros mais activos. Destaca-se, no caso de Amares, a participação dos agentes empresariais em duas tarefas-base. No caso do projecto FO, a participação dos parceiros menos activos cobriu apenas algumas tarefas específicas.

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 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 privadas contribuíram para a organização de visitas de estudo, parte prática dos cursos, estágios e para a contratação de formandos.

Segundo a avaliação da Iniciativa Comunitária «Terceiro Sistema» (EUROPEAN Commission, 2001), 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, constata-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.

No projecto FO, 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.

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 deste projecto. No entanto, esta estratégia condicionou a parceria com os agentes empresarias. As dificuldades no trabalho conjunto com estes agentes na área do

autoemprego foram acrescentadas face a um meio que, estruturalmente, se apresenta com falta de «tradição» e iniciativa empresariais.

No caso de Vila Nova de Gaia, no seu todo as tarefas específicas de cada parceiro empresarial induziram uma participação em todas as tarefas-chave. Os agentes empresariais desenvolveram formação nas áreas de marketing, contabilidade e fiscalidade e acompanharam algumas microempresas criadas na sequência do projecto; em particular, 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.

O objectivo ligado à formação dirigida ao autoemprego, em parte induziu dificuldades por parte da equipa técnica da Cruz Vermelha na parceria estabelecida com os agentes empresariais. Os técnicos-representantes dos agentes empresariais revelaram dificuldades no acompanhamento, necessariamente frequente, das pequenas iniciativas empresariais entretanto criadas. Por seu lado, a equipa da Cruz Vermelha desenvolveu um tipo de trabalho que lhe pôs mais dificuldades, sobretudo devido aos meios humanos e técnicos exigidos a uma equipa de carácter «permanente» no acompanhamento dos pequenos empresários cuja sede foi instalada fora das instalações do projecto.

A este respeito, as dificuldades do projecto de Vila Nova de Gaia na área da criação de emprego encontram também paralelo nas experiências relatadas por trabalhos de avaliação a nível europeu (COMMISSION Européenne, 1998). Os pequenos projectos empresariais são, na generalidade, enquadrados por organizações associativas e de parceiros relativamente frágeis sob o ponto de vista dos recursos financeiros disponibilizados para apoio directo ao 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.

2.2. Dinâmica de parceria

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). 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 da reflexão relativamente isolada sobre os objectivos do projecto, e 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 projecto AM, a interacção dos objectivos e das tarefas surgiu ligada a uma estratégia reorientada para as necessidades específicas de cada formando ao longo da frequência dos cursos e após a sua conclusão, e pode ser observada, por exemplo, na ênfase colocada no conhecimento e sensibilização dos formandos para o mercado de emprego. 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 aconteceram dado que se chegou à conclusão que os cursos iniciais não proporcionariam saídas profissionais. A organização destas tarefas foi desenvolvida em parceria com a Associação Industrial do Minho e empresas privadas, ainda que com base numa articulação pontual.

No projecto LC, a reformulação do conteúdo programático da formação baseou-se na articulação entre a equipa técnica da Cruz Vermelha e os representantes dos agentes

empresariais. A formação em marketing foi adaptada focando a atenção "... no atendimento ao público, por telefone, valorizando a imagem institucional..." (Texto da entrevista ao representante da Sandeman) ; "... deu-se uma ênfase mais prática [...] tendo em conta os negócios que os alunos estavam a criar..." (Texto da entrevista ao representante da Associação de Empresas do Vinho do Porto).

Constatamos ainda a influência indirecta do trabalho conjunto, ainda que pontual, sobre a reflexão relativamente isolada dos agentes empresariais sobre os objectivos do projecto. Esta dinâmica não se revelou suficiente para suscitar a discussão estratégica dos projectos em parceria com as instituições da área 'social'.

Inicialmente na Associação Industrial do Minho foi desencadeada uma discussão crítica sobre se o objectivo de criação de empresas no âmbito deste tipo de projectos distorce ou não a «lei da concorrência». Ao longo do projecto, foi 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 a distorção da concorrência do ponto de vista dos princípios mas não tem aplicação prática." (Texto da entrevista ao representante da Associação Industrial do Minho)

No projecto LC, face às dificuldades evidenciadas através do contacto com os indivíduos-alvo e com as condições pouco favoráveis de trabalho da equipa técnica da Cruz Vermelha, os agentes empresariais redefiniram os seus objectivos iniciais: "... redução do número de micro-empresas a criar..." (Texto da entrevista ao representante da Associação de Empresas do Vinho do Porto) e valorização da integração no mercado de emprego "... com base em empresas existentes" (Texto da entrevista ao representante da Sandeman).

Observamos também que, na sequência da participação nos projectos, não houve impacto nos métodos de trabalho das instituições de origem dos agentes empresarias. Esta situação pode em parte ser explicada pela ausência de trabalho habitual com este tipo de indivíduos nessas mesmas instituições de origem.

A dinâmica essencialmente permanente associa-se, no caso de Amares, à continuidade estável das parcerias após a conclusão do projecto AM. A continuidade da parceria da Santa Casa com a Associação Industrial do Minho após o projecto foi traduzida 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).

Saliência ainda para o efeito indirecto da actividade em parceria após a conclusão do projecto LC, sobre os trabalhos conjuntos em que estiveram envolvidos apenas agentes exteriores a estes projectos. No caso de Vila Nova de Gaia salientaram-se os contactos dos agentes empresariais com o Instituto de Emprego e Formação Profissional e a Associação Comercial e Industrial de Gaia em áreas diferentes, nomeadamente a apresentação de projectos pelos respectivos sócios. Consideram-se estas duas instituições como exteriores ao projecto uma vez que este tipo de contactos (em áreas diferentes) foram estabelecidos com o Instituto de Emprego e Formação Profissional e não com o Centro de Emprego de Gaia (parceiro do projecto), e dado que a Associação Comercial e Industrial de Gaia teve uma participação muito reduzida no projecto.

2.3. Comunicação vertical e relação com os projectos locais

A comunicação vertical entre agentes de diferentes escalas de intervenção é inerente ao enquadramento operacional das políticas de emprego europeias e em Portugal, e compreende duas vertentes. O enquadramento operacional possibilita uma comunicação «de cima para baixo» para a aplicação das políticas e respectivos programas no âmbito das experiências das parcerias locais. Por sua vez, a comunicação «de baixo para cima» acontece quando a avaliação transnacional de experiências locais induz ou influencia a reformulação das políticas e programas públicos. Neste artigo centramos a atenção na primeira destas vertentes.

A componente operacional das políticas públicas 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 Plano Nacional de Luta Contra a Pobreza (PNLCP), Rendimento Mínimo Garantido (RMG), Ensino Recorrente, programas do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), Programa para a Exploração de Novas Vias de Combate à Discriminação e à Desigualdade na Área do Emprego (EQUAL) e Programa Operacional para o Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS).

Esta componente operacional, simultaneamente restringe e facilita o desenvolvimento da comunicação horizontal nos processos locais 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.

Os elementos referidos a seguir baseiam-se nas entrevistas aos agentes empresariais. Vejamos as 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, as razões institucionais enquadradas pelos programas públicos 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 no âmbito da promoção local do emprego. Por seu lado, 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, designadamente a obrigatoriedade, via Recite 2, de participação dos agentes empresariais no projecto LC.

A componente operacional 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 profissional e empresarial, e as tarefas extra-formação, como visitas de estudo a empresas, apoio ao empresário ou reuniões de motivação dos grupos-alvo para a integração no mercado de emprego. Na Iniciativa Comunitária Recite 2, saliência para os problemas de tesouraria da Cruz Vermelha (como instituição-proponente) devido a atrasos de financiamento que condicionaram temporalmente o pagamento aos agentes empresariais formadores. Saliência ainda para a falta de apoio técnico por parte dos serviços da Comissão (para além dos serviços contabilísticos) para resolução de problemas específicos inerentes ao financiamento para o autoemprego.

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 num restaurante parceiro do projecto 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, destaque 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 (ex: sobre financiamento de projectos empresariais) 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, em parceria com os agentes empresariais, 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 entre os parceiros 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.

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).

3. Comunicação vertical na implementação de programas públicos na União Europeia e em Portugal

Centrando a atenção nas Iniciativas 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.

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 cofinanciamento 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.

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.

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.

Centrando agora a atenção nos programas de iniciativa nacional Rendimento Mínimo Garantido (RMG) e Regime de Incentivos às Microempresas (RIME), a nível geral, verificou-se uma intervenção com preponderância da escala nacional, ainda que enquadrada pelas orientações europeias e procurando tirar partido dos serviços públicos regionais e locais. Nestes programas, a orientação operacional de articulação revestiu-se de duas formas.

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, 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.

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).

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.” (COMISSÃO Nacional de Coordenação, 2001: 187)

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.

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.

Conclusões e pistas de investigação

O estudo da comunicação horizontal em parcerias locais de promoção do emprego implica duas vertentes analíticas da maturação dos processos:

1. 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.
2. 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 carácter permanente, «intermédia» no caso da dinâmica apresentar uma natureza contrastada, e «fraca» se estamos em presença de uma dinâmica pontual.

No projecto AM, 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. Os agentes empresariais compraram bens e serviços da empresa de inserção e contribuíram para a respectiva divulgação. De salientar o papel da Associação Industrial do Minho no aconselhamento sobre as áreas (e respectivo conteúdo) de formação a privilegiar tendo em conta a oferta de emprego existente e potencial. As tarefas das empresas privadas centraram-se nomeadamente na organização da parte prática dos cursos e dos estágios, e na contratação de formandos. Tendo por base uma dinâmica de parceria essencialmente permanente, a reformulação do projecto apresenta um carácter tendencialmente alargado. Ainda que com base numa articulação pontual com a equipa técnica do projecto, as tarefas da Associação Industrial

do Minho e das empresas privadas abrangeram a modificação de conteúdos programáticos e organização de actividades extra-formação (ex: técnicas de entrevista), e a concepção e execução de novos cursos dado que se chegou à conclusão que os cursos iniciais não proporcionariam saídas profissionais.

No projecto FO 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 face, entre outros factores, à fraca participação das empresas privadas nas tarefas de formação e extra-formação.

No projecto LC observa-se o protagonismo dos parceiros responsáveis pela gestão do projecto com envolvimento alargado das restantes instituições-parceiras. Os agentes empresariais desenvolveram formação nas áreas de gestão e acompanharam algumas microempresas criadas na sequência do projecto; a Associação de Empresas de Vinho do Porto centrou a atenção igualmente na sensibilização e incentivo das empresas associadas para se posicionarem como clientes das microempresas referidas. Baseada na articulação pontual entre a equipa técnica da Cruz Vermelha e os representantes dos agentes empresariais, a dinâmica contrastada de parceria é traduzida na reformulação parcial do projecto ao nível da integração, por parte dos agentes empresariais, de uma vertente mais prática no conteúdo programático da formação.

Os projectos apresentam ainda as seguintes características:

- Influência indirecta do trabalho conjunto sobre a reflexão relativamente isolada dos agentes empresariais sobre os objectivos do projecto. Esta dinâmica não se revelou suficiente para incentivar a discussão estratégica dos projectos em conjunto com as instituições do 'núcleo duro';
- Ausência de impacto nos métodos de trabalho das instituições de origem dos agentes empresariais. Esta situação pode em parte ser explicada pela inexistência de trabalho habitual com este tipo de indivíduos-alvo nessas mesmas instituições de origem;
- Continuidade estável das parcerias com os agentes empresariais após a conclusão do projecto (no caso do projecto AM), e efeito indirecto da actividade em parceria (no caso de Vila Nova de Gaia) após a conclusão do projecto sobre os trabalhos conjuntos em que estiveram envolvidos apenas agentes empresariais exteriores às parcerias.

Ao nível das condições intrínsecas aos projectos de referir a inversão estratégica 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 inserção social de indivíduos-alvo.

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 e na fraca disponibilização de recursos financeiros e humanos (sobretudo por parte das instituições «não proponentes» incluindo os agentes empresariais) direccionados para as actividades extra-formação (acompanhamento durante e após a formação).

No entanto, em termos de inserção a atenção é dirigida 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 direccionada para indivíduos com maiores riscos de exclusão social. 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. Dando também ênfase à ligação ao mercado de emprego, uma das principais inovações deste tipo de projectos diz respeito à natureza da 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.

Com base na investigação conceptual e empírica sobre a comunicação horizontal em parcerias locais, a análise da comunicação vertical permite a identificação e fundamentação de recomendações às autoridades nacionais e comunitárias para a concepção, implementação e avaliação de projectos e programas públicos que visem a dinamização da responsabilidade social dos agentes empresariais no que toca à promoção local do emprego.

Esta pista de investigação encontra paralelo com as preocupações da Comissão Europeia referidas em documentos-chave (COMISSÃO Europeia, 2001 ; 2002 ; 2004 ; 2006):

- Dois dos objectivos-chave referidos prendem-se, primeiro, com o investimento empresarial na formação profissional e ao longo da vida de indivíduos com dificuldades de integração social e, segundo, com a preocupação dos agentes

empresariais em apoiar este tipo de indivíduos na sua integração no mercado de emprego;

- Uma das recomendações da Comissão Europeia prende-se com a necessidade de melhoria das capacidades de avaliação das práticas da responsabilidade social dos agentes empresariais, tendo em vista reforçar a transparência, a visibilidade e a credibilidade dessas mesmas práticas;
- Uma das acções propostas vinca a importância da investigação interdisciplinar sobre responsabilidade social dos agentes empresariais no que diz respeito (entre outros temas) à eficiência e eficácia destas práticas para alcançar objectivos sociais.

A este propósito, constatamos que 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 abaixo). 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, alguns trabalhos empíricos revelam as seguintes 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 (ESTIVIL, 1994 ; SIMONIN, 1994);

2. São clarificadas as limitações metodológicas e os respectivos desafios. Exemplificando, a Comissão Europeia (COMMISSION Européenne, 1998 ; 1999) 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 iniciativas de emprego e desenvolvimento local apoiadas (HENRIQUES *et al.*, 1991 ; 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 (ESTIVIL, 1994 ; SIMONIN, 1994);
3. Alguns dos trabalhos (ESTIVIL, 1994 ; SIMONIN, 1994 ; AMARO *et al.*, 1992 ; 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 (ESTIVIL, 1994 ; SIMONIN, 1994) aprofundam o estudo das parcerias, embora a temática privilegiada seja a pobreza e não o emprego.

Assim, tendo em atenção a análise e conclusões deste artigo, propomos ainda duas pistas de investigação:

- Estudo das capacidades evidenciadas pelos agentes empresariais e restantes 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.

Referências bibliográficas

- AMARO, Rogério Roque. *et al.* **Iniciativas de desenvolvimento local** – caracterização de alguns exemplos. Lisboa: ISCTE/IEFP, 1992.
- ANDERSON, James A. **Communication theory: epistemological foundations**. New York: Guildford Press, 1996.
- ABDALLAH, P. **Théories de la communication**. Sens, sujets, savoirs. Québec: Presses de l' Université du Québec, 1991.
- BATESON, Gregory. *et al.* **Communication et société**. Paris: Seuil, 1988.
- BEAUDICHON, Janine. **La communication**. Processus, formes et applications. Paris: Seuil, 1999.

BRINKERHOFF, Jennifer M. Assessing and improving partnership relationships and outcomes: a proposed framework. **Evaluation and Program Planning**. 25, 2002, p. 215-231.

CALLON, Michel *et al.* **Réseaux et coordination**. Paris: Economica, 1999.

CARROLL, Archie. Corporate social responsibility – evolution of a definitional construct. **Business and Society**, n. 38, 3 Sep., 1999, p. 268-295.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. In: CARDOSO, Gustavo *et al.* (org.) **A sociedade em rede em Portugal**. Porto: Campo das Letras, 2005, p. 19-29.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

COMISSÃO Nacional de Coordenação. **RIME** – relatório de avaliação. Lisboa: Comissão Nacional de Coordenação, 2001.

COMISSÃO Europeia. **Implementação da parceria para o crescimento e o emprego**: tornar a Europa um pólo de excelência em termos de responsabilidade social das empresas. Bruxelas: Comissão Europeia, 2006.

_____. **Fórum multilateral europeu sobre responsabilidade social das empresas** – relatório final. Bruxelas: Comissão Europeia, 2004.

_____. **Responsabilidade social das empresas**: um contributo das empresas para o desenvolvimento sustentável. Bruxelas: Comissão Europeia, 2002.

_____. **Livro verde** - promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas. Bruxelas: Comissão Europeia, 2001.

COMMISSION EUROPÉENNE. **Second rapport d'étape relatif aux pactes territoriaux pour l'emploi**. Bruxelles: DGV - Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1999.

_____. **L'ère des emplois sur mesure** – deuxième rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi. Bruxelles: DGV - Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1998.

DUPUY, G. Réseaux. In: AURAY, J. (ed.) **Encyclopédie d'Économie Spatiale**. Paris: Economica, 1994, p. 145-151.

EUROPEAN COMMISSION. **Evaluation of the third system and employment pilot action**. Brussels: DGV - Office of Official Publications of European Communities, 2001.

ESTIVIL, Jordi. **Panorama da luta contra a exclusão social** – conceitos e estratégias. Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2003.

_____. Partnership and the fight against exclusion. Brussels: E.E.I.G. Animation and Research, 1994.

GEDDES, Michael. **Local partnership**: a successful strategy for social cohesion?. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1998.

GEOIDEIA/IESE. **Estudo de avaliação intercalar do PIC Leader II** – relatório final. Lisboa: Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural, 1999.

GEORIS, P. La fonction de médiation au niveau local. **Revue d'Action Sociale**. n. 2, Mars-Avril, 1992, p. 19-34.

GUIGLIONE, R. **L'homme communiquant**. Paris: A. Colin, 1986.

HENRIQUES, J. M. *et al.* **O Programa ILE em Portugal: avaliação e perspectivas**. Lisboa: Escher, 1991.

HIERNAUX, J. O partenariado, uma perspectiva de desenvolvimento do trabalho social. In: ESTIVIL, Jordi. (org.) **O partenariado social na Europa - uma estratégia participativa para a inserção**. Porto: Cadernos REAPN, 1997, p. 77-88.

JONES, T. Corporate social responsibility revisited, redefined. **California Management Review**. n. 22, Spring, 1980, p. 59-67.

MUCCHIELLI, R. **Communication et réseaux de communications**. Paris: Librairie L'ÉME, 1971.

RAMOS, Natália. Interculturalidade e comunicação nos cuidados de saúde. In: RAMOS, Natália. (org.) **Saúde, migração e interculturalidade**. Paraíba: Editora Universitária da UFPB, 2008, p. 97-132.

RODRIGUES, Fernanda; STOER, Stephen. **Entre parceria e partenariado**. Oeiras: Celta, 1998.

SIMONIN, Bernard. **The Multidimensional approach as a principle of the program**. Brussels: E.E.I.G. Animation and Research, 1994.

WASSERMAN, Stanley *et al.* **Social network analysis: methods and applications**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

WOLTON, Dominique. **Pensar a comunicação**. Miraflores: Difel, 1999.