



**ESTUDO DE ACTUALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO INTERCALAR  
DA INTERVENÇÃO ESTRUTURAL DE INICIATIVA  
COMUNITÁRIA EQUAL**

**RELATÓRIO FINAL**

**LISBOA, SETEMBRO DE 2005**



# **ESTUDO DE ACTUALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO INTERCALAR DA INTERVENÇÃO ESTRUTURAL DE INICIATIVA COMUNITÁRIA EQUAL**

## **EQUIPA RESPONSÁVEL**

Luís Capucha (Coordenador); Teresa Evaristo (Coordenadora Adjunta)

Alexandre Calado; Ana Alexandra Pereira; Ana Salvado

Custódio Conim; Fernando Honório; Eunice Mateus; José Santandré;

Maria Álvares; Pedro Estêvão

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	2
<b>PARTE I. ACTUALIZAÇÃO DA ANÁLISE DA PERTINÊNCIA E COERÊNCIA DO PIC EQUAL.....</b>	<b>5</b>
<b>I.1. ANÁLISE DA PERTINÊNCIA FACE À EVOLUÇÃO DO CONTEXTO.....</b>	<b>5</b>
<b>I.2. A COERÊNCIA EXTERNA E INTERNA DO PIC EQUAL .....</b>	<b>12</b>
<b>I.3. TRÊS QUESTÕES ESTRATÉGICAS.....</b>	<b>15</b>
<b>PARTE II. ANÁLISE DA QUALIDADE DO SISTEMA ACOMPANHAMENTO E GESTÃO E DINÂMICAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PIC EQUAL.....</b>	<b>20</b>
<b>II.1. ANÁLISE DO PLANO DE COMUNICAÇÃO .....</b>	<b>20</b>
<b>II.2. EFICÁCIA DO SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO E SISTEMA DE CONTROLO DE 1º NÍVEL .....</b>	<b>22</b>
(a) Sistema de Acompanhamento.....	22
(b) Processo de apoio aos candidatos em fase de candidatura e no decurso da Acção 1 da 2ª fase.....	22
(c) Apoio aos projectos no decurso da Acção 2 e 3 da 1ª fase .....	25
(d) Sistema de Controlo .....	27
<b>II.3. ANÁLISE DO MODELO INSTITUCIONAL E DO QUADRO ORGANIZATIVO .....</b>	<b>29</b>
(e) O quadro normativo e regulamentar que sustenta o Programa.....	29
(f) Os Órgãos de Gestão e a Estrutura de Apoio Técnico .....	29
<b>II.4. SISTEMA DE INFORMAÇÃO.....</b>	<b>31</b>
(g) Análise do Sistema de Informação .....	31
(h) Análise dos Indicadores.....	34
<b>II.5. GESTÃO FINANCEIRA: FLUXOS E CIRCUITOS FINANCEIROS .....</b>	<b>37</b>
<b>II.6. MECANISMOS IMPULSIONADORES DE OBJECTIVOS ESPECÍFICOS.....</b>	<b>41</b>
(i) Documentos de referência para apoio ao desenvolvimento de projectos .....	42
(j) A análise da eficácia e da eficiência.....	43
<b>II.7. PROCESSO DE CANDIDATURAS .....</b>	<b>50</b>
<b>II.8. EFEITOS DA PARTICIPAÇÃO DE TÉCNICOS NOS CURSOS PÓS-GRADUAÇÃO “GERIR PROJECTOS EM PARCERIA” .....</b>	<b>52</b>
<b>II.9. ASSISTÊNCIA TÉCNICA.....</b>	<b>58</b>
<b>II.10. DINÂMICAS DE IMPLEMENTAÇÃO – ALGUNS DADOS DE REALIZAÇÃO.....</b>	<b>59</b>
<b>PARTE III.....</b>	<b>63</b>
<b>III- ESTUDO DO VALOR ACRESCENTADO PELOS PRINCÍPIOS EQUAL .....</b>	<b>63</b>

**ESTUDO DE ACTUALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO INTERCALAR  
DA INTERVENÇÃO ESTRUTURAL DE INICIATIVA COMUNITÁRIA EQUAL**

<b>III.1. CARACTERIZAÇÃO GERAL DOS PROJECTOS E PARCERIAS DE DESENVOLVIMENTO EQUAL .....</b>	<b>63</b>
(k) Caracterização das Entidades Interlocutoras de Projectos EQUAL.....	63
(l) Caracterização da Parceria de Desenvolvimento .....	64
(m) Caracterização dos Projectos EQUAL .....	66
(n) Desenho da Intervenção .....	69
<b>III.2. MODOS DE INCORPORAÇÃO DOS PRINCÍPIOS EQUAL .....</b>	<b>70</b>
(o) Trabalho em Parceria .....	70
(p) Transnacionalidade.....	74
(q) Empowerment .....	75
(r) Igualdade de Oportunidades .....	77
(s) Mainstreaming e Disseminação.....	77
<b>PARTE IV .....</b>	<b>83</b>
<b>IV - RESULTADOS E POTENCIAL DE IMPACTES.....</b>	<b>83</b>
<b>IV.1. ANÁLISE DE PROJECTOS: INOVAÇÃO E RESULTADOS .....</b>	<b>83</b>
<b>V.1. ANÁLISE DE PROJECTOS: OS PRINCÍPIOS EQUAL ENTRE OS FACTORES DE INOVAÇÃO.....</b>	<b>94</b>

**ESTUDO DE ACTUALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO INTERCALAR  
DA INTERVENÇÃO ESTRUTURAL DE INICIATIVA COMUNITÁRIA EQUAL**

2.2.1. Sugestões para melhorar o apoio dado durante a Acção 1 .....	23
2.3.1. Organigrama do Gabinete de Gestão da Equal .....	30
2.4.1. Funcionalidades e Componentes do Sistema de Informação .....	31
2.5.1. Os indicadores do Programa .....	39
2.5.2. Remanescente da Dotação Financeira a utilizar no último ano .....	40
2.6.1. Notação Final dos projectos .....	46
2.6.2. Classes de Notação e distribuição por Clusters .....	46
2.6.3. Resumo de classificações tipológicas .....	47
2.6.4. Quadrante de correlação de eficácia .....	48
2.6.5. Correlação entre orçamento e nota dos produtos .....	49
2.10.1. Número de pedidos de financiamento entrados .....	60
2.10.2. Número de pedidos de financiamento aprovados .....	60
2.10.4. Número de RTP por tipo de suporte e por ano .....	62
3.1.1. Natureza Funcional da Entidade Interlocutora .....	63
3.1.2. Peso total dos financiamentos nacionais e comunitários no orçamento da EI .....	64
3.1.3. Tipo de objectivos da intervenção .....	67
3.1.4. Tipo de problemas objecto de intervenção .....	68
3.1.5. Principais destinatários dos projectos .....	69
3.2.1. Motivos para a alteração da Parceria de Desenvolvimento .....	71
3.2.2. Dificuldades do trabalho em parceria .....	72
3.2.3. Benefícios do trabalho em parceria .....	73
3.2.4. Perspectivas de continuação do trabalho em parceria .....	74
3.2.5. Natureza dos alvos de disseminação definidos .....	79
3.2.6. Produtos desenvolvidos .....	81
4.1.1. Níveis e domínios de inovação dos produtos do Reportório .....	85
4.1.2. Domínios de Inovação pretendidos pelo conjunto dos produtos analisados .....	86
4.1.3. Diferença entre Classificações e Índice de Inovação .....	87
5.1.1. Médias de incorporação de princípios em produtos (Max=100) .....	94
5.1.2. Matriz de produtos processos .....	96

## INTRODUÇÃO

O Relatório de avaliação do Intervenção Intercalar Estrutural de Iniciativa Comunitária Equal que aqui se apresenta constitui o resultado de um processo de reflexão e investigação prolongado e rico. Beneficiando de um ambiente de cooperação – respeitadas as fronteiras éticas de forma escrupulosa – com o Gabinete de Gestão da Iniciativa e da colaboração informada de um Painel de Peritos que inclui o grupo de pessoas que, no conjunto, para além dos técnicos do referido Gabinete, melhor conhece o EQUAL em Portugal, painel esse que em momentos decisivos permitiu à equipa responsável pelo estudo definir um rumo coerente e adequado às realidades do Programa, a avaliação constituiu ela própria uma experiência de certo modo inovadora.

De facto, os instrumentos mais correntes de orientação bibliográfica sobre a avaliação fornecem as indicações necessárias quer à avaliação de pequenos projectos bem delimitados territorial e cronologicamente, quer à avaliação de programas operacionais promotores de medidas mais ou menos padronizadas. Como avaliar um Programa simultaneamente extenso, extremamente diversificado do ponto de vista das acções que financia e cujo “output” são produtos e práticas inovadores é matéria que não se encontra referenciada na bibliografia da avaliação, nem conhece muitos precedentes que possam servir de orientação.

A opção tomada foi, neste contexto, a de actuar em dois sentidos complementares. Por um lado, proceder a uma análise de tipo mais convencional das diversas dimensões a avaliar. A realização de entrevistas a responsáveis políticos, responsáveis do programa e a peritos, mais a análise da documentação relevante – documentos de programação, relatórios, documentos de orientação política do mais diverso tipo –, a análise estatística e a análise comparada da estrutura do EQUAL e de outros instrumentos de intervenção, constituíram vias principais para aferir da pertinência e da coerência interna e externa do programa; a realização de entrevistas a membros da estrutura do programa, a análise do sistema de informação, a realização de inquéritos a promotores, a realização de 24 estudos de casos e de um conjunto de workshops regionais com representantes das parcerias de desenvolvimento dos projectos permitiu avaliar a eficácia dos instrumentos de gestão e acompanhamento, de divulgação, de gestão e coordenação.

Era porém necessário ir além deste tipo de abordagem para responder a três questões fundamentais: 1) em que medida se estão a produzir produtos e práticas inovadoras e em que medida elas têm potencial de disseminação; 2) qual o papel dos princípios Equal no potencial de

inovação/disseminação produzido ao nível das parcerias de desenvolvimento; e 3) que papel pode jogar a gestão do programa, nomeadamente nas funções selecção de candidaturas e acompanhamento, na potenciação da capacidade das parcerias. Os métodos tradicionais não permitiriam responder a estas questões, que escapam aos indicadores de eficácia e eficiência tradicionais. Foi preciso mergulhar no Programa, analisar um por um, com pormenor, os documentos que dão conta das características e actividades das parcerias de desenvolvimento; construir as baterias de indicadores que permitissem trabalhar essas características e actividades, nomeadamente criando conjuntos mais ou menos homogêneos de parcerias – os clusters – de modo a obter informação capaz de fundamentar a escolha de casos que constituam exemplos da diversidade interna do programa. Foram esses casos, 24 ao todo, objecto de estudo aprofundado, de modo a colher a informação que permita, com o complemento dos workshops regionais e de alguma informação dos inquéritos extensivos, responder às três questões estratégicas que enunciámos.<sup>1</sup>

Como facilmente se compreenderá, não cabe em algumas dezenas de páginas toda a informação recolhida, toda a análise que dela foi extraída, todas as conclusões retiradas, toda a fundamentação dessas conclusões e as recomendações decorrentes do conjunto. Optámos assim por trazer para o relatório final da avaliação apenas os elementos de síntese e as informações mais relevantes, deixando para leitores mais interessados em aprofundar a informação ou verificar a fundamentação dos conteúdos do relatório um outro documento, chamado “Actualização da Avaliação Intercalar da IC EQUAL – Informação de Referência”, onde se encontram os pormenores da pesquisa e das análises construídas no processo de avaliação.

Do presente Relatório final constam, fundamentalmente, quatro capítulos. No primeiro resume-se a análise da evolução do contexto sócio-económico e político com implicações no programa e ensaia-se uma resposta á questão, ausente inicialmente, das alternativas que se abrem com o fim anunciado da EQUAL na próxima geração de Fundos Estruturais. No segundo capítulo procede-se à análise da qualidade do sistema de acompanhamento e gestão e das dinâmicas gerais de implementação da Iniciativa. No terceiro aborda-se a questão da incorporação dos princípios EQUAL na concepção e desenvolvimento das Parcerias e dos seus projectos. No quarto destaca-se, numa perspectiva do resultado e do processo, a eficácia e eficiência do Programa, medidos pela qualidade e sustentabilidade dos produtos e das práticas induzidas pelos princípios da Iniciativa.

Optámos, assim, por ir destacando, ao longo do texto, as principais conclusões e recomendações, que serão no fim reunidas de forma a poderem evoluir para o formato de um sumário executivo.

---

<sup>1</sup> E que, conjuntamente com as componentes de carácter mais clássico, constituem o núcleo estruturante das preocupações

**ESTUDO DE ACTUALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO INTERCALAR  
DA INTERVENÇÃO ESTRUTURAL DE INICIATIVA COMUNITÁRIA EQUAL**

A equipa do IED, consciente do esforço realizado, espera que o trabalho feito possa ser útil ainda para o actual programa que se prepara para entrar na recta final, mas também para outros programas ou medidas que venham a ser implementados para contribuir para o mesmo objectivo, a criação de um mercado de trabalho mais aberto, de melhor qualidade, mais competitivo e capaz de proporcionar a todos os cidadãos o direito que têm a um trabalho digno e gratificante.

---

expressas no caderno de encargos da avaliação.



## ACTUALIZAÇÃO DA ANÁLISE DA PERTINÊNCIA E COERÊNCIA DO PIC EQUAL

### I.1. ANÁLISE DA PERTINÊNCIA FACE À EVOLUÇÃO DO CONTEXTO

---

O contexto em que foi concebido o PIC EQUAL em Portugal apresentava-se significativamente diverso do actual. Verificava-se nessa altura um amplo consenso, resultante de um debate alargado envolvendo para além do governo, os parceiros sociais e civis e a Comissão Europeia, realizado no âmbito da negociação do QCAIII, a respeito do diagnóstico do sistema de emprego e dos principais indicadores de coesão social, bem como das prioridades resultantes desse diagnóstico, que constam do Plano de Desenvolvimento Regional e também do Plano Nacional de Emprego da época. Correctamente, a IC EQUAL assumiu esse diagnóstico para desenhar a sua própria programação.

O contexto em que o PIC EQUAL foi concebido, realçado ao nível do diagnóstico, apresentava um conjunto de indicadores positivos, com incidência particular no mercado de trabalho, entre os quais se incluíam resumidamente:

- ⇒ Uma tendência positiva na evolução da economia, com crescimento do produto superior à média europeia. Depois de uma queda da taxa média de crescimento do PIB da ordem dos 5,1% ao ano no período 1986/1990 para valores da ordem de 1,4% ao ano, entre 1991 e 1994, (com o ano de 1993 a verificar um crescimento negativo), entre 1995 e 2000 o crescimento anual recuperou para valores médios de 3,5%, com um valor máximo de 3,9 em 1997 e 1998. No ano 2000 a taxa de crescimento foi de 3,3%. Por seu lado, na segunda metade da década de 90 a produtividade (PIBpm/população empregada) também registava uma evolução positiva, com taxas de crescimento de 3,4% em média entre 1986 e 1990, 1,2% entre 1991 e 1994 e 2,0% entre 1995 e 2000 (em grande parte devidas ao

crescimento do emprego), ano em que o valor do crescimento descera para 1,4%, representando cerca de 62,5% da produtividade média europeia;<sup>2</sup>

⇒ Um sistema de emprego cujos indicadores qualitativos eram claramente positivos.

- A população activa partiu de patamares elevados e não tem deixado de crescer (ver quadro 1), atingindo a taxa de actividade um valor de 72,8% em 2004 (79,0% para os homens, que registaram a única, e ligeira, queda de 2003 para 2004, e de 66,7% para as mulheres).
- A taxa de emprego apresentava valores muito superiores à média europeia. Tendo vindo a crescer desde 1997,<sup>3</sup> atingiu valores da ordem dos 67,4 e 68,3 respectivamente em 1999 e 2000, aproximando-se dos “objectivos de Lisboa”. No caso da taxa de emprego das mulheres esses objectivos eram mesmo ultrapassados, com os valores de 59,5 e 60,5 nos mesmos anos. A taxa de emprego dos jovens era igualmente elevada (42,6% e 42,0%), apesar de uma quebra de 0,5% que se atribuía, no PNE de 2001, ao aumento da frequência escolar e da formação. Os trabalhadores mais idosos, entre os 55 e os 64 anos apresentavam taxas de emprego nos mesmos anos (1999 e 2000) de, respectivamente, 50,4% e 50,8%, valores que ultrapassavam os objectivos que viriam a ser estabelecidos para a Europa em Estocolmo.
- Apesar de grande parte do crescimento do emprego se ficar a dever à componente dos “contratos não permanentes”, os contratos permanentes também cresciam, pelo que o acréscimo dos contratos não permanentes não resultava da destruição de contratos permanentes, mas de novas entradas no mercado (de jovens e de desempregados) e da “emersão” de trabalho “submerso”, como aliás alguns estudos comprovaram.
- O desemprego encontrava-se numa curva descendente acentuada desde 1997, tendo atingido o valor histórico de 3,9% em 2000 (4,4% em 1999). O desemprego feminino apresentava-se bastante superior ao dos homens (4,9% contra 3,1% em 2000), mas o valor relativamente baixo em termos europeus e a tendência declinante eram igualmente factuais. O mesmo se diga dos jovens, com taxas de desemprego mais do que duplas da média (8,8% e 8,6% em 1999 e 2000) e, neste caso, com penalização mais acentuada do género feminino, sendo porém a tendência para a queda do desemprego.

<sup>2</sup> Almeida, Maria Henriqueta et al. (2002), “Crescimento, Bem Estar Económico e Coesão Social”, in AA.VV., Portugal 1995-2000, Perspectivas de Evolução Social, Oeiras, DEPP/MTS-Celta (p. 13-40).

<sup>3</sup> Ver Ministro, Antonieta, Lucília Gomes e Helena Miranda (2002), “Emprego, Desemprego e Salários”, in AA.VV., Portugal 1995-2000, Perspectivas de Evolução Social, Oeiras, DEPP/MTS-Celta (p. 87-138).

- ⇒ Como mostrou a avaliação independente do Plano Nacional de Emprego,<sup>4</sup> todas as metas nos domínios do combate ao desemprego, de formação e educação de jovens, da formação contínua, de desburocratização dos procedimentos de constituição de empresas, de criação de emprego, de promoção da igualdade de oportunidades, entre outras, estavam a ser sistematicamente alcançadas, reforçando o clima de optimismo relativo que se vivia.
- ⇒ A pobreza, indicador, embora indirecto, do principal objectivo do programa, a promoção da coesão social por via da promoção de um mercado de trabalho mais inclusivo, sendo das mais elevadas da Europa, mostrava uma tendência decrescente, sendo pois a prioridade orientada para o reforço dos factores que haviam gerado esse descréscimo.

O diagnóstico positivo em relação às dinâmicas dos principais indicadores e às variáveis quantitativas no mercado de emprego não escondiam, porém, um conjunto de problemas estruturais. Esses problemas tocavam e continuam a tocar, nalguns casos com mais intensidade no actual momento, em primeiro lugar a problemática das qualificações:

- Os níveis de escolaridade da população portuguesa que, apesar da evolução rápida, mantêm uma enorme distância face aos países desenvolvidos da Europa. De facto, a proporção de pessoas com idade superior a 25 anos com no máximo o ensino secundário inferior (9 anos) era de 79,4% em Portugal contra 35,4% na Europa em 2002, ao passo que as pessoas com o ensino secundário superior eram 11,3% e 42,9% e com o nível superior as proporções eram 9,4% e 21,8%.
- Nos últimos dois anos, como revelam os dados da nova série do Inquérito ao Emprego do INE, a situação melhorou um pouco, tendo os trabalhadores de qualificações elevadas subido 14,4% entre o primeiro trimestre de 2003 e o primeiro trimestre de 2004, ao passo que os trabalhadores de qualificações baixas<sup>5</sup> tiveram um declínio de cerca de 4,1% (ver Quadro nº 10). Não deixa porém de se manter uma estrutura altamente desequilibrada, porquanto a proporção destes últimos face aos trabalhadores de qualificações elevadas é de 2,9 vezes mais.
- Argumenta-se, com razão, que a “infra-qualificação” comporta um factor geracional. O atraso repercute mais fortemente na população adulta do que na população jovem. Mas não podemos porém esquecer o contraste também existente entre os mais jovens que pretendem prosseguir estudos superiores e aqueles que, provavelmente ponderando o facto de o mercado de trabalho não

---

<sup>4</sup> Para uma síntese dos estudos feitos por quatro equipas de peritos independentes, ver Luís Capucha (Coord.), 2003, Impacto da estratégia europeia para o emprego em Portugal – síntese dos estudos de avaliação, Lisboa, DEPP/MTS.

valorizar as qualificações intermédias, abandonam precocemente o ensino. A triste verdade é que o indicador europeu deste abandono apresenta um valor de 45,5% para Portugal contra 18,8% de média na Europa dos 15.

- O défice qualificacional poderia ser eventualmente recuperado se em Portugal se verificasse um esforço de formação contínua e de educação de segunda oportunidade, mas o que se verifica é que o nosso país apresenta o pior resultado de toda a União em termos de participação de pessoas entre os 25 e os 64 anos em educação ou formação por ano, que não excedia, segundo o Labour Force Survey, 2,9% no nosso país em 2002 (subiu para perto de 4% em 2004), contra 8,5% na Europa (que também subiu para 9%). Os resultados alcançados pelas medidas do mercado social de emprego, da formação para desempregados, do sistema de aprendizagem, da formação profissional contínua (subida de 63119 em 1999 para 73265 em 2003) e dos Centros de Reconhecimento, Verificação e Certificação de Competências adquiridas em contextos não formais e informais parecem não estar a produzir a recuperação necessária.

Uma segunda área dos problemas estruturais que persistem no nosso país ligam-se ao “output” do emprego, isto é, à produtividade do trabalho, afectada, para além do investimento tecnológico,<sup>6</sup> pela baixa qualificação da população activa, por desequilíbrios na estrutura sectorial e pela prevalência de formas arcaicas de organização do trabalho.

- Assim, a taxa de produtividade, que teoricamente deveria ter crescido se o aumento do desemprego correspondesse a uma supressão dos empregos menos qualificados, estagnou o crescimento desde 2000. A taxa de crescimento da produtividade foi de apenas 0,4% em 2001, 0,3% em 2002, atingiu um valor negativo de -0,4% em 2003 e subiu apenas 0,1% no primeiro trimestre de 2004 face ao trimestre homólogo, segundo nos indica o Relatório de Conjuntura do 1º Trimestre de 2004 do DEEP.
- Como dissemos, os bloqueios qualificacionais, a par do factor que lhe está intimamente relacionado de atraso na transição para a economia do conhecimento e para o uso sistemático das TIC na vida das pessoas, das empresas e das instituições, explicam uma parte destes indicadores. Outra parte explica-se pelo padrão de especialização produtiva que apresenta uma estrutura sectorial menos evoluída do que a norma europeia. O modelo de competitividade assente na compressão do custo dos factores e em particular do trabalho, com resistências à introdução da inovação organizacional e

---

<sup>5</sup> Os grupos considerados de qualificações altas e baixas resultam da tipologia usada pela Comissão Europeia.

das novas tecnologias nos processos produtivos, parece ter-se esgotado.

- Por outro lado, Portugal tem um peso maior do que a média europeia em sectores como a agricultura, silvicultura e pescas e na construção, apresenta valores aproximados na indústria e energia, nos outras actividades dos serviços e no comércio, restaurantes, hotéis, transportes e comunicações, e revela-se particularmente deficitário nas actividades financeiras, imobiliárias, alugueres e serviços às empresas.
- Para além da estrutura sectorial deficitária nos sectores que tendem a liderar os factores de inovação na economia e os ganhos de produtividade do trabalho, a muito pequena dimensão das empresas portuguesas representa sem dúvida um factor inibidor da modernização do trabalho e da inovação. Para além do peso muito superior à média europeia dos trabalhadores por conta própria, as micro-empresas de menos de 10 trabalhadores representam 82,9% da totalidade do tecido empresarial e as de menos de 20 trabalhadores são 92,2%.
- Como dissemos, o padrão de competitividade assenta, assim, na compressão do custo do trabalho. Esse factor, em vez de uma progressão, tem revelado uma tendência negativa. Segundo os Relatórios de Conjuntura do DEEP, os Salários Efectivos Reais cresceram 3,1% em 2000, mas apenas 0,7% em 2001 e 0,8% em 2002, tendo depois decrescido em 2003 cerca de -0,4%. Por sua vez o Salário Mínimo Real, que de 1999 para 2000 tinha crescido 1,2%, viu o crescimento reduzido para 0,6% em 2001 e 0,5% em 2002, sendo o crescimento negativo em 2003 na ordem dos -0,8%. Não admira assim que entre os TCO e os TCP se encontrem perto de 720.000 trabalhadores abaixo da taxa de pobreza.

Assim, para além de remunerar mal o factor trabalho, a economia portuguesa apresenta uma estrutura marcada por fortes riscos de vulnerabilidade competitiva, cujas consequências se revelaram de forma clara no crescimento do desemprego e na evolução negativa dos indicadores do mercado de emprego nos últimos anos. Assim:

- O facto de terem crescido simultaneamente no nosso país nos últimos anos o emprego e o desemprego e concomitantemente ter estagnado a produtividade, significa que os postos de trabalho deixados vagos pelos novos desempregados eram, globalmente, mais produtivos do que os que se criaram, o que permite a conclusão de que em vez de se estar a verificar um período de

---

<sup>6</sup> Relativamente ao qual na década de 80 se fizeram progressos notáveis que, porém, na década de 90 começaram a ser menores quer por serem insuficientemente utilizados, quer devido à mudança de paradigma para a economia do conhecimento.

crise económica com “destruição criadora” do sector de menor qualidade da economia, o modelo baseado nos empregos de baixa gama de produtividade e qualidade se acentuou.

- O desemprego registado no IEFP desceu 22,2% entre 1997 e 2000, tendo depois subido 40,3% até 2003, ano em que atingiu o valor mais elevado em todo o período 1997-2003. O crescimento entre 2000 e 2003 foi de 67,8% para os possuidores de um nível de instrução superior e de -1% para os que não possuem nenhum nível académico. A subida foi de 52,0% para o ensino secundário e de 28,0% para os que apenas possuem o 1º ciclo do ensino básico. No segundo ciclo o aumento foi de 48,7% e no terceiro ciclo foi de 58,2%. Em resumo, foram mais penalizados, de longe, os mais qualificados.
- Menos penalizados foram os trabalhadores mais idosos (crescimento de 29,1% entre desempregados com 55 anos e mais) e mais os trabalhadores com idades compreendidas entre os 25 e os 34 anos (56,2% de crescimento), situando-se os restantes escalões entre os 31,5% (menores de 20 anos) e os 39,3% de crescimento (entre os 35 e os 54 anos). Esta subida a partir de 2000 atingiu o valor de 30,8% para as mulheres e 55,1% para os homens. Os que procuram novo emprego eram em 2003 mais 44,8% do que em 2000 e os que procuram o primeiro emprego eram mais 1,0%.
- O desemprego detectado pelo Inquérito ao Emprego (série antiga) dá indicações no mesmo sentido. O desemprego total cresceu, segundo o INE, 4,9% em 2001, 26,3% em 2002, 26,5% em 2003 e 4,2% em 2004. Só no primeiro destes anos as mulheres foram mais penalizadas, tendo o desemprego feminino subido 5,4%. Depois, o crescimento foi de 22,7%, 21,5% e -0,3% respectivamente em 2002, 2003 e 2004. A variação entre os homens foi de 4,2%, 30,9%, 32,7% e 9,6% respectivamente em 2001, 2002, 2003 e 2004.
- O desemprego de longa duração desceu de 43,6% do desemprego total em 2000 para 37,4% em 2003, tendo voltado a atingir uma proporção maior (44,7%) em 2004, revelando-se o peso do DLD como um dos principais problemas estruturais do sistema de emprego em Portugal.

Em conclusão, a estrutura do emprego em Portugal manteve no essencial algumas das suas virtudes – volumes relativamente elevados das respectivas taxas – embora se tenha verificado um declínio, enquanto regressou o problema do desemprego, juntando-se às antigas debilidades estruturais que se mantiveram ou agravaram. Alguns desses problemas ligam-se à persistência de grupos em particular risco de exclusão.

- Desde logo, como vimos, para além do peso do desemprego de longa duração entre os desempregados, o desemprego feminino e dos jovens é sempre superior à média, o que torna problemática a situação de desvantagem destas categorias. Por outro lado, a pobreza atinge uma proporção de 23% entre os desempregados e 28% entre os “outros inactivos”, ambos acima da média de 21% que se verificava em 2000 no nosso país.
- As mães de famílias mono-parentais, que em 2001 constituíam 11,5% do total dos núcleos em Portugal, apresentam taxas de inactividade da ordem dos 26,9% e uma taxa de pobreza de 37%.
- Encontramos ainda entre os grupos desfavorecidos as populações migrantes, cujo peso tem vindo a crescer, referindo-se o Plano Nacional de Emprego 2003 a valores da ordem dos 5% dos residentes e 9% dos activos para a população estrangeira actualmente residente em Portugal. O desemprego e a intermitência entre o emprego, o trabalho a prazo e o trabalho sem contrato e sem direitos atinge valores extremamente elevados.
- Em situação particularmente grave estão as pessoas com deficiência, com um nível de actividade económica extremamente baixa e uma particular incidência do desemprego.
- Poderemos prolongar a lista das categorias em particular situação de desfavorecimento, acrescentando grupos como os ex-toxicodependentes, as pessoas sem abrigo, os jovens em risco, os ex-reclusos.

Como se torna evidente, os elementos de contexto que justificavam a pertinência do PIC EQUAL na fase de programação, não apenas se mantêm actualizados, como se viram reforçados face à evolução recente das dinâmicas que mais fortemente afectam a abertura do mercado de trabalho e o acesso ou manutenção da actividade económica enquanto condição de base de uma sociedade mais coesa e integradora. Tal evolução torna mais prementes ainda do que nos anos 1999/2000 iniciativas que permitam:

- Promover a qualificação dos recursos humanos a todos os níveis – isto é, incluindo todas as gerações, ambos os géneros, a globalidade dos sectores de actividade e as pessoas com diferentes condições perante a actividade económica - como condição básica da transição para a sociedade da informação com preservação de níveis elevados de coesão social;
- Preservar simultaneamente elevadas taxas de emprego e a competitividade das empresas, preparando preventivamente a modernização do tecido económico e a reconversão dos sectores menos preparados para a inovação, actuando de forma preventiva sobre os factores de risco de

exclusão de trabalhadores actualmente inseridos nos segmentos de menor qualidade do mercado de trabalho;

- Actuar sobre as especificidades das áreas que se demarcam face aos padrões nacionais em função de parâmetros particulares de funcionamento do sistema de emprego;
- Actuar no mercado de forma a qualificar a intervenção dos serviços e das instituições, em particular das empresas, de forma a promover uma visão estratégica da função empresarial mais moderna e responsável do ponto de vista social e ambiental;
- Atenuar as desigualdades de género que atravessam o sistema de emprego aos mais diversos níveis;
- Promover acções focalizadas nas especificidade das necessidades das categorias em particular situação de discriminação no acesso ao trabalho e de manutenção no mercado de emprego.<sup>7</sup>

## **1.2. A COERÊNCIA EXTERNA E INTERNA DO PIC EQUAL**

---

A nova Estratégia Europeia definida no Conselho da Primavera de 2005, que dará origem ao Novo Plano Nacional de Emprego e provavelmente mais tarde ao futuro Plano Nacional de Acção para a Inclusão, apela a domínios de acção política que aderem de forma reforçada às medidas da Inicitiva. De facto, se aparentemente o fim da estrutura da Estratégia Europeia para o Emprego em torno dos quatro pilares que formalmente compõem a EQUAL pode aparentemente colocar em dúvida a coerência do Programa com as novas orientações de política, esse problema é apenas formal. Na realidade, a nova Estratégia, embora sulbalternizando a dimensão da coesão social, vem dar visibilidade a medidas que a Equal tem vindo a promover de modo quase isolado, como seja a actuação preventiva nos processos de reconversão sectorial, presente na Directiz 21 destinada a Promover a Flexibilidade em Conjugação com a Segurança do Emprego e Reduzir a Segmentação do Mercado de Trabalho. Outras directrizes em que a adesão é total são a Directiz 17, Executar Políticas de Emprego para atingir o pleno emprego, melhorar a qualidade e a produtividade do trabalho e reforçar a coesão social e territorial; a Directriz 18, Promover uma Abordagem do Trabalho Baseada no Ciclo de Vida (matéria em que a EQUAL, com a inovação em matéria de abordagens pessoais

---

<sup>7</sup> A questão específica dos requerentes de asilo emerge a este propósito como uma temática derivada da questão mais geral do desfavorecimento.



tem produzido materiais relevantes), na Directriz 19, Assegurar a existência de Mercados de Trabalho Inclusivos para os Desempregados e Pessoas Desfavorecidas, na Directriz 23, Alargar e Aumentar o Investimento em Capital Humano e na Directriz 24, Adaptar os Sistemas de Educação e Formação de Forma a Poderem Responder às Novas exigências em Matéria de Competências.<sup>8</sup>

Por seu lado, não existem ainda elementos suficientes para saber qual a orientação a definir no Plano Estratégico Nacional decorrente da nova Estratégia Europeia em matéria de coesão social. Podemos, assim, dizer que as correlações entre a IC EQUAL e o PNAI se mantêm relevantes, sendo a iniciativa um importante instrumento de inovação no domínio das práticas e das políticas de prevenção e de reparação da pobreza por via da integração profissional.

Como se afirmava no relatório da avaliação intercalar do PIC EQUAL o critério da disseminação coloca-se de forma geral em relação às instituições e aos diversos actores que actuam no campo da economia e do sistema de emprego e de inclusão social (começando, como salientam os documentos programáticos, pelos próprios parceiros das Parcerias de Desenvolvimento), mas coloca-se de forma muito particular em relação aos Programas Operacionais do QCAIII que financiam parte importante das políticas de *mainstream* para as quais o PIC EQUAL é suposto constituir instrumento de experimentação e inovação.

São múltiplas as matérias em que a IC EQUAL coincide tematicamente com o POEFDS, como é o caso dos percursos integrados de orientação-formação-inserção, criação de empresas e desenvolvimento local e qualificação da economia social, Igualdade de Oportunidades entre homens e mulheres e da conciliação do trabalho com a vida familiar, combate à discriminação no mercado de trabalho, formação contínua de activos, modernização das organizações ligada à criação de atitudes favoráveis à aprendizagem, cidadania empresarial e qualidade do emprego, expansão da utilização das TIC.

Uma forte articulação é também possível encontrar entre o EQUAL e o PRODEP, nomeadamente na medida em que a criação de instrumentos pedagógicos ou a experimentação de práticas de educação inovadoras podem constituir oportunidades de melhorar os objectivos do Programa Operacional da Educação para a diversificação das vias de ensino e a valorização das vias profissionais como forma de combater o abandono escolar precoce e promover a transição mais qualificada dos jovens para a vida activa.

As matérias em que a IC EQUAL intervém numa lógica experimental e inovadora estendem a sua conexão com domínios importantes de outros programas Operacionais, como o PRIME, o POSI ou o POCTI, bem como com os Programas Regionais, nomeadamente em matéria de formação de desempregados.

---

<sup>8</sup> Dispensamos aqui a referência à articulação da Iniciativa com anteriores versões do PNE, a qual pode porém ser vista no Documento de Informação Detalhada.

Do ponto de vista da Coerência Interna vale a pena recordar, como aliás já afirmara o Relatório de Avaliação Intercalar, que a Iniciativa, apresentando um elevado padrão de qualidade técnica no plano conceptual e na coerência entre os diversos elementos de programação, não deixa de se apresentar com uma estrutura aparentemente labiríntica e excessivamente retórica.

De facto, por detrás dos 5 pressupostos-chave Equal e dos outros 5 pressupostos acrescentados pela gestão portuguesa ao Programa, dos quatro elementos da estratégia relativa à realização do PIC EQUAL em Portugal, das quatro prioridades correspondentes aos quatro pilares da estratégia europeia para o emprego a que se acrescentou a prioridade dos requerentes de asilo, das medidas em que essas prioridades se traduzem e das acções em que tais medidas se desdobram (aliás de forma em parte redundante, se contarmos com a dupla presença nos documentos de programação e nos Cadernos de Encargos), estão dois eixos estratégicos principais.

Um tem um carácter preventivo da exclusão sócio-profissional, justificado pelas debilidades competitivas de uma parte importante do tecido económico e expresso nos elementos de diagnóstico que salientam a necessidade de promover a reestruturação do tecido empresarial, a reconversão profissional dos sectores do mercado de emprego de menor qualidade e competitividade, as disparidades regionais do mercado de emprego – diga-se desde já, o aspecto menos presente nas prioridades e medidas do Programa – e a necessidade de modernizar a função empresarial, nomeadamente promovendo a capacidade de inovar nos processos de trabalho e nos produtos e de adoptar lógicas de gestão socialmente responsáveis. A estas necessidades juntam-se outras duas, transversais: a necessidade de qualificar os recursos humanos e a de promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no mercado de trabalho e na vida familiar.

O segundo eixo tem um carácter reparador. Igualmente respondendo às necessidades de qualificar os recursos humanos – na dupla óptica dos grupos desfavorecidos e dos técnicos e responsáveis por medidas específicas dirigidas a esses grupos – e de promover a igualdade de oportunidades, neste eixo ganha relevo a actuação visando a integração no mercado de emprego dos requerentes de asilo e dos grupos sociais em situação de desfavorecimento.

Em resumo, temos um programa que adopta, por um lado, uma **orientação preventiva do desemprego** através da qualificação dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento dos recursos humanos e à modernização das organizações e, por outro lado, uma **orientação reparadora** através do aprofundamento das condições de suporte à melhoria da eficácia dos processos de integração.

É, pois, recomendável a adopção de uma estrutura mais simples e simultaneamente mais transparente, pondo em evidência o modo como, do ponto de vista da teoria implícita, o Programa adopta uma dupla lógica preventiva do desfavorecimento qualificando as instituições, as organizações de trabalho e os activos empregados no sentido de conservarem e melhorarem os seus empregos, com uma lógica relatoradora de aumento das capacidades das pessoas desfavorecidas e excluídas do mercado, bem como das oportunidades resultantes da criação de emprego.

Contribuem para aqueles dois eixos o desenvolvimento de **soluções** (Práticas Bem Sucedidas e Recursos Técnico Pedagógicos) **inovadoras**, bem adaptadas a problemas realmente identificados em sede de **diagnóstico** e que possam ser **disseminadas** de forma a melhorar a acção do conjunto das instituições e dos programas que formam o *mainstream* nas áreas de política em causa. A inovação passa pelo aumento das **competências** dos agentes – aferidas pelos Balanços de Competências – e pela promoção da **igualdade de oportunidades** e simultaneamente da **competitividade económica** e da **coesão social**.

A metodologia a seguir para atingir estes fins passa pela promoção de **parcerias** que permitam atacar de forma coerente e integrada (por via da **cooperação entre entidades** com fins diferenciados, mas com particular ênfase posta nas **empresas** e associações empresariais e nos **trabalhadores** e suas organizações) as diversas facetas dos problemas identificados, pela procura permanente da participação e da capacitação de todos os agentes – desde técnicos e responsáveis aos destinatários – numa lógica de **empowerment**. A **cooperação transnacional** entre as Parcerias de Desenvolvimento Equal nacionais e de outros países da União deve facilitar a troca de informação, a aprendizagem e a construção de uma visão europeia dos problemas e das soluções.

### **1.3. TRÊS QUESTÕES ESTRATÉGICAS**

---

Tendo em consideração que estamos perante um Programa extremamente complexo, dados os seus objectivos, internamente coerente e cada vez mais pertinente face à dificuldade que o mercado de emprego português revela para romper com alguns dos principais obstáculos à qualificação do trabalho e das organizações e o conseqüente aumento da produtividade e da inclusão social; tendo ainda em boa conta o forte potencial sinérgico em relação aos Programas Operacionais que aplicam as políticas de “mainstreaming”, há duas questões a que, na actual fase, se afiguram como absolutamente determinantes: uma tem a ver com a coerência externa e é relativa à capacidade efectiva de disseminação da inovação produzida numa lógica de mainstreaming; a outra liga-se à pertinência e é relativa ao futuro dos dispositivos de inovação quando, como parece inevitável, a IC EQUAL deixar de existir; a terceira respeita à lógica de

gestão e liga-se à relação entre procedimentos de aprovação de candidaturas e mecanismos de acompanhamento.

Sem nos anteciparmos às análises e conclusões contidas nos capítulos seguintes, parece inequívoco que, como aliás tinha já acontecido, eventualmente em menor escala, com anteriores iniciativas comunitárias, a EQUAL está a corresponder aos objectivos de produção de recursos técnico pedagógicos e relatos de práticas bem sucedidas em quantidade e qualidade apreciáveis, quer no que respeita ao conteúdo inovador, quer no que respeita aos processos de produção. No entanto, existindo por parte das parcerias de desenvolvimento, por diversas razões que vão dos prazos de execução dos trabalhos até às estratégias julgadas mais convenientes, passando por alterações na relação entre parceiro a respeito da propriedade dos produtos, diferentes atitudes face às acções destinadas ao mainstreaming, existe porém um traço comum: a disseminação está a ficar restringida aos próprios parceiros, nalguns casos reduzidos ao núcleo duro dos projectos, noutros casos, pelo contrário, verificando-se difusão por simpatia nas periferias dos parceiros. De qualquer modo parece, e disso se obteve testemunho, que não se consegue ultrapassar a barreira que permite chegar aos decisores políticos e às entidades responsáveis ao mais alto nível pelas matérias objecto da inovação.

Estratégias de disseminação que pretendam alcançar impactos a esse nível (incorporação da inovação no “mainstream”) não podem ficar circunscritas às parcerias, ou sequer às redes temáticas ou à participação de representantes técnicos de entidades como o IEFP e o IQF nos processos de validação. É necessário criar canais mais directos (por exemplo, alimentar as medidas constantes do Plano Nacional de Emprego) de acesso aos decisores, o que implica também desenvolver os produtos com vista a torná-los apreensíveis por esses mesmos decisores.

Recomenda-se a constituição de uma “task force” que possa organizar por área temática e sectorial as diversas famílias de produtos EQUAL, transitados e não transitados para a Acção 3, evidenciando complementaridades entre os que se distinguem e modelizando aqueles que apresentam zonas importantes de sobreposição, de modo a inscrever nas políticas de mainstreaming os instrumentos que possam potenciar o “upgrading” da actuação das instituições responsáveis.

A futura geração de Fundos Estruturais deverá privilegiar a introdução nos Programas Operacionais dos princípios EQUAL, terminando assim as Iniciativas Comunitárias no âmbito da inserção profissional de grupos desfavorecidos face ao emprego. Alguns dos princípios Equal, com maior ou menor dificuldade, poderão acabar por ser passíveis de uma aplicação generalizada mais ou menos conseguida. De facto, por influência da EQUAL e de outros programas – como a Rede Social, as Redes para o Emprego, o RSI, etc. – começa a ser possível impor o princípio do funcionamento em parceria. O estabelecimento de Parcerias

Transnacionais, com um esforço um pouco mais acrescido, poderá também acabar por se ir instituindo como prática corrente. Mas os princípios da inovação, do empowerment, da aplicação de Balanços de Competências, de construção de projectos multidimensionais que combinem acções sobre as pessoas com acções sobre as estruturas e acções na área social com acções na economia, que combine empresas e representantes dos trabalhadores, serão certamente de aplicação generalizada muito mais complexa. Mesmo no âmbito da EQUAL, com critérios de selecção mais apertados e orientações explícitas sobre essas matérias, apenas uma parte das entidades – nalgumas matérias, como a aplicação dos balanços de competências ou a realização de bons diagnósticos, uma minoria, sendo essas no entanto boas práticas que, como aconteceu com a auto-avaliação, estão em fase de progressiva, mas não concluída, incorporação nas culturas das instituições participantes no Programa – foi capaz de responder satisfatoriamente a esses requisitos.

Há duas vias para assegurar que se mantém funcional, como parece necessário, um dispositivo capaz de ir generalizando as capacidades e a cultura necessária para a aplicação de tais princípios: ou criar junto de cada Programa Operacional um grupo especializado, ou manter independente a nível nacional esse dispositivo. A segunda solução parece-nos, no contexto português, a mais adequada – no pressuposto de que uma atitude mais pró-activa em relação ao mainstreaming será adoptada – não apenas por evitar o risco da submersão do impulso inovador pelas rotinas da gestão corrente dos financiamentos operacionais, mas também para assegurar transversalidade nas iniciativas inovadoras.

Recomenda-se a produção de um “memorando” sobre as condições para a produção e disseminação de inovação no campo da criação de mercados de trabalho inclusivos evidenciando a necessidade de manutenção de um programa específico com funções de promoção e disseminação dessa inovação, quer nos produtos, quer nas práticas.

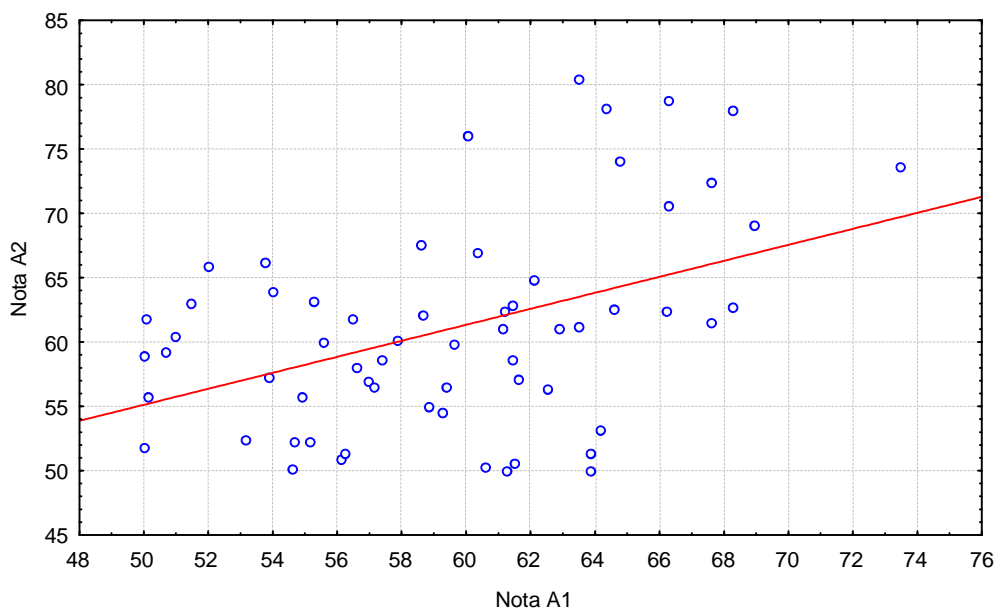
Num programa assente numa lógica de passos sequenciais em que cada um sucede de modo lógico e articulado ao anterior seria de esperar que os projectos apresentados e aprovados mantivessem um trajecto de coerência, de que um dos elementos (para o qual dispomos de dados) é a qualidade das candidaturas.

Não se pretende que cada um dos projectos se deveria situar exactamente ao mesmo nível na apreciação feita à candidatura da Acção 1 ou da Acção 2, mas em termos gerais seria de esperar que um dado projecto tendesse a melhorar a sua nota na candidatura à Acção 2 face à experiência recolhida no momento da candidatura anterior (e inicial), e que tomados no seu conjunto as posições relativas dos projectos em boa medida se mantivessem. A disponibilidade das notas obtidas na análise das candidaturas à Acção 1 e Acção 2 da 1ª Fase efectuadas pela Equal para os mesmos 62 projectos permitiu efectuar uma análise de correlação cujo resultado gráfico abaixo se apresenta.

Correlação entre a nota do projecto na Acção 1 e na Acção 2  
(1ª fase)

$$\text{Nota A2} = 24.031 + 0.6218 * \text{Nota A1}$$

$$r^2 = 0.1898$$



O valor encontrado para o  $r^2$  indicia uma muito fraca correlação entre as duas séries de notas, como aliás a simples observação visual também revela, o que traduz não apenas uma enorme variabilidade na posição relativa dos projectos como a impossibilidade de justificar qualquer expectativa no que se refere às etapas posteriores a partir da maior ou menor excelência da candidatura inicial à Acção 1.

Além disso, como se tornou patente quer através dos testemunhos das parcerias nos workshops e nas visitas, quer através da comparação das notas atribuídas em sede de candidatura e a efectiva capacidade demonstrada pelos projectos visitados, por mais que se afinem critérios de análise das candidaturas e se preparem equipas para os aplicar de forma uniforme, essa análise não pode por si só dar conta do potencial efectivo dos projectos. Essa realidade explica-se pelo facto de se estar a lidar com projectos que desenvolvem acções muito pouco padronizadas (e por isso dificilmente classificáveis através da leitura das candidaturas), que procuram ser inovadoras e dependentes principalmente de factores imateriais como a qualidade do trabalho em parceria ou a qualidade técnica e a experiência das equipas, a focalização temática, etc. cuja presença se detecta com facilidade por via da observação directa, mas não pela leitura de candidaturas muitas vezes expressas num linguagem estereotipada e mimética em relação à própria linguagem do programa, sem o correspondente domínio dos conceitos.

Recomenda-se, com vista a aumentar a probabilidade de fazer corresponder a atribuição de financiamento ao real potencial dos projectos para atingirem os fins previstos, que se reforce a função acompanhamento, em particular durante a acção 1, de forma a por um lado verificar e por outro lado ajudar a que os factores críticos do potencial das candidaturas (qualidade das parcerias, qualidade dos diagnósticos, precisão na orientação para os produtos, massa crítica disponível) sejam efectivamente atendidos;

## ANÁLISE DA QUALIDADE DO SISTEMA ACOMPANHAMENTO E GESTÃO E DINÂMICAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PIC EQUAL

### II.1. ANÁLISE DO PLANO DE COMUNICAÇÃO

---

Os mecanismos de comunicação e divulgação (com particular incidência na 2ª fase) constituem uma das componentes sobre a qual incide a avaliação do sistema de gestão e acompanhamento, estando subjacentes duas vertentes: a qualidade e a dinâmica de implementação.

Em certa medida o Plano de Comunicação responde, tal como foi concebido, a duas exigências fundamentais subjacentes a um Programa como o PIC Equal orientado para a inovação, experimentação e disseminação:

- (i) dirigir o Programa para um campo de actores capazes de interpretar melhor a sua estratégia e os seus objectivos;
- (ii) constituir-se como elemento central de uma estratégia de demonstração de resultados.

O segundo Complemento de Programação (2004) actualiza o Plano de Comunicação diferenciando a implementação do plano em duas fases:

- A primeira, referente à execução do plano entre 2001 e 2004 foi dominada pela fase de lançamento do programa e desenvolvimento dos projectos da 1ª fase (excepto a Acção 3), cujos objectivos e acções de divulgação mereceram uma avaliação positiva por parte da avaliação intercalar. Esta fase caracteriza-se por um investimento na divulgação maciça e abrangente que se concentrou em dois momentos estratégicos: em 2001 e 2004 correspondentes às candidaturas da 1ª e 2ª fases através da disponibilização de informação e recursos, promoção da comunicação e articulação entre os diversos actores envolvidos.
- A segunda fase de execução do plano de comunicação prevista para 2005-2008 tem subjacente uma estratégia de comunicação mais direccionada, com um investimento mais regular e não tão



abrangente como na fase inicial, o que é coerente com o enquadramento definido.

A divulgação orientada obteve já resultados na 2ª fase tendo em conta que o número total de candidaturas aumentou cerca de 16% comparativamente à 1ª fase, ao mesmo tempo que se verificou um esforço de divulgação mais dirigido.

Constata-se que a área da publicidade das actividades e eventos pretende-se reforçada com investimento centrado ao nível dos produtos dos projectos e das redes temáticas e na diversificação dos meios de comunicação em função dos destinatários-alvo.

Depreende-se que a divulgação das fases de candidatura, em especial da 2ª fase, foi adequada tendo em conta os recursos humanos disponíveis, os meios financeiros disponibilizados e a estratégia definida (no sentido de acompanhar o desenvolvimento do programa de forma flexível) que se traduziu num significativo número de candidaturas.

A leitura dos resultados dos questionários aplicados e dos estudos de caso revela que os meios e instrumentos de divulgação foram adequados à promoção do conhecimento sobre o Programa, nomeadamente asseguraram a informação de forma transparente e facilitando a compreensão acerca da iniciativa e dos seus critérios, objectivos e modos de operação. Relativamente à relevância das várias estratégias de divulgação mais uma vez a página EQUAL na Internet é mais referida (81%) seguida pelos seminários regionais de divulgação e publicações diversas promovidas pelo Gabinete de Gestão.

O segundo Complemento de Programação classifica a natureza das acções de comunicação de acordo com uma tipologia mais simplificada: suporte de informação e comunicação, suporte de visibilidade e suporte de apoio técnico aos projectos, que julgamos ser mais sistematizada que na 1ª fase.

O Gabinete de Gestão EQUAL deve, sob a forma de mostras de produtos segmentadas ou em qualquer outro formato e à semelhança do que foi realizado pelas Redes Temáticas dentro do núcleo EQUAL, dar a conhecer às organizações e pessoas interessadas, entre os quais os responsáveis políticos e dirigentes de organizações no terreno, o que foi realizado no âmbito da Iniciativa, reforçando a acção das parcerias presentes na Acção 3.

## II.2. EFICÁCIA DO SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO E SISTEMA DE CONTROLO DE 1º NÍVEL

---

### (a) Sistema de Acompanhamento

Neste ponto aborda-se a intervenção da estrutura de acompanhamento do Gabinete de Gestão da Iniciativa nas várias Acções dos projectos Equal, bem como a avaliação dos promotores a esse respeito. A análise incide, por um lado, no processo de apoio aos candidatos em fase de candidatura e no decurso da Acção 1 da segunda fase da Iniciativa, assim como nos apoios dados à montagem da cooperação transnacional nessa mesma fase de candidaturas, e por outro lado, no apoio dado aos projectos no decurso da Acção 2 e 3 da primeira fase. Existe, ainda, uma questão transversal ao acompanhamento desenvolvido, que tem a ver com a sua função na identificação de boas práticas, o que impõe a análise do conteúdo do acompanhamento efectuado.

### (b) Processo de apoio aos candidatos em fase de candidatura e no decurso da Acção 1 da 2ª fase

O apoio aos candidatos em fase de candidatura à Acção 1 inclui o seu atendimento individualizado, quer por via telefónica quer por correio electrónico.

Segundo as respostas aos questionários, praticamente a sua totalidade fez pedidos de esclarecimento à estrutura de gestão durante o período de candidaturas (90%), a maioria fê-lo pontualmente, mas há uma parte significativa que o fez frequentemente (27,5%). O telefone e o correio electrónico foram efectivamente os principais meios de comunicação mais utilizados. A avaliação das entidades a respeito do apoio concedido é globalmente positiva. Em relação ao tempo de resposta do Gabinete a avaliação não é substancialmente diferente, embora haja um maior número de entidades que o considere pouco adequado.

Por comparação com a acção 1 da primeira fase, o apoio foi igual ou então foi mesmo mais eficaz e mais rápido.

Relativamente ao grau de fundamentação das candidaturas, partindo do pressuposto que candidaturas bem fundamentadas apresentam informação suficiente para a sua análise, dispensando pedidos adicionais de

informação, verifica-se que a aprovação da grande maioria das candidaturas dependeu da introdução de alterações no projecto (mais de 65%), pese embora o facto de terem sido introduzidos fundamentalmente ajustamentos financeiros ao orçamento do projecto. Alterações de natureza técnica assumiram uma importância mais residual nos projectos respondentes, não atingindo 20% dos casos, tendo sido introduzidas alterações nos objectivos, nos destinatários e no diagnóstico do projecto, bem como nas metodologias a utilizar.

Relativamente ao modelo de acompanhamento utilizado no decurso da Acção 1, salienta-se o facto do modelo utilizado na primeira fase ter demonstrado algumas virtualidades, embora se denote que a impossibilidade de detectar o potencial dos projectos pela simples análise das candidaturas justifique, num Programa com a diversidade interna da EQUAL, o reforço das visitas de acompanhamento e apoio técnico à montagem dos projectos.

#### 2.2.1. Sugestões para melhorar o apoio dado durante a Acção 1

	Frequência	% de casos
Maior acompanhamento técnico especializado na fase de execução da Acção 1	28	40,58
Maior descentralização dos órgãos de gestão para as regiões	14	20,29
Maior acompanhamento individualizado por tipo de projecto	26	37,68
Menor rotatividade dos técnicos de acompanhamento	4	5,80
Maior rapidez nos tempos de resposta por parte da estrutura de acompanhamento da Iniciativa	19	27,54
Mais reuniões e/ou visitas de acompanhamento por parte da estrutura de gestão	40	57,97
Mais encontros com outros projectos EQUAL	30	43,48
Outras sugestões	7	10,14

Fonte: Inquérito às Entidades Interlocutoras da Acção 1 da 2ª Fase, IED, 2005.

O modelo de acompanhamento utilizado na segunda fase da Iniciativa foi, em grande medida, semelhante ao aplicado na primeira fase, embora tenha beneficiado da experiência entretanto desenvolvida, resultando na introdução de alguns ajustamentos.

A alteração mais substancial que ocorreu no modelo de acompanhamento utilizado prende-se com o enfoque das visitas de acompanhamento, enquanto na primeira fase estas se centraram essencialmente no projecto e no respectivo processo de intervenção, na segunda fase privilegiou-se a questão dos produtos tangíveis e sua concepção e sistematização. Para além deste enfoque, também houve preocupação em realizar nas visitas de acompanhamento um exercício sobre os princípios-chave da Equal aplicados ao aprofundamento da concepção do projecto, reflectindo na sua operacionalização em torno de uma ou duas actividades cruciais do projecto. Uma outra questão também ventilada nas visitas de acompanhamento foi a da sustentabilidade, reflectindo-se no que permanecerá depois de finalizado o projecto, em como se garantirá a perenidade dos investimentos em infra-estruturas e se assegurará a continuidade dos serviços prestados após o término do projecto.

### Apoios dados à montagem da cooperação transnacional (2ª fase)

Um aspecto crítico para muitas das parcerias foi o processo de montagem da parceria transnacional. Embora a maioria das entidades fizesse pedidos de esclarecimento à estrutura de gestão da Iniciativa, apenas teve necessidade de fazê-lo pontualmente, enquanto mais de um quarto das entidades não precisou de recorrer a esse tipo de apoio. As entidades que utilizaram este apoio, precisaram de esclarecimento basicamente em questões técnicas e na estrutura de custos da transnacionalidade. Do ponto de vista da gestão, as dúvidas colocadas pelas entidades não são substancialmente diferentes das colocadas na primeira fase.

A maioria das entidades manifesta uma elevada satisfação com a prestação da unidade de gestão nesta matéria, avaliando como muito adequado quer o apoio concedido quer o tempo de resposta, dando evidência da eficácia da sua resposta.

No caso de uma parceria não nacional com dificuldades em encontrar parceiros transnacionais que peça apoio, o gabinete de gestão nacional começa por identificar a área de intervenção do projecto e a sua temática dominante, a partir desses elementos consulta os vários técnicos de acompanhamento da unidade no sentido de seleccionar os projectos nacionais com maior proximidade ao pedido recepcionado. Logo que consiga identificar potenciais parceiros envia os respectivos contactos ao remetente do pedido.

Uma outra ferramenta de apoio à montagem da cooperação transnacional é a plataforma electrónica ETCIM criada pela Comissão, que visa a rapidez e transparência do processo de introdução, consulta e alteração dos ACT, através da Internet. Esta base de dados permite: (i) à parceria responsável pela introdução e actualização de dados no ETCIM, designada “secretário ETCIM”, a introdução/alteração de todos os dados relativos ao ACT formalizado entre as parcerias de desenvolvimento; (ii) a validação dos dados introduzidos no ETCIM pelas demais parcerias de desenvolvimento envolvidas no ACT; (iii) a análise dos ACT pelas respectivas autoridades de gestão; (iv) a validação ou não validação dos ACT pelas mesmas unidades de gestão; e (v) a transferência de dados dos ACT para a ECDB, no caso de ACT aprovados.

O apoio à montagem da cooperação transnacional compreende ainda um guia da transnacionalidade, actualizado para a segunda fase de candidaturas na sequência da experiência da primeira fase e das novas orientações da Comissão Europeia. O guia encontra-se organizado segundo a sequência lógica da estruturação da cooperação transnacional. A sua consulta deve ser feita em função do planeamento da transnacionalidade de cada parceria. O guia procura ser um documento interactivo com vários *links* e referências de outras fontes. O guia mostra-se muito útil sobretudo nas regras financeiras da transnacionalidade, segundo a gestão da Iniciativa. Na segunda fase foi disponibilizado um novo instrumento de apoio, neste caso à gestão.

O apoio concedido pela gestão à montagem da parceria transnacional na segunda fase por relação à primeira fase da Iniciativa, foi avaliado pela maior parte das entidades que concorreram em ambas as fases de candidatura como mais eficaz e mais rápido, o que ajuda a perceber o grau de satisfação das entidades com o acompanhamento realizado.

Há, também, entidades que consideram que o apoio concedido teve domínios de pior performance na segunda fase, mas o seu peso é absolutamente residual, embora não seja de desconsiderar o facto de uma entidade especificar que, apesar do apoio ter sido eficaz, foi demasiado lento, inviabilizando a introdução das sugestões formuladas pela gestão dado que o ACT já se encontrava estabelecido aquando da sua recepção.

Segundo a gestão, o processo de montagem da cooperação transnacional nesta segunda fase foi facilitado pelas medidas que a Comissão Europeia adoptou no sentido de articular os técnicos das unidades de gestão afectos ao acompanhamento da componente da transnacionalidade dos diferentes países, com tradução na realização de reuniões presenciais entre si em diferentes momentos (em 2003, numa fase preparatória; em Abril de 2005, em plena fase de escolha de parceiros transnacionais; em Julho 2005, na recta final da janela da transnacionalidade) que permitiu acompanhar a evolução da montagem da transnacionalidade nos diferentes países. Esta rede de técnicos também serviu para encetar uma reflexão em torno do acompanhamento dos projectos transnacionais, numa lógica de follow-up, o que constitui uma dimensão nova do apoio das unidades de gestão à transnacionalidade, embora em fase embrionária e dependente das prioridades da Comissão. Do ponto de vista da avaliação, trata-se de uma estratégia que justifica ser equacionada, dadas as fragilidades que ainda se verificam na incorporação do princípio da transnacionalidade pelas parcerias de desenvolvimento e a fraca expressão do seu valor acrescentado nos projectos.

Retomando as principais conclusões deste ponto, os aspectos que se apresentam menos bem conseguidos prendem-se à articulação das unidades de gestão da Iniciativa nos diferentes países e ao suporte financeiro da transnacionalidade.

O prosseguimento dos trabalhos da rede de técnicos atrás identificada poderá contribuir para o reforço da articulação entre a gestão da Equal nos vários Estados-Membros. Também será importante uma maior uniformização das condições de transnacionalidade entre os diferentes Estados-Membros, tanto a nível de prazos de execução como de financiamento.

### **(c) Apoio aos projectos no decurso da Acção 2 e 3 da 1ª fase**

O acompanhamento dos projectos na Acção 2 teve início durante o segundo semestre de 2002, funcionando, então, essencialmente na resposta aos pedidos de esclarecimento das parcerias de desenvolvimento, sendo privilegiada a resposta por escrito ao atendimento telefónico.

Ao longo dos anos 2003 e 2004, as actividades de acompanhamento foram mais diversificadas, incluindo respostas por escrito a pedidos de esclarecimento, atendimento telefónico, reuniões de trabalho com parcerias de desenvolvimento, participação em seminários nacionais e transnacionais, realização de visitas de acompanhamento, análise de pedidos de alteração, análise de relatórios anuais e análise da qualidade da despesa declarada.

Em particular as visitas de acompanhamento no terreno no decurso da Acção 2 concentraram-se no segundo semestre de 2003 e no segundo trimestre de 2004. As 70 visitas realizadas em 2003 traduzem uma cobertura de cerca de 70% do universo dos projectos em curso (104 projectos), ao passo que as visitas realizadas em 2004 traduzem uma cobertura de 30%, o que significa que todos os projectos foram visitados durante o desenvolvimento da Acção 2. Porém, os projectos auscultados nos workshops regionais consideraram também que uma visita de acompanhamento por projecto é pouco, tendo em conta a natureza experimental e inovadora do Programa, bem como o seu enquadramento teórico e conceptual que por vezes suscita dificuldades de interpretação às parcerias.

Em resposta a esta recomendação, a estrutura de recursos humanos da Equal afecta à função de acompanhamento foi reforçada em finais de 2003, integrando 3 novos técnicos. As alterações introduzidas na estrutura de acompanhamento da Iniciativa permitiram imprimir maior dinamismo na execução das actividades de acompanhamento da Acção 2, tendo sido colmatadas algumas das lacunas verificadas na fase inicial da Acção 2. Os promotores manifestam, globalmente, a sua satisfação para com o apoio concedido durante a Acção 2, apenas os tempos de resposta utilizados pela Iniciativa não são avaliados generalizadamente como adequados às necessidades das entidades.

Apesar das melhorias alcançadas, os promotores continuam a valorizar as visitas de acompanhamento por parte do Gabinete de Gestão, reclamando o respectivo aumento, principalmente na perspectiva de prestação de apoio técnico especializado. Esta recomendação sugere a pertinência da estrutura de acompanhamento possuir competências técnicas especializadas na área de intervenção dos projectos, será necessário mobilizar para o efeito pessoas de reconhecida competência técnica que acompanhem os projectos do mesmo tipo, numa lógica de tutoria/coaching. Isso implicará a constituição de equipas de acompanhamento mistas, compostas por um técnico da estrutura de gestão da Iniciativa, responsável pelo apoio nos procedimentos da Equal, e um perito técnico, responsável pelo apoio na área técnica dos projectos.

Os aspectos objecto de maior abordagem nas actividades de acompanhamento são nitidamente a execução financeira e física dos projectos, seguidos do alcance dos seus objectivos. Seguem-se, depois, a identificação de PBS e RTP a candidatar à Acção 3, o trabalho em parceria, a avaliação e a auto-avaliação dos projectos e a disseminação, aspectos bem acolhidos pelas parcerias, que esmagadoramente acolheram as recomendações recebidas. O balanço de competências e os demais princípios Equal (*empowerment*,

igualdade de oportunidades, inovação e transnacionalidade) também são identificados como alvo de abordagem, se bem que por um menor número de entidades.

A avaliação do projecto e o balanço de competências aparecem como os domínios onde o acompanhamento produziu benefícios num menor número de entidades, o que pensamos se dever, pelo menos em parte, ao facto destas actividades transversais terem sido em muitos casos externalizadas.

Estes elementos permitem ajuizar que o acompanhamento assegurado pela estrutura de gestão tem uma função muito relevante ao nível da gestão financeira e física dos projectos, bem como na definição dos produtos (RTPs e PBS) a submeter a disseminação. Desempenha ainda uma função relevante, se bem que menos generalizada, ao nível da incorporação de algumas orientações da Iniciativa, os princípios de trabalho em parceria e de disseminação assim como a realização dos Balanços de Competências.

O acompanhamento às parcerias deverá ganhar um conteúdo mais substantivo relativo a princípios EQUAL como é o caso da inovação, da igualdade de oportunidades, do empowerment e da transnacionalidade, domínios onde as entidades ainda manifestam grandes fragilidades.

Relativamente ao modelo de acompanhamento para a Acção 3, este ainda não se encontra totalmente consolidado. Segundo a gestão da Iniciativa, vão tentar fazer um embrião de uma comunidade de prática para o acompanhamento da Acção 3, de forma que este seja assegurado pelas próprias parcerias. Esta estratégia implicará, previamente, a construção de um referencial teórico para a monitorização e avaliação do processo de disseminação dos produtos Equal durante a Acção 3, que foi elaborado pelo Gabinete de Gestão e se encontra disponível no sítio da Iniciativa.

#### **(d) Sistema de Controlo**

O controlo de 1º nível foi implementado segundo a metodologia estabelecida pelo IGFSE. As regras da função de controlo de 1º nível do EQUAL estão definidas num Manual de Procedimentos (última revisão em Outubro de 2003), que estabelece uma estrutura comum de procedimentos de controlo para as várias intervenções operacionais, permitindo também aos gestores realizarem os ajustamentos decorrentes da especificidade das intervenções e das metodologias utilizadas em experiências anteriores. A implementação do Controlo de 1º Nível foi iniciada em 2002, em conjunto com o desenvolvimento do módulo de controlo no SIIFSE.

O modelo organizativo adoptado no EQUAL recorre a auditores externos para as actividades de controlo, garantindo o princípio da segregação de funções. O Gabinete de Gestão realiza apenas a selecção e contratação de auditores externos, o acompanhamento dos trabalhos, a resposta a solicitações documentais

e esclarecimentos e a articulação entre os auditores e as entidades auditadas. A ligação das entidades auditoras com a gestão do programa tem sido até agora assegurada por um técnico do Gabinete de Gestão (actualmente responsável pelo departamento de Gestão Financeira do Programa), que procedia ao acompanhamento das acções, verificava o conteúdo dos relatórios e fornecia os elementos necessários às acções de controlo. A responsabilidade dessa ligação foi entretanto transferida para o técnico responsável pelo departamento de Questões Gerais.

A programação do controlo é estabelecida no Plano Anual de Controlo, comunicado até 15 de Setembro de cada ano. Nessa altura é efectuado o processo de selecção de auditores e as acções de controlo têm lugar nos meses finais de cada ano (que correspondem também ao período de acerto de contas e de balanço financeiro da maioria das entidades). Os resultados das auditorias são apresentados no Relatório Anual de Síntese, entregue ao IGFSE até ao dia 31 de Março de cada ano.

As acções de controlo de 1º nível incidiram sobre projectos que se encontram em execução (controlo concomitante) e em sede de pagamento de saldo (controlo a posteriori) cumprindo, pelo menos, 5% das despesas totais elegíveis. Toda a informação sobre as actividades de controlo efectuadas encontra-se nos dossiers dos projectos auditados, em dossiers específicos relativos às acções de controlo e no módulo de controlo do SIIFSE.

De forma a cumprir os critérios legais de controlo e simultaneamente possibilitar a avaliação do maior número possível de projectos, o EQUAL procedeu a duas modalidades de controlo: o Controlo de 1º Nível estabelecido de acordo com o Plano Anual de Controlo (onde as entidades são seleccionadas através de um conjunto de critérios predefinidos) e a designada Intervenção Rápida. Esta última modalidade de controlo foi realizada durante o ano de 2003 (para os projectos da Acção 2) por um auditor externo que acompanhou a equipa que realizou as visitas de acompanhamento dos projectos, e que verificou um conjunto significativo da despesa associada ao projecto, segundo um modelo definido pelo IGFSE (IRG – Intervenção Rápida). A implementação desta modalidade teve efeitos benéficos para as próprias entidades, na medida em que permitiu corrigir erros e procedimentos e reduzir as margens de acertos e respectivos cortes nos reembolsos, em sede de saldo final. A execução das acções de controlo teve, assim, o seguinte perfil nos últimos 3 anos:

2003 – 6 projectos (Acção 2 – concomitante) PAC; 2004 – 12 projectos (Acção 2 – concomitante) PAC (em execução); 2003 – 70 projectos com acções de Intervenção Rápida.

Deste modo, parecem estar a ser cumpridos todos os requisitos e procedimentos necessários para a boa execução do controlo de 1º Nível.



## **II.3. ANÁLISE DO MODELO INSTITUCIONAL E DO QUADRO ORGANIZATIVO**

### **(e) O quadro normativo e regulamentar que sustenta o Programa**

O modelo institucional que é uma decorrência do quadro regulamentar que suporta o Programa é uma dimensão que, com excepção das possibilidades induzidas pela existência de regulamentação específica do Programa, assume um nível de estabilidade, devido à natureza estrutural da regulamentação comunitária e da regulamentação que sustenta o QCA e o FSE, que não permite grandes alterações que sustentem uma reavaliação daquilo que foram as conclusões da avaliação intercalar.

De um ponto de vista do enquadramento legislativo verificou-se a inadequação da regulamentação FSE a alguns aspectos estruturantes da organização do PIC Equal, nomeadamente à figura de promotor colectivo consubstanciado no conceito de parceria de desenvolvimento. Contudo, a margem de manobra oferecida aos Programas para em sede de regulamentação específica adequarem a regulamentação às suas necessidades concretas permitiu ultrapassar esta questão.

Existem, contudo, dimensões de rigidez que não podem ser ultrapassadas pela regulamentação específica. É o caso dos requisitos de acesso ao FSE que exigem às Parcerias de Desenvolvimento a demonstração da admissibilidade de todos os parceiros, mesmo daqueles que não auferem, no âmbito da parceria, de contribuições financeiras do FSE. Este aspecto levantou problemas, nomeadamente às parcerias que englobavam empresas, uma vez que estas entidades nem sempre possuem a sua situação fiscal e relativa à segurança social regularizada. Estas limitações resultaram em alguns atrasos nos reembolsos às PD que poderiam ser evitados se apenas os parceiros que recebessem efectivamente contribuições do FSE tivessem que cumprir todos os requisitos.

### **(f) Os Órgãos de Gestão e a Estrutura de Apoio Técnico**

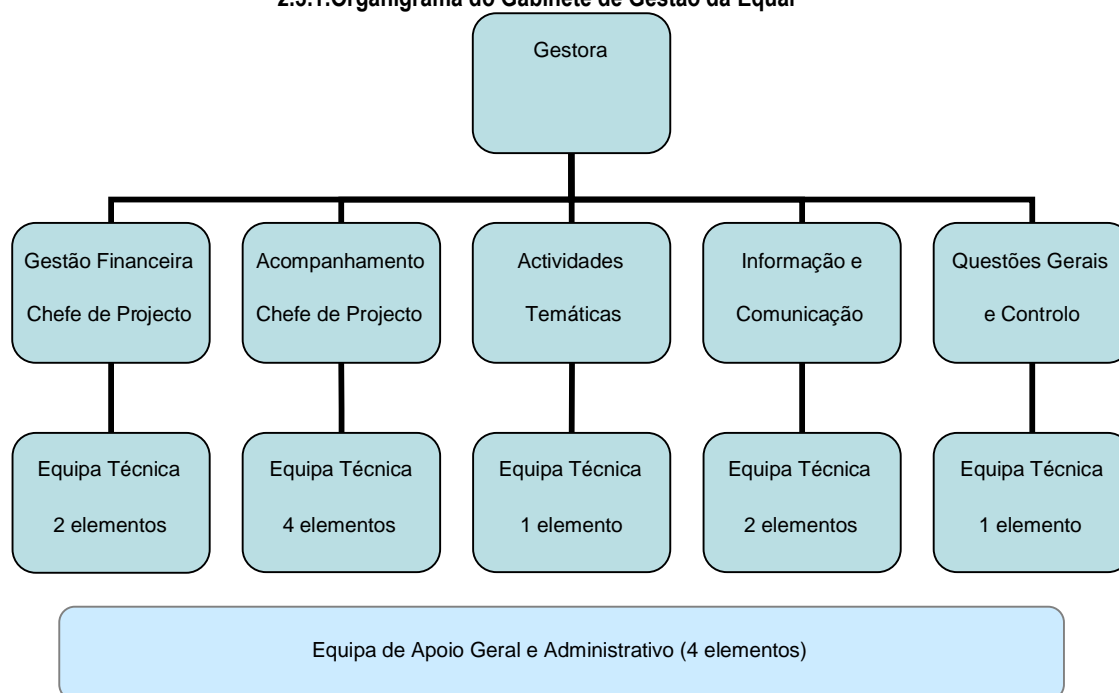
A **Unidade de Gestão** é o órgão, por excelência, de apoio à decisão. Nela estão representadas entidades que têm uma intervenção especializada em áreas que mais directamente poderão beneficiar dos contributos do EQUAL e proceder à disseminação, incorporação e *mainstreaming* dos seus resultados.

A **Comissão de Acompanhamento** é um órgão consultivo da gestão do Programa constituída por 30 entidades o que condiciona, seguramente, a sua operacionalidade. A avaliação intercalar sugeria como recomendação um reforço da participação e do envolvimento directo deste tipo de entidades e de representantes das redes temáticas, como foi feito com o lançamento da Rede Conciliação Trabalho-Vida

Familiar e Social, aspecto que terá sido globalmente levado em conta, uma vez que entidades como o INOFOR, p.e., têm participado através de seus representantes nos processos de validação de produtos.

A **Estrutura de Apoio Técnico** é o órgão de apoio ao gestor e à Unidade de Gestão, organizada em torno de estruturas de projecto, a sua composição variou face à que foi apresentada na avaliação intercalar, tendo-se registado ajustamentos no organigrama..

### 2.3.1. Organigrama do Gabinete de Gestão da Equal



Fonte: Adaptado de Auditoria Aos Sistemas de Gestão e Controlo do QCAIII, FSE, Estruturas e Gestão de Controlo, PIC EQUAL, Outubro de 2004

As alterações significam que o desenho organizacional da estrutura de apoio técnico se adequa melhor às necessidades e regras associadas à segregação da função controlo, ainda que a equipa que agora tem a cargo esta função acumule com a assistência técnica que se diluiu na designação “questões gerais”. Em fases de maior pressão, como seja, a da selecção de candidaturas contínua ainda a existir algum excesso de pressão sobre a EAT, impedida de recrutar recursos humanos pelas medidas de contenção orçamental em curso no país. As dificuldades de preenchimento do quadro de pessoal previsto têm sido ultrapassadas com o recurso a entidades externas a partir das quais são subcontratadas tarefas que permitem reforçar a capacidade de resposta das várias equipas, colmatando algumas das principais lacunas existentes e aportando contributos relevantes em vários domínios do controlo e implementação do programa e prossecução dos seus objectivos.

## II.4. SISTEMA DE INFORMAÇÃO

### (g) Análise do Sistema de Informação

No texto do Programa estão definidos os objectivos traçados para o Sistema de Informação do PIC EQUAL, corporizados num conjunto detalhado de funcionalidades a cumprir. Foi face a este conjunto de funcionalidades, que traduzem os objectivos estabelecidos para o Sistema de Informação, que a avaliação foi conduzida.

O sistema existente no PIC EQUAL assenta sobre a plataforma criada pelo IGFSE para recolha de informação de todos os programas comunitários que disponham de financiamentos providos do FSE.

O fluxo de informação entre os dois componentes do sistema é unidireccional (os apuramentos efectuados pelo *Data Warehouse* têm por base os dados registados no SIIFSE) mas não directo (para cada relatório efectuado o *Data Warehouse* não recolhe os dados directamente do SIIFSE, e sim os dados existentes numa base de dados própria que é actualizada periodicamente por uma aplicação que igualmente organiza os dados num formato legível pelo *Data Warehouse*). Por outro lado, a relação entre funcionalidades (objectivos) e as componentes do Sistema de Informação pode ser vista na tabela seguinte.

#### 2.4.1. Funcionalidades e Componentes do Sistema de Informação

SI	Funcionalidades / Objectivos	SI
SIIFSE	Garantir a actualidade e consolidação de toda a informação do Programa e do Fundo que a financia, bem como a homogeneidade dos instrumentos ao dispor da Unidade de Gestão	
	Criar registos históricos	
	Disponibilizar informação do Programa em formato electrónico a todos os potenciais interessados	
	Adoptar predominantemente a <i>Internet</i> como veículo de comunicação	
	Fornecer a informação actualizada de apoio à gestão, ao acompanhamento e à avaliação do Programa	<i>Data Warehouse</i>
	Quantificar os indicadores considerados relevantes	
	Integrar módulos de apoio à decisão	

Quanto ao Sistema aplicacional a experiência recolhida da utilização do sistema, mormente através de sucessivas consultas, permitiu avançar algumas conclusões e opiniões que, mesmo não incorporando a faceta de utilizador-parceiro de um projecto, nos parecem válidas a nível global:

1. É de destacar o esforço realizado, independentemente da dimensão dos recursos financeiros

envolvidos, para operacionalizar um sistema com estas características: reunir toda a informação operacional dum programa numa única plataforma e torná-la acessível aos diferentes tipos de utilizadores, o que para além de favorecer a transparência do programa, facilita seguramente os processos de gestão.

Este esforço é tanto mais de salientar quanto a aplicação iniciou, na prática, os testes com a própria implementação do sistema no EQUAL, primeiro programa de intervenção estrutural em que o sistema foi instalado. Foi pois com o uso em tempo real dos diversos utilizadores – promotores e Gestão do EQUAL, esta apoiada por uma empresa de consultoria informática que teve um papel fundamental na centralização, registo e análise nas muitas falhas encontradas – que os problemas foram sendo corrigidos e ultrapassados.

2. A concepção global e a utilização do SI correspondem aos objectivos com que foi perspectivado.

3. A capacidade de utilizar o SI como veículo e mecanismo interactivo de transmissão de dados entre as entidades e a gestão (como acontece com as DMD, por exemplo) e de integrar a informação directamente no sistema constitui outra faceta muito positiva, uma vez que reduz procedimentos administrativos e elimina o uso de diferentes canais de informação para um mesmo objectivo.

4. Dado que o SI é a base corrente de trabalho da gestão, os habituais procedimentos periódicos de actualização de conteúdos são, naturalmente, eliminados ou simplificados.

5. A disponibilização de toda a informação respeitante a um projecto para todos os parceiros desse projecto assegura uma transparência processual e uma igualdade de acesso à informação que não podem deixar de ter efeito positivo quer na relação da PD com a gestão quer no interior da PD.

6. Um sistema com estas características, complexidade e dimensão, é de uma extrema exigência na homogeneidade de registos para que possa exprimir todas as capacidades, no que se refere à consulta ou à preparação da base sobre a qual são efectuados os apuramentos, sendo absolutamente necessário manter a mesma definição tipológica para um determinado campo de registo. Esta exigência é tanto mais aguda quanto o número de utilizadores, mesmo especializados, é significativo. Tal homogeneidade não parece ter sido completamente conseguida, já que por exemplo se observaram discrepâncias de classificação tipológica no caso de entidades, mas não parece que os casos observados possam gerar enviesamentos graves na informação apresentada.

7. Toda a configuração informática do SI está completamente desenhada para acompanhar o ciclo de vida dos projectos, reproduzindo e sequenciando as várias etapas do seu percurso administrativo desde a fase de candidatura até ao encerramento.

Um modelo de configuração deste tipo num SI tão complexo acarreta uma desvantagem difícil de ultrapassar no que se refere à “navegabilidade” do sistema para o utilizador final. A consulta geral de toda a informação

relativa a um determinado projecto não é simples nem intuitiva, tornando-se eventualmente penoso para um utilizador não especializado obter uma visão de conjunto quer de um projecto quer da intervenção.

8. Uma das fontes adicionais de dificuldade na consulta situa-se na leitura das listagens de resultados da pesquisa, por vezes muitas extensas e apresentadas sob forma de ecrãs fixos de dez resultados cada, em vez da opção de *scroll* que teria a vantagem de evitar perdas de tempo associadas à repetida comunicação com o servidor enquanto garantia uma leitura seguida.

Acresce, neste ponto, que na esmagadora maioria dos casos não se encontra disponível a opção de impressão da listagem.

9. Para além da informação detalhada proveniente dos formulários de candidatura é possível encontrar, com menor grau de detalhe, informação processual, podendo observar-se que nalgumas áreas a informação oferecida é deveras limitada.

10. A multiplicidade de critérios de pesquisa e de variáveis para consulta dificulta por vezes em extremo a obtenção de informação, mesmo a mais simples.

O módulo Datawarehouse que integra o SI constitui, por si próprio, uma aplicação de corpo inteiro. Construído com base no MicroStrategy, uma ferramenta de pesquisa e tratamento de informação existente em grandes bases de dados, a função do DW é propiciar apuramentos de dados, como elemento de apoio ao acompanhamento, à decisão e à avaliação.

Estes apuramentos não são feitos a partir dos dados existentes no SIIFSE, mas de uma base própria em que esses dados se encontram transformados para o formato requerido pelo MicroStrategy, base essa criada e alimentada por um processo de leitura e transformação adequados (a cargo de uma pequena aplicação com essa funcionalidade).

Como facilmente se depreende esta arquitectura conceptual do DW é muito exigente quer quanto à precisão da transformação dos dados, quer quanto à correcção de classificação dos mesmos no SIIFSE, quer ainda quanto à periodicidade de actualização dos mesmos: no mínimo ela deveria ser efectuada uma vez por semana, e idealmente todos os dias.

A responsabilidade de manutenção deste módulo (incluindo o alimentação da base de dados do DW), como aliás de todo o SI, não compete ao EQUAL, cuja capacidade de intervenção se situa, também aqui, na detecção e compilação dos possíveis erros e falhas. Neste âmbito, a ausência de indicação clara sobre a data a que respeitam os dados transformados dificulta não apenas essa tarefa como a de qualquer exercício de análise que necessite recorrer aos apuramentos proporcionados. Refira-se, a este respeito, que o método mais seguro de controlo em situações deste tipo, e segundo o que foi afirmado nas entrevistas com os

responsáveis por esta área o preferencialmente utilizado, consiste na comparação manual de valores globais entre o SIIFSE e o DW.

O processo de construção de apuramentos funciona assim segundo o princípio da “caixa negra”, sem que o utilizador possa perceber claramente a proveniência dos dados no SIIFSE e, em muitos casos, qual o algoritmo usado para a obtenção de resultados.

Cada apuramento efectuado é designado por “relatório”<sup>9</sup> e dispõe de diversos parâmetros susceptíveis de o calibrar (os parâmetros mais habituais são três: ano, região e medida/área de intervenção), de modo a aproximar o apuramento do resultado pretendido pelo utilizador.

Parece difícil contestar que dos milhares de cruzamentos possíveis só uma pequena parte possui sentido e apenas uma ínfima parte será eventualmente necessária. Esta percepção conduziu a uma selecção de relatórios (e portanto de cruzamentos potenciais) predefinidos que, ao precederem o contacto com os programas (e no caso vertente o EQUAL), se revelam por vezes inadequados.

3. A ausência de referência ao momento da última actualização da base de dados<sup>10</sup> subjacente ao DW acarreta, para qualquer análise, uma dúvida incontornável quanto à sua validade ou âmbito de aplicação, limitando seriamente o potencial e a própria utilidade desta, que o facto da responsabilidade pela manutenção regular e periódica da referida base se encontrar no exterior ao EQUAL não atenua.

Na verdade, quando uma análise se debruça sobre resultados apurados de uma base de dados respeitante a um programa em movimento e em que não é claro a que instante estes se referem, o âmbito das observações e conclusões dessa análise encontra-se deveras restringido.

#### **(h) Análise dos Indicadores**

Normalmente a abordagem analítica dos indicadores de um programa segue uma progressão lógica: observação da “pertinência” destes (usando como guia as respostas às quatro perguntas acima apresentadas), observação da implementação efectuada do seu cálculo, e utilização dos mesmos como elementos auxiliares de suma importância para a análise da eficácia e eficiência do programa.

O primeiro passo desse percurso é, naturalmente, a observação de conjunto de todos os indicadores que formam o sistema.

---

<sup>9</sup> Na terminologia usada pelo pessoal técnico da unidade de gestão estes relatórios são designados por “indicadores”, o que tem algum sentido uma vez que cada um deles respeita ao cálculo de uma variável ou de uma relação entre duas variáveis.

<sup>10</sup> O que normalmente se designa por *time stamp*.

No caso do PIC EQUAL o quadro abaixo resume, em termos numéricos, o sistema definido no programa e que abarca 94 indicadores.

#### 2.4.2. Número de indicadores do Programa

Prioridade	Medida	Área de Intervenção	Indicadores
1. Empregabilidade	1.1	1.1.1	11
	1.2	1.2.1	6
2. Espírito empresarial	2.1	2.1.1	15
	2.2	2.2.1	6
3. Adaptabilidade	3.1	3.1.1	6
		3.2.1	6
	3.2	3.2.2	9
		3.2.3	7
		3.2.4	7
4. Igualdade de oportunidades entre as mulheres e os homens	4.1	4.1.1	8
	4.2	4.2.1	8
5. Requerentes de asilo	5.1		5

Estes “descritores”, de características e operacionalidade totalmente indefinidas, montam a 10 e não passam, em boa verdade, de meras designações nominais, que a equipa deixou de lado na análise por não terem qualquer referência ou guia de utilização no que se refere à avaliação.

O quadro permite observar de imediato que os indicadores estão associados às áreas de intervenção, não havendo indicadores específicos para as medidas ou para as prioridades.

Uma segunda observação imediata respeita à distribuição dos indicadores. Admitindo que a construção de sistemas organizacionais e de informação susceptíveis de alimentar o cálculo de indicadores é um processo oneroso, a distribuição dos indicadores seleccionados para um sistema pressupõe uma relação com a hierarquia de prioridades e objectivos presente num programa, que é possível deduzir da distribuição dos recursos financeiros nele existente. No caso do PIC EQUAL a distribuição dos indicadores aponta para um claro sublinhar das áreas de intervenção “2.1.1 Criação de empresas e desenvolvimento local” e “1.1.1 Percursos integrados de orientação-formação-integração” como as fundamentais do programa e segundo esta ordem. Se por outro lado somarmos os indicadores por medida e observarmos a distribuição resultante, então a prioridade fundamental indiscutível do programa situa-se na medida “3.2 Fomentar a capacidade de adaptação”. Qualquer destas duas deduções estaria incorrecta, o que marca um primeiro desajustamento entre o sistema de indicadores e a realidade do programa.

A leitura dos indicadores apresentados faz ressaltar todavia dois elementos que tornam uma análise mais aprofundada do sistema em pouco mais que um exercício de estilo. Em primeiro lugar em parte alguma é referido, para um único indicador que seja, qual o algoritmo de cálculo a usar, atributo absolutamente indispensável em qualquer circunstância e em particular nos casos de indicadores aparentemente compósitos

como por exemplo “Grau de auto-sustentação das intervenções / demonstração de viabilidade futura” ou “Índices de satisfação das comunidades locais”. Em segundo lugar não é possível encontrar um único indicador com uma meta quantificada.

Isto significa, em resumo, que o sistema de indicadores do programa, construído sobre indicadores “virtuais”, é obviamente ele próprio um sistema virtual, com capacidades muito limitadas de apoio à gestão e incapaz de constituir uma plataforma de suporte para a avaliação.

Num programa destinado à inovação como a IC EQUAL compreende-se a dificuldade de estabelecer metas e indicadores quantitativos típicos de outros sistemas. Assim sendo, seria preferível estabelecer objectivos operacionais de tipo qualitativo, eliminando a referência a indicadores cuja existência é apenas virtual.

A incapacidade operacional do sistema de indicadores conduziu a gestão a procurar um sistema “interno” de indicadores de recurso, capaz de fornecer a informação que de outro modo não obteria.

Tendo o Sistema de Informação do PIC EQUAL um módulo associado – o Data Warehouse – de construção de relatórios<sup>11</sup> com apuramentos de dados, a opção natural foi a de percorrer a lista de relatórios disponíveis e seleccionar os que pareciam mais adequados para colmatar o défice existente.

Esta opção era tão mais natural quanto um dos apoios básicos à gestão no acompanhamento financeiro provinha dos relatórios disponíveis no Data Warehouse, quer os preexistentes quer os elaborados pela própria estrutura técnica do programa.

A par dos relatórios de âmbito financeiro foram colocados deste modo 59 relatórios, todos predefinidos no *Data Warehouse*, que substituíram operacionalmente o sistema virtual de indicadores do programa e que são considerados internamente como o sistema de indicadores existente.

É legítimo, **do ponto de vista da gestão**, considerar que o conjunto destes relatórios forma um sistema de indicadores.

O problema é que, **para a avaliação**, este sistema não é capaz de suprir a necessidade inultrapassável da informação que permita aferir da eficácia ou eficiência do programa nas suas diversas medidas e áreas de intervenção. Isto significa que este sistema, ainda que funcional para a gestão, não supre as necessidades inerentes à avaliação, em particular no que se refere à avaliação da eficácia e da eficiência.

Em resumo, o sistema “formal” de indicadores associado ao PIC EQUAL tem carácter meramente virtual, e o sistema “interno” de indicadores definido pela Gestão, embora possa ser utilizado para a

<sup>11</sup> A designação “relatório” no âmbito do Data Warehouse do Sistema de Informação refere-se a um apuramento quantitativo de variáveis, segundo parâmetros opcionais (como a região, o ano, a medida, ou área de intervenção) disponíveis para o utilizador.



construção de um quadro descritivo das realizações do programa e tenha capacidades para servir como elemento de apoio à gestão do mesmo, não é capaz de satisfazer as necessidades inerentes a um exercício de avaliação, em particular no que respeita à análise da eficácia e da eficiência.

## **II.5. GESTÃO FINANCEIRA: FLUXOS E CIRCUITOS FINANCEIROS**

---

A gestão financeira no PIC EQUAL é efectuada por um departamento próprio e abarca dois grandes tipos de fluxos: um que respeita às relações entre as PD e o programa e outro que respeita às relações entre o programa e o IGFSE.

Os fluxos entre as PD e o programa são de três tipos básicos: **adiantamentos**, **reembolsos** e **pagamentos de saldos**.

Os fluxos entre o programa e o IGFSE, ao nível financeiro, são de dois níveis: de informação e financeiros.

Os fluxos financeiros entre o IGFSE e a Gestão do Programa assentam em declarações de despesa apresentadas mensalmente pela Gestão do Programa ao IGFSE.

Os fluxos financeiros entre o IGFSE e a Comissão Europeia processam-se mediante pedidos de pagamento intermédios efectuados pelo IGFSE. Estes pedidos assentam nas declarações de despesa apresentadas mensalmente pela Gestão do Programa ao IGFSE e por esta certificada. Estes pedidos têm sido efectuados pela Autoridade de Pagamento e satisfeitos pela Comissão Europeia dentro dos prazos regulamentares.

As previsões dos pedidos de pagamento à CE e ao IGFSE (comunicadas ao IGFSE em Março e actualizadas em Julho) são efectuadas pela equipa de Gestão Financeira, em articulação com a equipa de Acompanhamento, que efectua a previsão anual de execução e actualiza semestralmente esta previsão, avançando com um valor a que se juntam as despesas da assistência técnica. As comunicações de despesa e os pedidos de pagamentos são efectuadas pelo Sistema de Informação, que efectua de modo automático os apuramentos de verbas e o preenchimento dos modelos e enviar ao IGFSE.

Os fluxos financeiros correspondem à disponibilização de verbas por parte do IGFSE, respondendo aos pedidos de dotação, através de transferências para a conta do PIC EQUAL.

Pode afirmar-se que, em termos gerais, estes dois circuitos sumariamente apresentados têm no seu desenho a capacidade para responder a todas as exigências decorrentes do regular funcionamento do programa, como a disponibilização de recursos financeiros, o atempado pagamento aos promotores dos projectos, e o

relatório de despesas ao IGFSE e à Comissão.

O principal problema detectado, a nível da gestão financeira, reside não neste desajustamento operacional mas num desajustamento estrutural, determinado pelas características do programa, com a programação financeira.

O plano de financiamento do Programa (que reflecte as orientações da Comissão Europeia no que respeita à repartição anual do financiamento para todos os fundos estruturais) não é coerente com o calendário de implementação do Programa estabelecido ao nível comunitário. Esta incoerência é conhecida desde a fase de elaboração do Programa e reconhecida pela Gestão do Programa que por múltiplas ocasiões a referiu junto das instâncias comunitárias, sem nunca ter tido resposta satisfatória.

Um primeiro problema, potencial, tem a ver com os efeitos de desajustamento de financiamento (e crise de tesouraria) que se poderiam originar no confronto entre uma programação financeira plurianual mais ou menos linear e regular e um funcionamento operacional (próprio do programa) que incorpora necessidades variáveis de financiamento ao longo do período da implementação. O facto de o arranque do programa, a nível da execução financeira, ter sido reduzido em virtude da sua lógica de funcionamento sequencial impediu qualquer hipótese de crise de tesouraria, criando até, ao contrário um excesso de disponibilidades.

Um segundo problema, real e que se constitui como problema de fundo, decorre precisamente desse excesso de disponibilidade contabilística e da existência da regra "N+2". O quadro-resumo da execução financeira permite compreender a origem do problema.

O quadro foi construído a partir dos valores acumulados para cada ano de implementação (no ano 2004, por exemplo, somaram-se todos os valores de recursos programados, aprovados e executados de 2001, 2002, 2003 e 2004), através do quociente entre valores aprovados e programados (taxa de aprovação) e do quociente entre valores executados e programados (taxa de execução).

2.5.1.Os indicadores do Programa

Prioridades / Medidas	Taxa de aprovação				Taxa de execução			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Prioridade 1								
Medida 1.1	12%	41%	62%	82%	0%	22%	53%	68%
Medida 1.2	18%	69%	78%	126%	0%	19%	59%	99%
Prioridade 2								
Medida 2.1	15%	48%	65%	74%	1%	21%	51%	63%
Medida 2.2	12%	49%	56%	74%	1%	19%	43%	65%
Prioridade 3								
Medida 3.1	14%	65%	70%	90%	1%	18%	49%	73%
Medida 3.2	10%	41%	50%	68%	0%	13%	36%	54%
Prioridade 4								
Medida 4.1	7%	52%	41%	53%	1%	9%	35%	38%
Medida 4.2	8%	28%	34%	51%	0%	9%	28%	37%
Prioridade 5								
Medida 5.1	10%	27%	52%	104%	0%	29%	40%	38%
Prioridade 6								
Medida 6.1	100%	92%	100%	102%	86%	87%	78%	65%
Medida 6.2	100%	91%	100%	102%	69%	78%	76%	66%
Medida 6.3	100%	76%	100%	102%	81%	68%	62%	53%
Total	19%	47%	59%	77%	7%	22%	46%	59%

Fonte: Relatórios de Execução, PIC EQUAL.

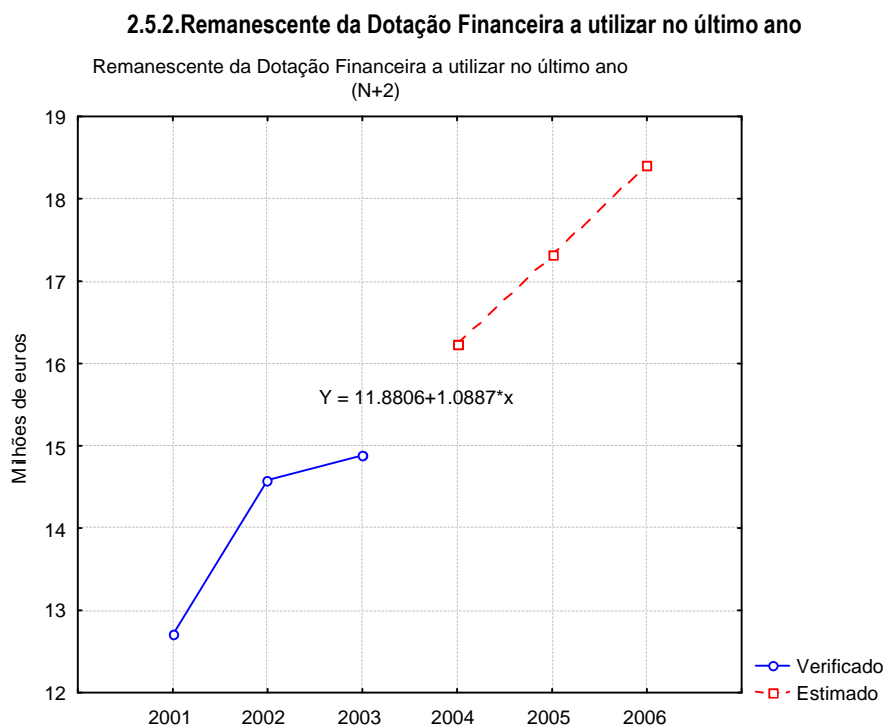
O arranque tardio do programa, cuja programação financeira pressupunha, pelo seu volume, um funcionamento pleno, ao nível dos restantes anos de implementação do programa, com a abertura de candidaturas à Acção 1 da 1ª fase a iniciar-se em meados de 2001, explica os fracos valores das colunas de taxa de aprovação e de execução para esse ano e a criação de um diferencial positivo contabilístico que a execução dos anos seguintes, apesar de crescente, não conseguiu obviar.

As altas taxas de aprovação verificadas em 2003 e sobretudo 2004 permitiram uma recuperação do valor global para próximo dos 77% nesse ano, traduzindo um esforço da Gestão por criar as condições propícias à aplicação integral das verbas disponíveis. No entanto, os valores das taxas de execução não permitem concluir com alguma segurança que esse objectivo seja conseguido.

Nesta observação os valores respeitantes à Prioridade 6 – Assistência Técnica – têm obviamente explicação distinta, como é referido em ponto próprio: aqui a oscilação da taxa de execução está directamente relacionada com as restrições orçamentais impostas aos organismos da Administração Pública nos últimos anos.

O que importa reter é que face à lógica de execução do programa este nível de execução traduz-se num problema ao nível do cumprimento da regra “n+2”, já que a meio do programa, etapa actual, têm lugar as Acções com menor dimensão financeira (3 da 1ª fase e 1 da 2ª fase).

Para ilustrar o problema aqui abordado decidiu-se tomar a globalidade de valores financeiros programados e executados em cada ano como um todo, obtendo-se uma série de valores remanescentes à entrada do último ano possível de aplicação <sup>12</sup>, com a qual se estimaram os valores remanescentes a utilizar no último ano até ao fim do programa. O resultado pode ser apreciado na figura abaixo.



O desajustamento entre a lógica de execução do programa e a programação financeira cria uma bolsa crescente que tende a determinar, no fim, a existência de um remanescente de utilização problemática.

Mesmo sabendo que a execução de 2006 corresponde a 3 anos reais de execução, no caso vertente surge um potencial problema de utilização de cerca de 18,5 milhões de euros, num ano de fecho de programa e centrado na finalização dos projectos da Acção 3 da 2ª fase, para a qual se reservou 11% da dotação financeira desta fase, bem inferior ao valor de remanescente estimado.

<sup>12</sup> Os valores não são exactos, dado que a análise deveria ser detalhada ao nível das medidas, tendo carácter apenas exemplificativo. Com esta simplificação calculatória obteve-se um valor para 2003 (14,8 milhões de euros) que é inferior ao valor referido no Relatório de Execução de 2004 (16,3 milhões), o que serve para sublinhar a importância desta questão.

## **II.6. MECANISMOS IMPULSIONADORES DE OBJECTIVOS ESPECÍFICOS**

---

Uma questão relativa ao acompanhamento dos projectos refere-se à utilidade e eficácia dos documentos de referência facultados às PD's para apoio à concepção e ao desenvolvimento de projectos no sentido da incorporação dos princípios Equal, p.e., inovação disseminação, *empowerment*, trabalho em parceria. Este ponto tem como objectivo aferir a utilidade e eficácia, por um lado, dos guias de apoio aos utilizadores, dos Cadernos de Encargos e dos Formulários de Candidatura na concepção dos projectos, e por outro lado, dos guias para os Balanços de Competências, para a caracterização dos recursos técnico-pedagógicos e práticas bem sucedidas, para a auto-avaliação e para o trabalho em parceria, no desenvolvimento dos projectos e, especificamente, na incorporação dos princípios Equal.

O apoio aos candidatos em fase de candidaturas assenta num conjunto de instrumentos orientadores para a concepção de candidaturas, compreendendo: (i) Cadernos de Encargos; (ii) Guia de Apoio ao Utilizador; e (iii) os próprios formulários de candidatura. Embora disponíveis na primeira fase da Iniciativa, apesar de o terem sido com o programa já em curso, estes instrumentos beneficiaram da experiência desenvolvida durante esse período e das novas orientações da Comissão Europeia, tendo sido objecto de revisão nesta segunda fase, destacando-se neste ponto as principais alterações.

Os Cadernos de Encargos surgem como um instrumento estratégico da Equal, mas remetem para um conjunto de procedimentos cujo alcance apenas algumas parcerias compreende, pelo que foi muitas vezes visto como um mero procedimento burocrático. A familiaridade com os objectivos do instrumento, bem como a respectiva reformulação no sentido de o tornar mais claro, pode ajudar a inverter esta situação. Na segunda fase de candidaturas foram disponibilizados aos candidatos 20 Cadernos de Encargos, mais 3 que na primeira fase.

Os Cadernos de Encargos produzidos cobrem as prioridades e as áreas de intervenção do Programa, à excepção da prioridade 5 – Requerentes de asilo, que não inclui qualquer Cadernos de Encargos, e encontram-se disponíveis no Guia de Apoio ao Utilizador, tornando-se em parte redundantes em relação às acções elegíveis.

A resposta aos Cadernos de Encargos (82,8%) obedeceu a diferentes atitudes, que vão do mimetismo até à utilização criativa de referências orientadoras da acção, passando pela mera demonstração de “boa vontade” na tradução dos projectos existentes na linguagem EQUAL julgada necessária na fase de candidatura.

O Guia de Apoio ao Utilizador é uma publicação técnica que propõe “orientar o utilizador, facilitar a sua compreensão do Programa e dar transparência aos procedimentos de candidatura”, incluindo a informação

mais relevante para a preparação das candidaturas e desenvolvimento dos projectos. O guia actual obedece basicamente à estrutura do guia da anterior fase de candidaturas, se bem que tenham sido introduzidos três novos capítulos – Igualdade de Oportunidades entre mulheres e homens; Prioridades para a 2ª fase de candidaturas; e Avaliação nos projectos Equal –, em larga medida decorrentes das novas orientações aprovadas pela Comissão Europeia. O presente guia cumpre com os objectivos a que se propõe.

Também foi concebido um Guia de Apoio ao Utilizador para a Acção 3 da 1ª fase da Iniciativa, que informa e clarifica as condições de candidatura para essa Acção, abordando não só procedimentos de candidatura mas também questões de ordem técnica associadas ao processo de disseminação, transferência e incorporação dos resultados da Acção 2. Este guia também foi de muita importância.

Os formulários da candidatura também foram objecto de alterações entre as duas fases da Iniciativa, fundamentalmente em resultado de algumas fragilidades detectadas aquando da primeira fase de candidaturas à Acção 1. Verifica-se que nos actuais formulários de candidatura foram introduzidas matrizes no sentido de suscitar a reflexão estratégica pretendida de forma a obter candidaturas melhor fundamentadas.

Os promotores têm uma opinião favorável a respeito da facilidade de acesso dos formulários, pois são considerados a esse nível como bons ou muito bons pela maioria das entidades. O preenchimento dos formulários não surge como um aspecto tão bem avaliado pelos projectos, a maior parte considera que a sua facilidade de preenchimento é apenas satisfatória. A clareza do conteúdo dos formulários também constitui um aspecto menos bem avaliado pelos promotores, a sua maioria aprecia meramente como satisfatória.

Apesar das alterações introduzidas nos formulários de candidatura não terem produzido os resultados esperados pelo Gabinete de Gestão, na perspectiva das entidades respondentes, o processo de concepção de candidatura na segunda fase de candidaturas foi substancialmente diferente por relação ao da primeira fase. Em mais de dois terços dos projectos, o processo de candidatura foi diferente porque implicou um exercício mais aprofundado de reflexão, de acordo com a intenção da Iniciativa ao introduzir as alterações mencionadas.

#### **(i) Documentos de referência para apoio ao desenvolvimento de projectos**

O Gabinete de Gestão Equal emitiu documentos de orientação na área dos Balanços de Competências, da Auto-Avaliação e das narrativas de boas práticas e de recursos técnico-pedagógicos. O balanço de competências mereceu várias críticas por parte das parcerias que não possuem massa crítica suficiente para a sua aplicação correcta. A utilização dada foi, pois, sentida como uma obrigação burocrática e retórica. Revela-se aqui a necessidade de cultivar uma atitude positiva face aos objectivos substantivos dos BC.

A produção de um Guião para o BC mais claro e apropriável, referindo simultaneamente boas práticas de utilização, poderia ajudar a alterar a atitude face a este importante instrumento de trabalho.

O Guião de Auto-Avaliação foi, pelo contrário, bem acolhido pelas Parcerias, que se lhe referiram nos workshops regionais como um auxiliar importante para uma mudança de atitudes face à avaliação e face à respectiva utilidade, apesar das dúvidas surgidas nas primeiras fases de utilização do instrumento.

Quanto aos Guias relativos às PBS e RTP a avaliação dos documentos é igualmente positiva e apropriável com relativa facilidade, trazão pela qual acabaram por ser, no fundamental, adoptados. Apesar disso, ao passo que o guia para a auto-avaliação ter sido incorporado noutros projectos, como as redes sociais, o mesmo não aconteceu com os restantes documentos.

#### **(j) A análise da eficácia e da eficiência**

A análise habitual da eficácia (relação entre valores de realização efectivos e valores de realização programados e entre resultados finais efectivos e resultados finais programados) e de eficiência (comparação de despesas unitárias com um valor-padrão ou da relação entre resultados obtidos e recursos empregues com um valor de referência) necessita de sistemas de indicadores com metas quantificadas, e na sua ausência ela é impossível de realizar.

Isto significa que no caso do PIC EQUAL as análises tradicionais de eficácia e eficiência não têm possibilidade de ser efectuadas<sup>13</sup>.

No que se refere à eficácia, e por este motivo, a equipa decidiu tentar uma primeira via alternativa, de observação do que poderia apenas ser chamada “eficácia relativa”, assente no resultado das classificações tipológicas de projectos quanto aos produtos, uma vez que é nestes que se corporiza o trabalho desenvolvido no projecto.

Em traços gerais esta abordagem utilizaria o trabalho efectuado pela aplicação das grelhas de descrição e classificação dos produtos<sup>14</sup> dos projectos aprovados existentes na Acção 2 da 1ª fase do programa. A aplicação das grelhas respeitantes aos produtos conduziria à notação de cada um e à elaboração de uma tabela ordenada de produtos. A existência de uma relação biunívoca entre cada produto observado e um determinado projecto permitiria utilizar este resultado como aferidor da eficácia individual de cada projecto e,

<sup>13</sup> Um bom guia para os processos de escolha e/ou análise de indicadores e sistemas de indicadores desde a perspectiva da lógica subjacente a esta análise tradicional pode ser encontrado no volume 2 da colecção MEANS **Choix et utilisation des indicateurs pour le suivi et l'évaluation**, Commission Européenne, Luxembourg, 1999.

<sup>14</sup> Estas grelhas, construídas pela equipa de avaliação, foram apresentadas em relatório anterior.

em conjunto, como indicador de uma “eficácia relativa” assente na repartição de projectos em torno de um valor médio de notação.

Esta abordagem, como se depreende facilmente, está por completo dependente da existência de produtos finais em número razoável de projectos no momento da análise.

A ausência, no período de levantamento documental, de dados que permitissem uma apreciação com detalhe dos produtos conduziu a uma segunda via alternativa de abordagem, assente agora no que poderia ser considerada uma análise de “expectativas de eficácia relativa”.

Esta via assentava na consideração de que a notação dos projectos, recolhida pela aplicação das grelhas de descrição e classificação dos projectos aprovados, indica uma expectativa de qualidade dos produtos, e a distribuição de valores de notação dos projectos em torno de um limiar de referência apontaria para a expectativa de eficácia geral.

Sabendo que a notação do projecto assentava na consideração da qualidade do diagnóstico, da autoavaliação e do balanço de competências, esta relação admitida entre notação de projecto e qualidade esperada do produto pareceu pertinente. Por outro lado, para que a análise fosse possível ela requeria a existência de informação documental sobre as três áreas referidas, o que significou uma redução dos projectos passíveis de análise dado que no momento em que esta foi empreendida existia informação suficiente para 62 projectos.

A tabela ordenada de projectos segundo a notação permitiria, dada esta relação postulada, uma análise da eficácia “expectável relativa” geral.

Mas porque a tabela obtida partiria sempre de uma observação indirecta pareceu à equipa indispensável a validação desta premissa, através da efectivação de um teste, apelando aos estudos de caso realizados.

No que se refere à análise de eficiência a questão era mais complexa ainda, uma vez que não se dispõe de qualquer metas ou valores de custo de referência, o que encontra alguma razão explicativa na natureza própria do programa, destinado a suscitar pesquisas e experiências de carácter inovador.

Neste caso, e na ausência das balizas habituais que enquadram este tipo de análise, decidiu a equipa usar uma abordagem directa na utilização de dados mas que poderia apenas fornecer uma imagem indirecta da eficiência. Tal como no caso da eficácia o que aqui aparecia como possível era uma perspectiva muito relativa da eficiência, através do confronto dos custos globais de cada projecto com a qualidade dos produtos elaborados.

A relatividade desta observação advinha quer da exiguidade da base de trabalho (os estudos de caso), quer da impossibilidade de conceber custos unitários. De facto, a observação possível nesta perspectiva era a da



distribuição conjunta da notação dos produtos e do montante financeiro dos projectos num plano cartesiano.

### **Análise de Eficácia**

A grelha de avaliação da qualidade dos projectos, apresentada em relatório anterior, definia três grandes áreas de observação: a qualidade do diagnóstico, a qualidade da autoavaliação e a qualidade do balanço de competências, referidas como de igual peso na construção da notação final.

Deste modo, a notação final de cada projecto corresponde à média aritmética das notações de cada uma das três áreas de observação referidas.

A escala de notação usada foi a de 0-20 para qualquer das três áreas<sup>15</sup> e, por consequência, para a notação final. Sendo esta uma escala relativamente longa os resultados foram distribuídos por 8 classes de dimensão homogénea, a saber:

Classes	Notação
1	$0 \leq x < 2,5$
2	$2,5 \leq x < 5$
3	$5 \leq x < 7,5$
4	$7,5 \leq x < 10$
5	$10 \leq x < 12,5$
6	$12,5 \leq x < 15$
7	$15 \leq x < 17,5$
8	$17,5 \leq x < 20$

Com a escala de notação usada (0-20) o valor de referência para a distinção entre notas positivas e negativas situa-se no ponto médio da escala (10), o que significa que as classes 1 a 4 se referem a notações negativas e as classes 5 a 8 se referem a notações positivas.

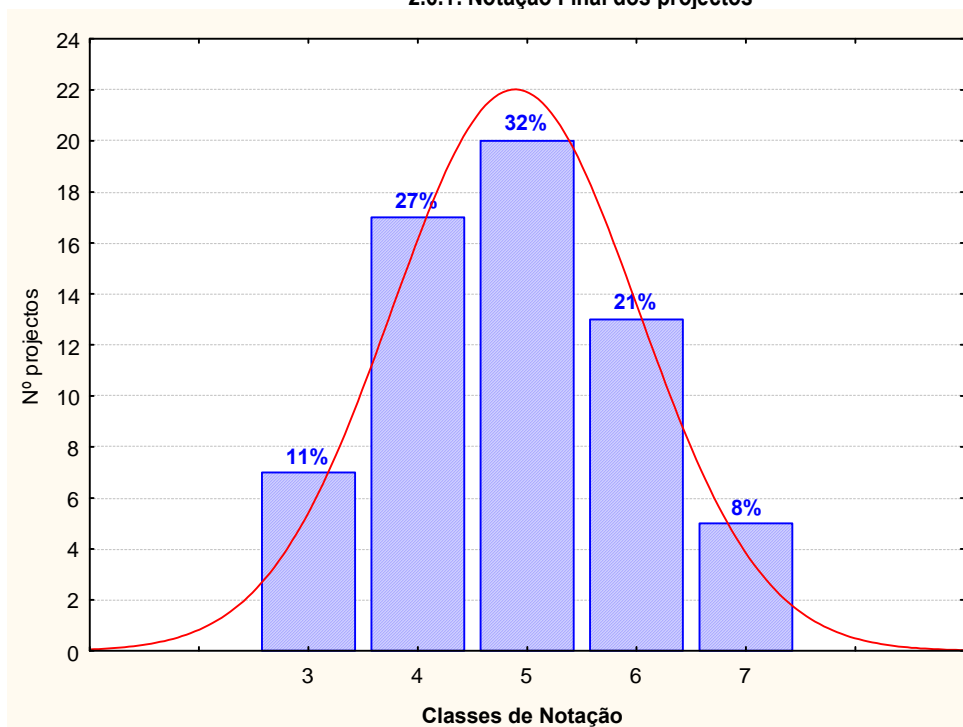
Recolhidas as notações efectuadas pela equipa para cada uma das três áreas de observação de qualidade calculou-se a notação final de cada projecto, de acordo com o método acima referido (média aritmética), tendo o conjunto de notações obtidas sido a seguir ordenado pelas classes de resultados apresentadas.

A distribuição obtida é apresentada na figura seguinte.

---

<sup>15</sup> O valor 0 corresponde à notação mínima em todos os campos observados e a notação 20 à notação máxima em todos os campos.

### 2.6.1. Notação Final dos projectos



Como se pode apreciar 38% dos projectos observados (24 ao todo) tinham uma notação final inferior a 10, e 62% (38 ao todo) igual ou superior a 10.

Porque a notação final foi construída apenas com recurso às notas de três áreas de observação (ou variáveis) estas classes de notação dificilmente poderiam ser consideradas como traduzindo, de um outro modo, os clusters encontrados na análise tipológica dos projectos. No entanto há óbvios e fortes pontos de encontro, como se pode apreciar no quadro abaixo.

### 2.6.2. Classes de Notação e distribuição por Clusters

Classes de Notação	Clusters					Total
	1. Projectos com uma boa Acção 1	2. Projectos com orçamento baixo	3. Projectos bem classificados	4. Projectos-tipo	5. Projectos mal classificados	
3	1	1			5	7
4	8	5		1	3	17
5	7	2		11		20
6	1	1	1	10		13
7			4	1		5
Total	17	9	5	23	8	62

De modo resumido a relação entre ambas classificações tipológicas pode ser assim apresentada, a partir dos resultados observados no quadro:

**2.6.3.. Resumo de classificações tipológicas**

<b>Classes de Notação</b>	<b>Clusters</b>
3	5. Projectos mal classificados
4	2. Projectos com orçamento baixo
5	1. Projectos com uma boa Acção 1
6	4. Projectos-tipo
7	3. Projectos bem classificados

Atendendo a esta relação e à ordenação ditada pelo sentido crescente de “expectativas de eficácia” associadas à sequência das classes de notação, as “expectativa de eficácia” no que se refere aos clusters atenderão à ordem observada.

Esta aproximação a uma análise da eficácia, sublinhe-se, assentava no postulado da expectativa de produtos com um nível de qualidade próxima à do projecto a que estão associados, e que portanto a distribuição geral dos produtos quanto à qualidade se aproximaria da distribuição de projectos.

A aceitação desta pressuposição, e logo de uma afirmação como a de haver no programa, para a Acção 2 da 1ª fase, um nível de eficácia “relativa” de 62%<sup>16</sup>, necessita de uma validação que, no caso presente, só poderia ser fornecida através dos estudos de caso, como foi já referido.

Mas que para essa validação pudesse ser considerada era necessário que o conjunto de projectos seleccionados fosse representativo deste conjunto de classes de notação, sem o qual seria impossível abordar a validação. Tendo a escolha, efectuada por sorteio, sido parametrizada para ter representatividade quanto aos clusters, restava apurar se essa mesma escolha garantia o mesmo tipo de representatividade para as classes de notação.

O quadro abaixo apresenta a distribuição do número de projectos e de estudos de caso seleccionados pelas classes de notação, de modo a permitir uma apreciação sobre esta questão.

<b>Classes de Notação</b>	<b>Nº Projectos</b>	<b>Estudos de Caso</b>
3	7	3
4	17	4
5	20	6
6	13	4
7	5	1

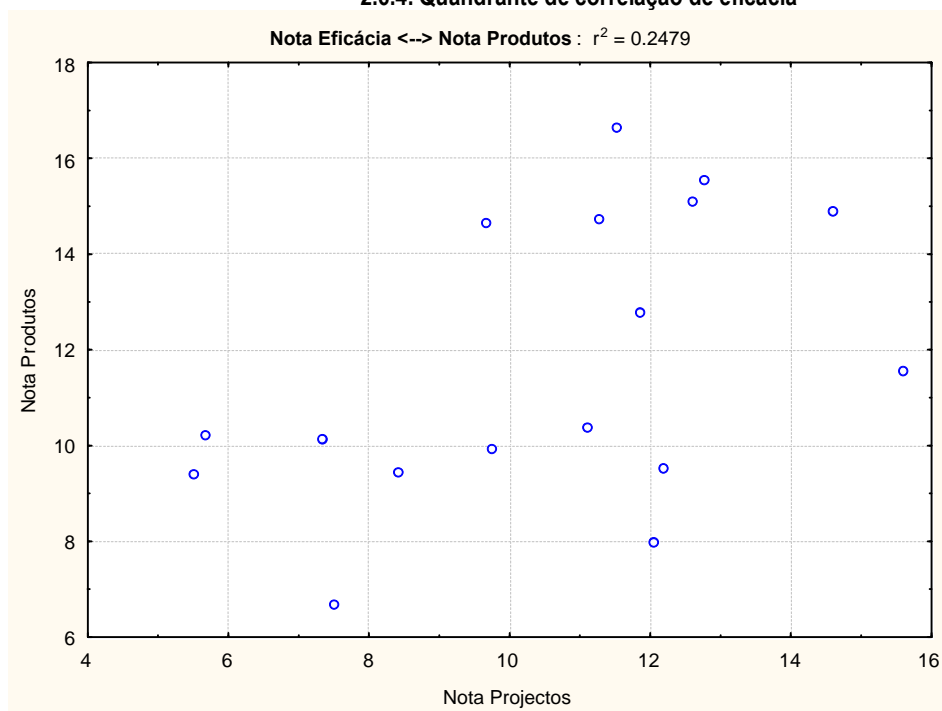
<sup>16</sup> A designação de eficácia “relativa” encontra a sua razão de ser no facto de não medir o grau de cumprimento de uma meta estabelecida, mas de medir a parcela de projectos com notação acima do limiar de referência no total de projectos analisados; admitindo-se neste caso que a eficácia máxima seria de 100%. Na ausência de metas é apenas esta a eficácia que é possível tentar medir.

É aparente uma sobrerepresentação da classe 3 e uma subrepresentação da classe 4, mas o facto de haver nas classes 4 e 5 representação dos dois principais clusters presentes em cada permite pensar que a tipologia cruzada classes de notação/clusters, e respectivas conclusões, permitia admitir a hipótese de um processo de validação.

O processo de notação dos produtos dos projectos, efectuada nos estudos de caso, conduziu a uma lista de 54 produtos com nota para os 18 estudos respeitantes à validação da abordagem apresentada. Havendo um número variável de produtos por projecto era necessário criar e aplicar uma regra de normalização que permitisse uma notação única para cada projecto, de modo a poder abordar a validação. Para esse efeito decidiu-se optar pela regra simples da média aritmética das notações dos produtos de cada projecto, como método de normalização. Obtiveram-se assim as notas finais dos produtos para os projectos em questão<sup>17</sup>.

A correlação estatística efectuada entre as notas da qualidade do projecto obtidas anteriormente e as notas da qualidade dos produtos aponta sem dúvidas para a não validação da abordagem apresentada, dado que o pressuposto da relação positiva entre uma e outra não é suficientemente sustentada a nível estatístico, como se aprecia na figura abaixo.

#### 2.6.4. Quadrante de correlação de eficácia



Os valores existentes para a notação dos projectos quanto à qualidade não podem assim servir de base a

<sup>17</sup> Uma vez que um dos projectos não teve produtos validados o número de projectos com nota final foi de 17, sendo estes os considerados para a validação.

uma abordagem da eficácia assente nas “expectativas” associadas à qualidade dos projectos.

Restava uma última hipótese de abordagem do tema, assente na totalidade dos resultados dos estudos de caso e nas extrapolações de “expectativas” associadas à qualidade dos produtos analisados nesses estudos de caso. Nesta abordagem é a simples notação final dos produtos que serve de base à extrapolação, efectuada em torno de 3 classes de notação: insuficiente (valores inferiores a 10), suficiente (valores entre 10 e 14) e boa (valores acima de 14).

O resultado encontrado é o seguinte:

Classe de notação	Nº Projectos	Nº Projectos (%)
Insuficiente ( $x < 10$ )	8	35
Suficiente ( $10 \leq x \leq 14$ )	8	35
Boa ( $14 < x$ )	7	30

Com base nas notações dos produtos dos estudos de caso efectuadas pela equipa, a extrapolação da “expectativa de eficácia relativa” será a de 35% de projectos com produtos de insuficiente qualidade, 35% de projectos com produtos de qualidade suficiente, e 30% de projectos com produtos de boa qualidade.

O conjunto de resultados que foram sendo sucessivamente obtidos nas diversas digressões metodológicas ao longo da procura de uma abordagem consequente de uma medida de eficácia relativa permite duas conclusões claras, que não podiam deixar de ser aqui expressas:

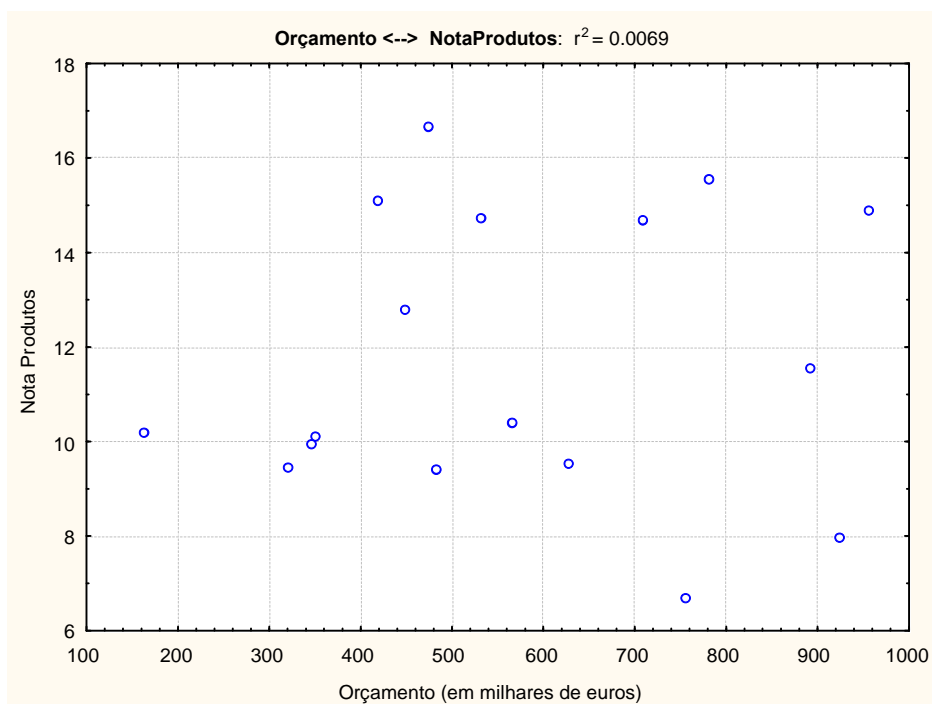
Em primeiro lugar, se parece certo não poder deduzir-se da apreciação da qualidade de um projecto específico a qualidade dos produtos finais produzidos, não parece menos certo poder dizer-se que **no conjunto, as indicações da distribuição quantitativa de projectos por classes de notação aparenta ser um bom indicador da distribuição de produtos por classes de notação.**

Em segundo lugar, a fraca correlação entre a qualidade formal de um projecto e a qualidade dos seus produtos torna crucial o papel de um acompanhamento muito próximo dos projectos para que estes se revelem “eficazes”, na acepção de elaborarem produtos qualitativamente superiores.

#### (i) **Análise de Eficiência**

A disponibilidade da notação normalizada dos produtos por projecto e do montante financeiro dos mesmos permitiu a construção da figura apresentada abaixo, que mostra a distribuição num plano cartesiano de todos os projectos, cada um deles definido na sua posição pelo valor de cada uma dessas variáveis.

#### 2.6.5. Correlação entre orçamento e nota dos produtos

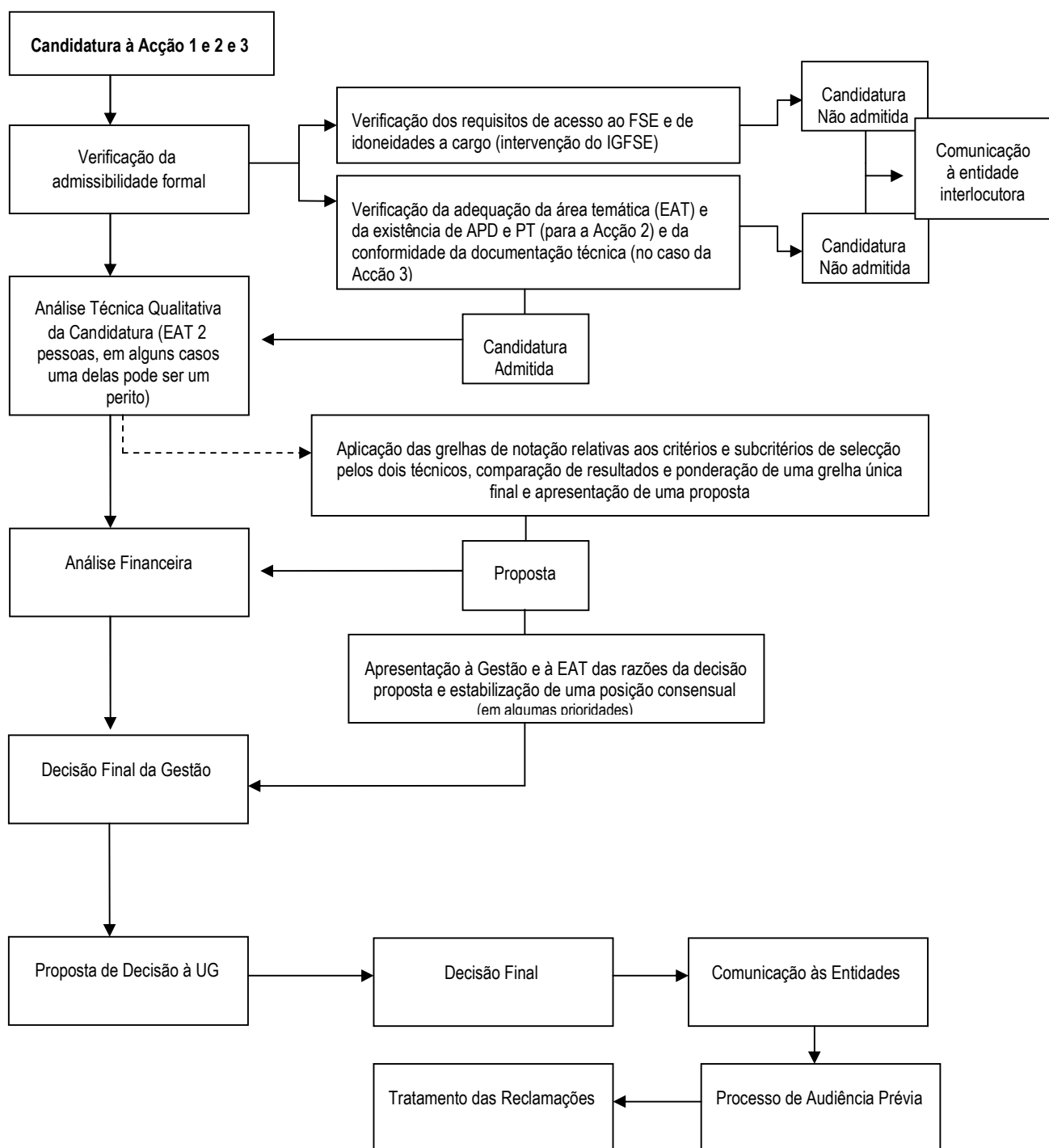


Como se aprecia, a correlação entre as duas variáveis consideradas é para todos os efeitos nula, o que significa que a dimensão financeira de um projecto nada diz sobre a qualidade dos seus produtos, e vice versa. De facto, como mostram outros elementos da avaliação, não é apenas o pacote financeiro que determina a produtividade dos projectos, mas também elementos do processo como o funcionamento e a qualidade e adequação das parcerias, orientação para produtos, coerência entre diagnóstico e actividades efectivamente realizadas e o empowerment numa lógica de adequação aos destinatários, que determinam no seu conjunto a qualidade das realizações de uma parceria, como veremos no último capítulo.

## II.7. PROCESSO DE CANDIDATURAS

O processo de selecção das candidaturas não sofreu alterações da primeira para a segunda fase e não é, no que concerne aos procedimentos, substantivamente diferente nas candidaturas às várias Acções. Está dividido em três fases.

2.7.1 Esquema do Processo de Apreciação de Candidaturas



A gestão previu, na sequência da avaliação intercalar, o envolvimento dos animadores das redes no processo

de selecção. Este envolvimento teria a vantagem de estes peritos conhecerem efectivamente muito bem os princípios e a filosofia da Iniciativa. Porém, tem a desvantagem da maior opacidade, uma vez que as redes temáticas acabaram por assumir um papel preponderante na validação dos produtos que são os resultados concretos dos projectos. **Pelo que consideramos que não seria vantajoso que as mesmas pessoas que participaram no processo de selecção através do preenchimento de grelhas tivessem intervenção no processo de validação de produtos, em particular dos projectos que seleccionaram.** Contudo, essa pretensão apenas se verificou num caso e, pensamos que foi assegurada alguma segregação de funções no que aos peritos externos diz respeito.

Em termos de eficácia a análise dos tempos médios de decisão sobre as candidaturas para a Acção 1 e 2 da Fase 1 e Acção 1 da Fase 2 (dados apenas relativos a algumas medidas) permite concluir por uma redução substancial dos tempos de decisão nas candidaturas à Acção 2 o que é revelador da óptica com que o processo é encarado, i.e., como confirmação de um processo que foi suficientemente acompanhado de forma a garantir quer candidaturas bem instruídas quer substantivamente relevantes.

Verifica-se igualmente uma tendência para a redução do tempo médio de aprovação entre a Acção 1 da Fase 1 e da Fase 2, aspecto que pode decorrer quer da experiência dos promotores, quer do esforço de informação levado a cabo, quer de uma maior capacidade de operacionalização dos critérios de selecção por parte da EAT.

No que concerne aos critérios de selecção e ao modo como estes traduzem os objectivos, prioridades e os princípios da Iniciativa a avaliação intercalar concluiu positivamente pela sua adequação. No entanto, **a actual avaliação levanta dúvidas a respeito da capacidade de aferir a qualidade de uma candidatura a partir da mera leitura dos formulários.**

## **II.8. EFEITOS DA PARTICIPAÇÃO DE TÉCNICOS NOS CURSOS PÓS-GRADUAÇÃO “GERIR PROJECTOS EM PARCERIA”**

---

Os princípios da Equal (parceria de desenvolvimento, inovação, *empowerment*, cooperação transnacional, disseminação) exigem novas competências nos domínios da gestão de projectos, do trabalho em parceria, da participação/cooperação, da inovação e da disseminação de resultados. Atenta a esta necessidade, a Gestão da Equal tomou a iniciativa em co-financiar a frequência de curso de pós-graduação em “Gerir Projectos em



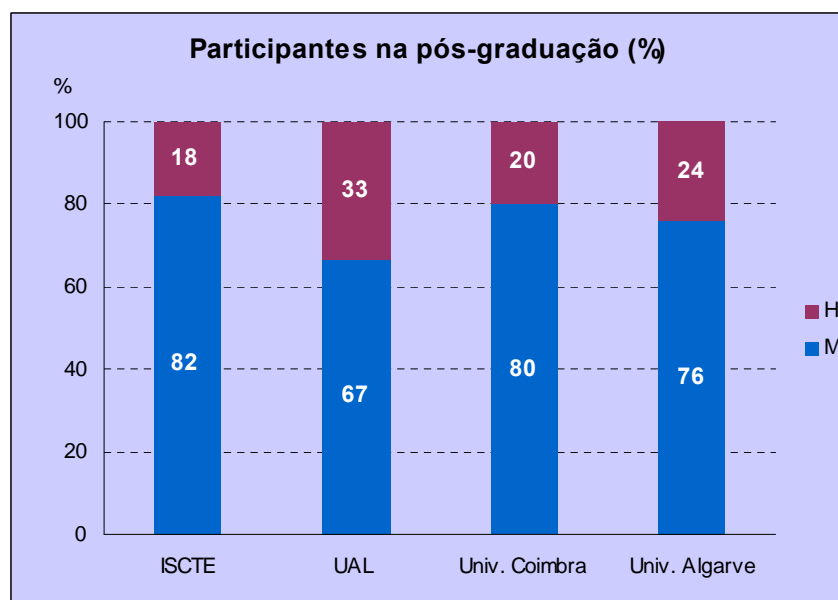
Parceria”, no sentido de dar um contributo para o desenvolvimento das competências dos técnicos dos projectos Equal. O curso tinha por finalidade qualificar e certificar pessoas que participassem em parcerias de desenvolvimento no âmbito da Equal. Sugeria-se, então, em média, a participação de dois elementos de cada uma das entidades envolvidas nas parcerias de desenvolvimento.

Para o efeito, a Iniciativa lançou em Fevereiro 2003 o convite a 10 Universidades de diferentes regiões do país para apresentarem propostas do referido curso, convite que foi respondido por 4 Universidades do país (ISCTE, UAL, Universidade de Coimbra, Universidade do Algarve), onde o curso funcionou no ano lectivo 2003/2004.

As respostas dos formandos revelam que o Gabinete de Gestão garantiu o fundamental da disseminação institucional do curso de pós-graduação. Evidência disso é o facto de nenhum formando ter obtido conhecimento do curso através das entidades formadoras, ou seja, as Universidades. As próprias Universidades assumiram, em sede de entrevista, que o essencial da divulgação foi realizado pelo Gabinete Equal.

Participaram na pós-graduação pessoas, com vasto predomínio do sexo feminino (78% mulheres por relação a 22% homens), segundo os elementos fornecidos pelo Gabinete de Gestão, destacam-se os seguintes aspectos, conforme explicitado nos gráficos seguintes:

### 2.8.1. Participantes na Pós Graduação



Fonte: Gabinete de Gestão da Equal, 2004.

Os dados do processo de inquirição aos formandos do curso de pós-graduação, realizado no âmbito da

presente avaliação, permitem acrescentar mais alguns elementos de caracterização do grupo abrangido sobre a sua relação com o projecto Equal em que participaram e com a respectiva entidade empregadora:

- os técnicos que participaram no curso ainda permanecem, na sua maioria, na mesma entidade empregadora;
- apenas cerca de metade dos inquiridos já pertencia aos quadros da entidade quando começou a participar no projecto;
- os técnicos parecem ter tido uma participação consistente no projecto Equal, visto que foi alargada às várias fases de desenvolvimento do projecto, a sua maioria participou tanto na execução da Acção 1, como na concepção da candidatura à Acção 2 e no seu desenvolvimento e, ainda, na concepção da candidatura à Acção 3;
- a maior parte dos formandos exerceu função de técnico sénior no âmbito do projecto da primeira fase da Iniciativa Equal, sendo, portanto, técnicos com experiência profissional relevante e funções nucleares no desenvolvimento do projecto, designadamente em projectos de intervenção social. Ainda assim, as Universidades referem que o curso não teve a adesão de tantas pessoas com perfil de liderança quanto seria de esperar;
- as entidades interlocutoras dos projectos foram os membros das parcerias de desenvolvimento de onde mais técnicos frequentaram o curso de pós-graduação.

Relativamente à adesão dos formandos ao curso, verifica-se que a generalidade dos técnicos não foi submetida a qualquer processo de selecção, apenas manifestou o seu interesse em participar, informação corroborada pelas entidades interlocutoras dos projectos. Existe uma percentagem mínima de formandos que refere ter sido alvo de selecção por parte da respectiva entidade empregadora. As respostas dos formandos sugerem que a participação no curso não decorreu de um processo de decisão partilhado em sede de parceria, mas antes de uma decisão individual dos participantes e, em alguns casos, de uma decisão interna da entidade empregadora.

Na segunda fase, o processo parece ter sido significativamente diferente, embora a situação prevalecente tivesse sido ainda a manifestação de interesse pelos formandos, assumiu bem menor relevância no conjunto das respostas, a favor da selecção feita ou em conjunto pela parceria de desenvolvimento ou por parte de alguns parceiros. Estes dados revelam, portanto, que a selecção dos técnicos para frequentar a segunda edição da formação foi um processo em que se registou uma maior implicação da parceria de desenvolvimento, solução que oferece, à partida, maiores condições para que a selecção dos participantes na formação constitua uma opção estratégica do projecto e da parceria nele envolvida.

As razões que motivaram a participação dos formandos no curso de pós-graduação foram principalmente: a possibilidade de ter acesso a um espaço de reflexão; o interesse pelos conteúdos do curso; o contributo para a melhoria da carreira profissional; o aumento das qualificações académicas; e a possibilidade de contactar com técnicos de outros projectos Equal. A análise destas razões sugere que a participação dos formandos foi motivada tanto por razões de interesse pessoal como por razões de interesse do projecto Equal, e ainda, por alguns dos contornos do próprio curso.

Em relação à organização do curso, foi solicitado que os formandos avaliassem não só os aspectos do curso mas também a sua adequação à realidade do projecto Equal em que participaram na primeira fase. A análise das respostas dos inquiridos, permite concluir que:

- a. a avaliação é globalmente positiva a respeito da organização do curso, sobressaindo como aspectos melhor avaliados, o grupo de formação, quer em qualidade quer na dimensão, a qualidade dos formadores, o período de realização do curso, as condições logísticas de apoio e o horário de funcionamento do curso;
- b. os aspectos menos conseguidos foram a articulação entre a formação teórica e a formação prática, os materiais pedagógicos e o acompanhamento da auto-formação;
- c. o curso foi, em grande medida, adequado à realidade dos projectos Equal em que os formandos intervieram, com maior expressão ao nível do horário de funcionamento, da duração do curso, das temáticas abordadas e dos conteúdos programáticos;
- d. os aspectos com menores níveis de adequação aos projectos Equal foram o acompanhamento da auto-formação, os materiais pedagógicos, o período de realização do curso e o perfil dos formadores.

Em relação aos aspectos menos adequados à realidade do projecto, os inquiridos não só justificam a sua avaliação como também formulam sugestões no sentido da sua maior adequação. A análise das suas respostas permite concluir que:

- O acompanhamento da auto-formação demonstrou não ser adequado nem à realidade dos projectos nem às componentes teóricas abordadas no curso, sendo assinalada a sua deficiente organização e articulação com a componente teórica e com o desenvolvimento dos projectos. Sugerem que se reveja a relação da auto-formação com essas duas componentes, que assumam um carácter mais prático e que a sua realização seja transversal ao curso, não se concentrando apenas na sua parte final.
- Os materiais pedagógicos foram demasiado teóricos face à prática de intervenção dos projectos,

deveriam ser antes instrumentos de trabalho de gestão de projectos e literatura específica da área.

- O curso decorreu no decurso da Acção 2, para alguns projectos já na sua recta final, período de maior concentração de tarefas, facto que impediu a aplicação de conhecimentos adquiridos no planeamento e desenvolvimento dos projectos assim como dificultou um maior empenho e dedicação dos técnicos à formação. Recomendam que o início do curso coincida com o início dos projectos, para permitir a aplicação das aprendizagens realizadas no desenvolvimento dos projectos.
- Os formadores foram maioritariamente académicos sem experiência relevante em gestão de projectos, o que justifica uma selecção mais rigorosa dos formadores da componente prática, dando preferência a pessoas com efectiva experiência em gestão de projectos e com capacidade de articulação entre o conhecimento teórico e o conhecimento empírico.

Importa analisar em que medida as pós-graduações frequentadas por membros dos projectos tiveram algum efeito sobre o desenvolvimento dos projectos, que tipo de efeito e as condições potenciadoras desse efeito.

Um dos aspectos que interessa perceber é em que medida os conhecimentos adquiridos pelos técnicos dos projectos são divulgados junto dos restantes elementos da parceria de desenvolvimento, no sentido da transferência das aprendizagens realizadas para o desenvolvimento do projecto. Verifica-se que, na grande maioria dos casos, se registou essa disseminação, não sendo de menosprezar, porém, que 25% dos formandos negue a existência dessa divulgação.

Os inquiridos que afirmam a existência de divulgação das aprendizagens desenvolvidas no seio do projecto, indicam as reuniões da parceria de desenvolvimento e os contactos informais como os principais mecanismos de disseminação dos conhecimentos adquiridos. A divulgação em sede de trabalhos de grupo ainda assume alguma expressão no conjunto das respostas, correspondendo a uma forma mais estruturada de transmissão de conhecimentos.

Relativamente à capacidade de produção de efeitos da participação no curso de pós-graduação sobre o desenvolvimento do projecto Equal, constata-se que a maioria dos formandos considera que se registaram efectivamente efeitos nesse domínio assim como as entidades promotoras dos respectivos projectos. Os efeitos tiveram maior expressão ao nível do desenvolvimento técnico, do modo de funcionamento da parceria de desenvolvimento e da incorporação do *empowerment* no projecto. Também se salientam, nas respostas dos formandos, a produção de efeitos no domínio da participação do projecto em comunidades de prática e na concepção da candidatura à Acção 3.

Registaram-se, em todo o caso, formandos e promotores que consideram que a participação no curso de pós-graduação não teve efeitos no desenvolvimento do projecto Equal (37,5% e 27,9%, respectivamente),

essencialmente porque o *timing* em que o curso ocorreu não permitiu a introdução de mudanças no projecto, segundo os técnicos. Do ponto de vista das entidades interlocutoras, isso decorreu do facto de não ter existido feedback para o projecto e das aprendizagens terem sido basicamente teóricas e de difícil operacionalização no contexto do projecto, razão também relevante segundo os formandos. Alguns formandos ainda referem o facto do projecto não ter mostrado interesse em obter feedback da sua participação no curso, como razão para a não existência de efeitos no desenvolvimento do projecto.

Tanto os formandos como os promotores identificam várias condições que, no seu entender, poderiam ter potenciado a produção de efeitos da participação na pós-graduação no desenvolvimento do projecto, cuja análise permite concluir que se tratam de condições internas, por um lado, aos projectos e às parcerias de desenvolvimento, e por outro lado, ao próprio curso.

No primeiro caso, salientam-se os seguintes aspectos: (i) necessidade de reforçar os mecanismos de divulgação interna das aprendizagens desenvolvidas no curso, sendo sugerida a realização de sessões específicas de apresentação à parceria de desenvolvimento, a criação de espaços e dinâmicas de partilha de informação no seio da parceria, inclusivamente, entre os vários elementos do projecto que frequentam o curso, a realização de um seminário final dirigido à parceria com discussão e análise dos resultados do curso; (ii) a participação no curso de figuras com poder de decisão nas entidades parceiras/no projecto; (iii) maior participação de técnicos e agentes do projecto no curso de pós-graduação; e (iv) a assunção de uma cultura de parceria e não individual por parte dos elementos que frequentem o curso.

No segundo caso, destacam-se os seguintes aspectos: (i) maior incidência em técnicas e instrumentos de planeamento e gestão de projectos, incluindo, a gestão financeira e a gestão de parcerias e de conflitos; (ii) maior adequação do período de realização do curso com o período de execução do projecto; (iii) centramento da formação prática no desenvolvimento concreto dos projectos Equal, apresentando casos práticos que permitam entender a operacionalização de conteúdos teóricos aplicáveis aos projectos – convém salientar que o interesse dos agentes dos projectos é muito situado nos seus contextos concretos de intervenção em detrimento de conteúdos teóricos, segundo sublinhado pelos responsáveis do curso nas Universidades; (iv) maior articulação dos módulos de formação com os princípios Equal; (v) incorporação de módulos sobre balanço de competências, instrumentos de avaliação e de diagnóstico; e (vi) integração de formadores com experiência efectiva na gestão de projectos no corpo docente do curso.

A participação no curso de pós-graduação contribuiu, também, para a concepção de candidaturas à segunda fase da Iniciativa Equal, efeito assinalado tanto pela maioria dos formandos como pela maior parte dos promotores da Acção 1 da segunda fase que teve algum elemento do projecto a frequentar o curso. A participação no curso foi de particular utilidade, na perspectiva dos formandos, para a definição dos objectivos

do projecto, para a clarificação dos princípios Equal, para o planeamento do projecto e para a constituição da parceria de desenvolvimento. Os promotores entendem que o principal impacto se situou ao nível do planeamento e da formulação da candidatura.

Os formandos fazem uma avaliação positiva a respeito da utilidade do curso para o desenvolvimento de competências para o exercício da sua actividade profissional. Praticamente todos consideram-no útil ou muito útil, apenas três formandos entendem-no pouco útil, na sequência da formação não ter sido suficientemente aprofundada.

A nível pessoal, os formandos consideram que o curso de pós-graduação produziu uma diversidade de efeitos, conforme identificados no quadro seguinte, sobressaindo: (i) a melhoria do seu desempenho profissional; (ii) o desenvolvimento das suas competências na intervenção social; (iii) o desenvolvimento de novas maneiras de trabalhar em rede; (iv) o desenvolvimento de novos modos de trabalhar; (v) a participação em comunidades de práticas; (vi) a participação em novos projectos de intervenção social; e (vii) o acesso a especialistas.

Esta experiência do curso de pós-graduação está a ter continuidade nesta segunda fase da Iniciativa, embora contando com a introdução de algumas alterações, que materializam, em grande medida, uma resposta às sugestões dos formandos da primeira edição do curso.

## II.9. ASSISTÊNCIA TÉCNICA

---

A Assistência Técnica, que constitui a Prioridade 6 do programa, agrega três medidas: 6.1.1. Actividade Temática, Disseminação e Mainstreaming; 6.2.1. Gestão, implementação e controlo, auditorias, reuniões das unidades de acompanhamento; e 6.3.1. Estudos, seminários, avaliação, aquisição de equipamentos.

Cada uma destas medidas é constituída por um conjunto de rubricas, algumas comuns a todas e outras específicas de cada uma delas. O financiamento desta Prioridade e respectivas medidas é efectuado ao abrigo da programação financeira do programa Equal. Exceptua-se, no caso das Redes Temáticas, as despesas associadas à participação de cada participante, que são suportadas pelos respectivos projectos, cuja justificação é centrada nas restrições financeiras impostas aos orçamentos da Assistência Técnica.

A gestão da previsão de despesas associadas à Assistência Técnica segue um modelo idêntico ao utilizado no caso de um qualquer projecto apoiado pelo Programa: aprovação anual de financiamento e, mensalmente, declaração de despesa e pedido de reembolso através do SIIFSE, que dará posteriormente origem a

reembolsos. Como em qualquer projecto o que é solicitado ao IGFSE é o reembolso da despesa paga.

O fundamental problema enfrentado pela Assistência Técnica situa-se no campo financeiro, decorrendo das restrições orçamentais impostas a nível governamental e que conduziram a uma taxa de execução anual decrescente ao longo dos quatro anos e a uma taxa de execução global de 60% (considerando o somatório de montantes executados e programados para o período 2001-2004).

A expectativa de alívio de restrições para a parte final do programa não se verificou em 2005, pelo que é de esperar que a taxa de execução continue o seu trajecto descendente.

Este problema financeiro merece uma referência particular pois num programa como o Equal todas as funções atribuídas à Assistência Técnica têm de ser asseguradas com um nível de desempenho muito elevado, para que o programa possa cumprir os objectivos que lhe foram determinados. Uma execução reduzida relativamente ao previsto não pode deixar de projectar uma sombra sobre a capacidade de o programa se desenrolar da melhor forma e os seus objectivos serem completamente atingidos.

Perante esta situação a Gestão tem em estudo a hipótese de apresentar uma reprogramação orçamental à comissão de Acompanhamento para alocar verbas da Assistência Técnica para as outras Medidas do programa.

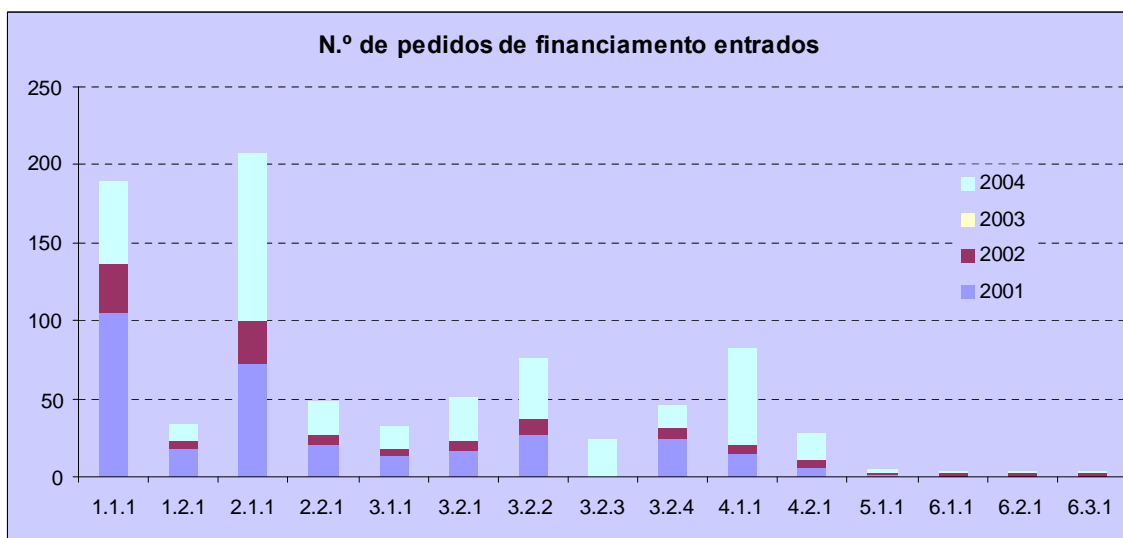
## **II.10. DINÂMICAS DE IMPLEMENTAÇÃO – ALGUNS DADOS DE REALIZAÇÃO**

O conjunto de dados que se apresenta é relativo à data de 14 de Dezembro de 2004. Ainda que muito fragmentados vale a pena retê-los para obter uma visão impressiva de conjunto do programa.

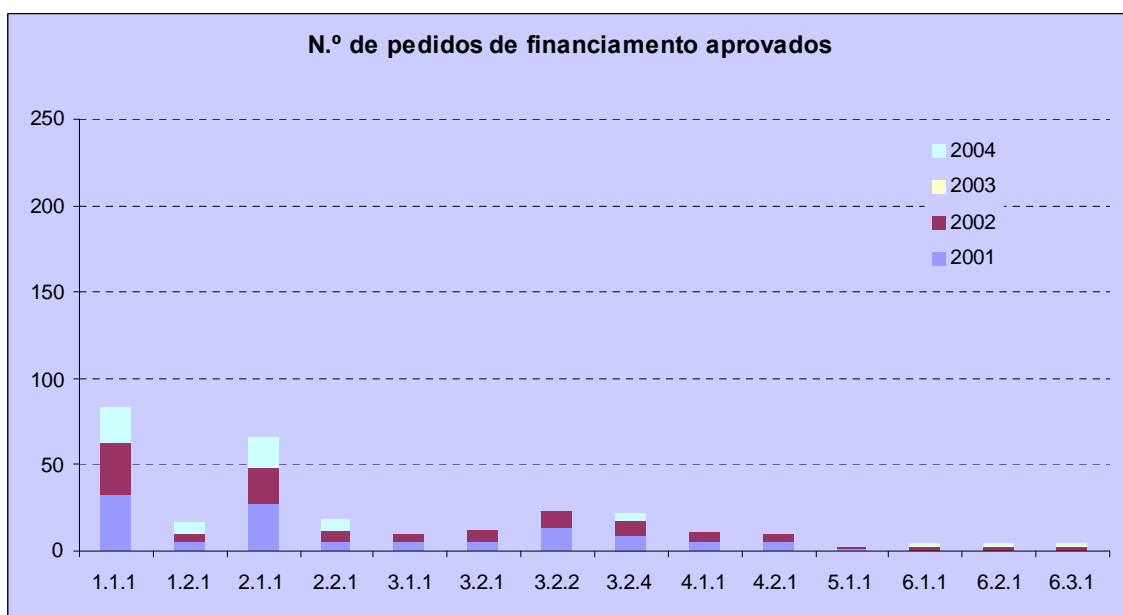
A primeira evidência que se pode retirar é a que remete para uma consolidação da implantação da Iniciativa entre as duas Fases da sua execução

Quanto ao número de pedidos de financiamento aprovados os dados disponíveis remetem para um decréscimo nas prioridades onde a execução foi maior na Fase 1, i.e., nas prioridades 1 e 2. Este aspecto pode indiciar uma tendência para um maior rigor na aplicação dos critérios de selecção naqueles domínios relativamente aos quais a equipa de acompanhamento desenvolveu maiores competências em virtude do trabalho desenvolvido na Fase 1.

### 2.10.1. Número de pedidos de financiamento entrados



### 2.10.2. Número de pedidos de financiamento aprovados



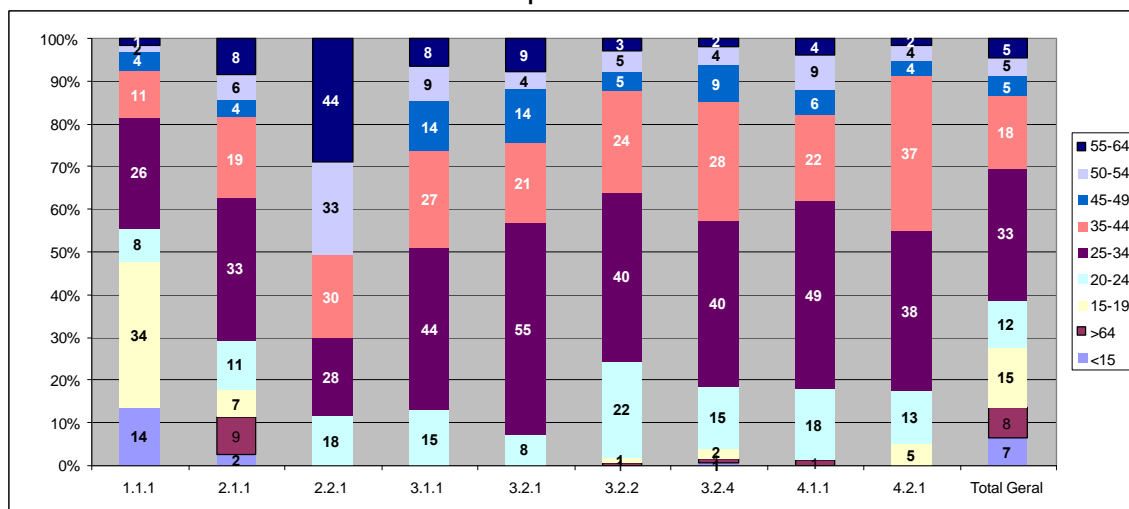
A análise do tipo de entidades interlocutores e parceiras, no caso dos projectos candidatos à Acção 1 da Fase 2 não é muito elucidativa devido ao peso da categoria “outras” que, do nosso ponto de vista, resultará de uma caracterização das entidades pouco precisa. Contudo, uma análise agregada de várias categorias permite evidenciar uma representatividade interessante de empresas e de parceiros sociais que, a par das entidades que operam na área social são os três tipos de entidade predominante. Realce-se, também, comparativamente o número diminuto de entidades públicas, aquelas que assume um papel essencial na fase de mainstreaming.



Numa análise por medida, a importância relativa de cada tipologia é diferenciável devido às características intrínsecas das próprias medidas. Por exemplo na medida 3.2.2 as empresas assumem uma relevância significativa em termos de candidaturas, representando cerca de 39% do total dessa medida, assim como na medida 5.1.1 a autoridade pública representa 33% das candidaturas.

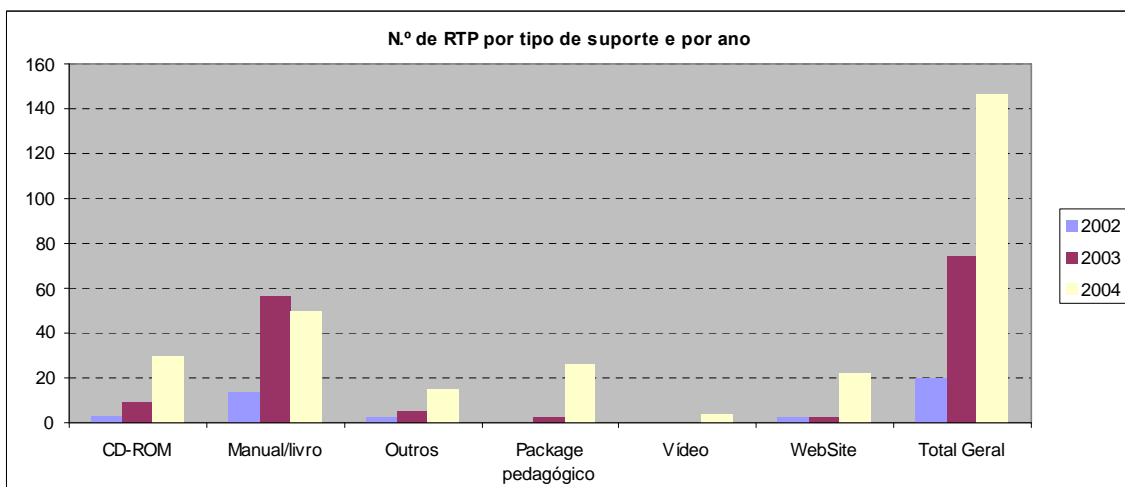
As taxas de execução física dos projectos quer em termos de actividades quer em termos de pessoas são bastante elevadas o que decorre da fase em que se encontram a maioria dos projectos da Fase 1. A média situa-se em torno dos 80%, sendo que nos projectos das medidas 1.1.1., 3.1.1., 3.2.1., 3.2.4. e 5.1.1. apresentam uma taxa de execução das actividades acima da média. Contudo, se compararmos os dados constantes das Figuras 20 e 21 podemos verificar que metade destes valores corresponde a actividades ainda em execução e não já completamente executadas, uma vez que a média de execução nestes casos situa-se abaixo dos 40%. Porém, se tivermos em conta a natureza deste tipo de projectos assentes em actividades de longa duração, os dados não são preocupantes e revelam uma boa capacidade de execução por parte das parcerias.

2.10.3. Taxa de execução das acções sobre a totalidade das acções previstas



Quanto ao número de RTP produzidos verifica-se que naturalmente o ano de 2004 assume predominância, uma vez que é o ano de encerramento da maior parte dos projectos da Acção 2 Fase 1. O tipo de suportes produzido é variado, mas verifica-se algum predomínio dos manuais/livros, dos CD-Roms, dos Web Sites e os Packages Pedagógicos. Contudo, só com uma análise dos produtos a efectuar a partir da análise do conjunto de produtos validados podemos ter uma apreciação mais concreta ao tipo de produtos e práticas produzidos ao abrigo dos projectos.

#### 2.10.4. Número de RTP por tipo de suporte e por ano



Podemos, pois, concluir que o Programa está a desempenhar uma parte do seu papel, o da produção, com base em processos modernizantes, produtos com potencial de inovação, faltando porém determinar os níveis da respectiva disseminação.

## III- ESTUDO DO VALOR ACRESCENTADO PELOS PRINCÍPIOS EQUAL

### III.1. CARACTERIZAÇÃO GERAL DOS PROJETOS E PARCERIAS DE DESENVOLVIMENTO EQUAL

#### (k) Caracterização das Entidades Interlocutoras de Projectos EQUAL<sup>18</sup>

A EQUAL, em relação a outras iniciativas precedentes e a programas na mesma área, caracteriza-se por uma maior diversificação na natureza funcional das entidades interlocutoras que incluem desde Associações de Desenvolvimento Local até associações profissionais, cooperativas e empresas, passando por associações de apoio a públicos desfavorecidos e entidades públicas de âmbito local, regional e nacional.

#### 3.1.1. Natureza Funcional da Entidade Interlocutora

<i>Natureza funcional da EI</i>	<i>Frequência</i>	<i>%</i>
Autoridade pública nacional	2	2,70
Autoridade pública local	7	9,30
Empresas	2	2,70
Empresas de consultadoria	2	2,70
Organização patronal	4	5,30
Associação do comércio/indústria/ agrícola	1	1,30
Organização de apoio a grupos desfavorecidos	14	18,70
Organização de ensino/formação	13	17,30
Universidade/organismo de investigação	2	2,70

<sup>18</sup> O número de projectos em referência corresponde àqueles cuja documentação foi disponibilizada à equipa para análise detalhada em todos os parâmetros de caracterização pertinentes ou obtida através do questionário realizado. Mesmo quando há informação noutras fontes para a totalidade dos projectos preferimos utilizar as fontes produzidas pela equipa (resultantes da análise documental e do questionário a promotores) por razões de coerência com outras componentes do estudo.

Organização criada para gerir a parceria	2	2,70
Associação de desenvolvimento local	21	28,00
Organização não-governamental	2	2,70
Cooperativas e mutualidades	1	1,30
Associação profissional	1	1,30
Organização intergovernamental	1	1,30
Total	75	100,00

Fonte: Base de Dados de projectos EQUAL- Acção 1 da 1ª fase

A concentração em projectos de entidades cuja sede social é no litoral e, em especial, na Área Metropolitana de Lisboa resulta, para além da própria distribuição da população no território, também da participação de entidades com níveis de actuação nacionais mas cuja sede é na capital e como efeito da existência nesse contexto territorial de massa crítica institucional privilegiada.

Tratando-se, fundamentalmente, de pequenas organizações sem fins lucrativos, na sua esmagadora maioria o projecto EQUAL coexiste com outros promovidos pelo governo português ou pela comunidade Europeia, representando este financiamento uma parte muito significativa dos seus orçamentos. Cerca de 94,7% das entidades participam noutros projectos, que têm, de forma geral, um peso grande na vida dos promotores. Estamos, de facto, perante um “sistema institucional” fortemente vocacionado para a utilização dos fundos estruturais e em particular para as iniciativas comunitárias. Esta natureza “sistémica” dos promotores “EQUAL” revela-se, como veremos, um elemento relevante para a compreensão das dinâmicas do Programa.

### 3.1.2. Peso total dos financiamentos nacionais e comunitários no orçamento da EI

<i>Peso no orçamento</i>	<i>Frequência</i>	<i>%</i>
Até 20 %	10	14,71
Entre 21 e 40%	9	13,24
Entre 41 e 60%	8	11,76
Entre 61 e 80%	19	27,94
Mais de 81 %	22	32,35
Total	68	100,00

Fonte: Inquérito às entidades interlocutoras Projectos EQUAL – Acção 2 da 1ª fase

As entidades interlocutoras parecem ter aproveitado para diversificar os tipos de públicos ou para alargar a experiência a novos campos de actividade, apesar dos 33,3% das Entidades Interlocutoras para as quais o projecto EQUAL não significou uma experiência nova, seja em termos de tipo de público abrangido, seja no tipo de actividades que foram promovidas.

#### (I) Caracterização da Parceria de Desenvolvimento

No âmbito da Iniciativa Comunitária EQUAL, a Acção 1, com uma duração aproximada de 6 meses, tinha como principal objectivo o estabelecimento de contactos para a constituição da parceria, a elaboração do

diagnóstico e o desenho do plano de intervenção.

Com o limite mínimo de 2 parceiros na Acção 1, três quartos dos projectos candidatos ao financiamento EQUAL apresentaram-se já com parcerias de 4 parceiros, e as restantes ainda mais alargadas. Após o processo de montagem e desenho da intervenção, preparando-se para a fase de desenvolvimento efectivo do programa na Acção 2, as parcerias aumentam de dimensão, para uma média de 6 parceiros por projecto, sendo as mais frequentes (moda) as parcerias de desenvolvimento com 5 elementos.

Os Estudos de Caso e os Workshops Regionais realizados permitem sustentar a ideia de que não existe uma “dimensão ideal” do grupo formal de parceiros. Dependendo dos objectivos do projecto, das formas de organização do trabalho e das actividades e do envolvimento e participação na tomada de decisão, pode ser desejável e é certamente possível trabalhar efectivamente em conjunto numa parceria de grande dimensão (10, 15 parceiros), do mesmo que parcerias menores podem revelar-se menos funcionais.<sup>19</sup>

Na Acção 3 a dimensão das parcerias mantém-se relativamente idêntica. Sendo apenas de destacar uma redução do número de parcerias com 10 ou mais elementos.

O gabinete de gestão EQUAL definiu a necessidade de participarem entidades de perfil diverso, sendo valorizadas as PD que agregassem mais de três parceiros com competências distintas, que incluíssem entidades públicas (no sentido de reforçar o impacto dos resultados) e estabeleceu como requisito obrigatório o envolvimento de empresas. A sugestão do gabinete foi cumprida, sendo de salientar os 45% de parcerias de desenvolvimento que possuem mais de 3 tipos de parceiros. Também é de realçar que cerca de 21% das parcerias não atingiu a meta proposta.

O inquérito às entidades interlocutores revelou, quanto ao requisito de participação das empresas este critério não foi, em boa parte, cumprido já que não chegou a metade o número de projectos os projectos incluíam como parceiros empresas privadas.

A composição das parcerias revelou ser muito variado quanto à natureza funcional das instituições. Para além da diversidade de competências as organizações revelam-se também bastante experimentadas, tanto ao nível do trabalho com os públicos-alvo, como no tipo de actividades a desenvolver.

Tal como as EI, também as entidades parceiras possuem já alguma experiência em programas de iniciativa comunitária - quase 80% das parcerias tinha pelo menos um parceiro com experiência em programas

---

<sup>19</sup> Algumas entidades, dada a sua natureza funcional e posição institucional, encontravam-se representados em várias parcerias (e.g. a CITE em 9 projectos e o IQF em 11). Sendo de esperar esta situação, dada a transversalidade das áreas cobertas, é no entanto de salientar que muitas vezes esta dispersão colide com o empenhamento efectivo em cada projecto e, nalguns casos, pode mesmo colocar obstáculos – por exemplo se a entidade decidir abandonar o Programa.

comunitários. Esta característica constitui uma vantagem para a qualidade do trabalho desenvolvido, como se sugere abaixo.

#### **(m) Caracterização dos Projectos EQUAL**

É de sublinhar a importância da valorização do carácter periférico da região como critério utilizado pelo Gabinete de Gestão EQUAL na selecção das candidaturas. Esta opção originou uma maior diversificação dos territórios de actuação de projectos, com ganhos de presença de entidades do Interior. De referir que 40% dos projectos têm uma natureza sectorial, o que representa um bom equilíbrio entre as dois tipos de abordagem.

A distribuição das PD pelas diferentes medidas apresenta-se ligeiramente diversamente da média europeia, nas medidas 2.1., 2.2., 3.1, 3.2 e 4.2. Essa distribuição por medidas diz-nos porém pouco a respeito da verdadeira natureza dos projectos. Uma forma mais eficaz de abordar os contornos efectivos do projecto consiste em olhar para o tipo de problemas aos quais os projectos visam dar resposta, os objectivos a que se propõem e o tipo de actividades definidas e agrupá-los ao longo dos eixos estratégicos que subjazem ao programa – Reparação e Prevenção<sup>20</sup>. O eixo da Reparação, constituído por projectos que se dirigem para a resolução de desigualdades existentes, de fenómenos de exclusão e para a promoção da empregabilidade de grupos desfavorecidos abrange 40% dos casos. Por sua vez, o eixo de Prevenção, do qual fazem parte os projectos em que é mais clara a disposição para o desenvolvimento de novas respostas e para a actuação a montante dos problemas, tais como a reestruturação de sectores em risco, a formação em posto de trabalho ou a orientação e o marketing profissional, abrange 26,7%. Restam ainda 33,3% de casos ainda mais complexos que combinam ambas as lógicas. A complexidade dos projectos, que como referimos impede uma análise coerente retendo como referência as medidas em que se inscrevem denota-se bem na existência de 28 objectivos diferentes, alguns bastante frequentes (e.g. Desenvolvimento de Metodologias de Percursos de orientação-formação-inserção ou a Promoção de Igualdade de Oportunidades no Acesso ao Emprego), até outros mais raros (como a promoção da interculturalidade ou a constituição de comunidades de apoio para desenvolvimento de áreas pedagógicas.

---

<sup>20</sup> Estes eixos são resultantes da análise da teoria implícita no programa, conforme demonstrado na Análise da Coerência Interna.

### 3.1.3. Tipo de objectivos da intervenção

Objectivos do projecto	Frequência	%
Desenvolver metodologias de percursos de orientação-formação-inserção	43	55,13
Promoção da igualdade de oportunidades no acesso ao emprego	31	39,74
Promover a participação e a mobilização social para o desenvolvimento de parcerias	28	35,90
Inserção profissional de populações em risco de exclusão social	25	32,05
Promover o conhecimento e a utilização das TIC's em vários públicos	25	32,05
Melhorar as capacidades de desenvolvimento pessoal e comunitário	24	30,77
Contribuir para a capacitação dos profissionais que intervêm junto de públicos desfavorecidos	23	29,49
Criar metodologias capazes de antecipar necessidades (formação/serviços)	23	29,49
Formação em posto de trabalho	22	28,21
Garantir formas de sustentabilidade de projectos/ parcerias e redes de desenvolvimento	18	23,08
Reforçar a responsabilidade social das empresas	17	21,79
Sensibilizar as empresas para novas necessidades de articulação local entre organizações	16	20,51
Desenvolver o espírito empreendedor nos jovens escolarizados	16	20,51
Atenuar níveis de iliteracia e info- exclusão	15	19,23
Criar/ dinamizar serviços de apoio/accompanhamento para o conhecimento e acesso a emprego/ saúde e educação	13	16,67
Criar sinergias com outros projectos ou programas	11	14,10
Constituição, entre empresas, de redes/ estruturas para a integração profissional de grupos desfavorecidos	10	12,82
Contribuir para o reconhecimento de competências adquiridas em contextos não formais	10	12,82
Criar dispositivos on-line de formação e e-learning	10	12,82
Reestruturação de sectores profissionais em risco	9	11,54
Orientação profissional a jovens	9	11,54
Criar dispositivos de observação e análise da procura e oferta de emprego para grupos-alvo específicos	8	10,26
Criar dispositivos de análise e conhecimento das necessidades sectoriais da região	7	8,97
Conhecer e actuar perante os problemas dos imigrantes e RA	6	7,69
Potenciar as respostas no âmbito do mercado social de emprego	6	7,69
Captação de jovens para profissões em reestruturação	5	6,41
Constituição de comunidades de apoio para desenvolvimento de várias áreas pedagógicas	4	5,13
Promover a interculturalidade ou aproximações culturais de regiões deprimidas, rurais ou periféricas	3	3,85
Total	437	

Fonte: Inquérito às entidades interlocutoras Projectos EQUAL – Acção 2 da 1ª fase

O mesmo tipo de complexidade volta a afirmar-se na existência de 27 áreas problemáticas que são objecto de intervenção por parte dos projectos.

### 3.1.4. Tipo de problemas objecto de intervenção

Problemas a resolver	Frequência	%
Dificuldades de inserção no mercado de trabalho de segmentos da população	44	56,41
Desemprego de longa duração	29	37,18
Fraco nível de adaptação das organizações aos processos de mudança	26	33,33
Insuficiente capacidade empreendedora	26	33,33
Fraco domínio das TIC's	24	30,77
Desvalorização de profissões e competências tradicionais	21	26,92
Discriminação pelos empregadores de públicos desfavorecidos	20	25,64
Preconceitos dos empregadores	20	25,64
Fraca capacidade competitiva do tecido empresarial e dos sectores económicos	19	24,36
Dificuldades de conciliação vida familiar- profissional	16	20,51
Fraca adaptação dos perfis profissionais existentes às novas necessidades do mercado de trabalho	16	20,51
Fraca mobilização social para o desenvolvimento de projectos locais	15	19,23
Falta de acesso à informação e serviços ou programas de acesso ao emprego	15	19,23
Insuficiências da rede de qualificação profissional face às necessidades de sectores emergentes	14	17,95
Abandono escolar precoce	12	15,38
Discriminação no local de trabalho	12	15,38
Fraca capacidade de observação/ análise sistemática de dados, problemas ou fenómenos emergentes	12	15,38
Isolamento geográfico	11	14,10
Ineficácia da orientação/ formações profissional no período pós- formação	9	11,54
Dificuldade de captação de perfis profissionais específicos	8	10,26
Inexistência ou insuficiência de serviços de proximidade	8	10,26
Insuficiências do mercado social de emprego	7	8,97
Escassez de recursos ou de autonomia financeira de organizações e estruturas locais	5	6,41
Fracas competência dos técnicos do 3º sector	5	6,41
Desconhecimento da língua e do quadro legal por parte dos RA	4	5,13
Falta de preparação específica dos serviços de emprego	4	5,13
Não reconhecimento das qualificações dos RA	1	1,28

Fonte: Inquérito às entidades interlocutoras Projectos EQUAL – Acção 2 da 1ª fase

Uma terceira evidência da complexidade do programa consiste no tipo de destinatários abrangidos, que vão desde pessoas ou grupos desfavorecidos até instituições de âmbito diverso<sup>21</sup>, passando por técnicos e dirigentes.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Como se vê, estas instituições tanto podem ser parceiras como destinatárias dos projectos.

<sup>22</sup> É possível acrescentar uma quarta evidência relativa ao tipo de actividades, agrupadas em 16 actividades tipo.



### 3.1.5. Principais destinatários dos projectos

<i>Principais destinatários</i>	<i>Frequência</i>	<i>%</i>
Empresas	34	43,04
Públicos Desfavorecidos	33	41,77
Técnicos	31	39,24
Mulheres	26	32,91
Jovens à procura do 1º emprego	24	30,38
Jovens com baixas qualificações	22	27,85
Trabalhadores em geral	18	22,78
Dirigentes	16	20,25
Administração Local	15	18,99
Pessoas com Deficiência	13	16,46
Outros	13	16,46
Trabalhadores em risco de desemprego	12	15,19
Gestores	12	15,19
Animadores	10	12,66
Administração Central	7	8,86
3º Sector	6	7,59
Sindicatos	5	6,33
Pessoal dos serviços públicos de formação e emprego	5	6,33
	302	

Fonte: Inquérito às entidades interlocutoras Projectos EQUAL – Acção 2 da 1ª fase: Total de casos 79 (resposta múltipla)

#### (n) Desenho da Intervenção

Com base na matriz de relação entre objectivos e actividades, construída pelos próprios projectos no exercício de auto-avaliação e analisada pela equipa, verifica-se que a coerência interna, medida através da relação entre objectivos e actividades do projecto, é bastante forte, sendo que apenas 17,3% dos projectos apresentam um desenho da intervenção em que as actividades e os objectivos, por falta de clareza na sua definição ou pela inexistência de uma relação forte entre ambos, não podem ser considerados coerentes.

Uma boa parte dos diagnósticos encontra-se bem elaborada. Assim, não surpreende que não exista nenhum caso em que o processo de diagnóstico tenha levado a uma reformulação do projecto candidato a financiamento na acção 1, mas tão-somente a pequenos ajustamentos e pormenorização das actividades e objectivos. Os projectos revelaram a sua satisfação com a existência de uma fase que permite a realização de um bom diagnóstico e, em função dele, a definição de respostas efectivas aos problemas identificados, cuja implementação se tornou possível devido ao apoio da EQUAL.<sup>23</sup>

Das 10 entidades que reponderam ser possível dar essa resposta sem o financiamento do Programa apenas uma referiu como fonte do financiamento alternativo fundos próprios, tendo os restantes apontado outros

<sup>23</sup> Os participantes nos Seminários Regionais referiram que uma das vantagens da EQUAL em relação a outras fontes de financiamento é a possibilidade de financiar acções atípicas e inovadoras.

apoios.

De uma forma geral, os projectos revelam-se satisfeitos com os resultados alcançados. Nomeadamente, em 92,3% dos casos, afirmam ter dado respostas de qualidade a alguns problemas dos destinatários.

As mais valias das intervenções postas em prática pelos projectos não se resumem porém aos impactes produzidos nos destinatários. Na verdade, os destinatários de primeiro nível da Iniciativa Comunitária EQUAL são os próprios projectos e as entidades promotoras e parceiras, que encontraram no programa uma oportunidade de desenvolverem novos serviços, produtos, qualificando-se e qualificando os seus quadros e desenvolvendo novas formas de acção, nomeadamente no que respeita ao trabalho em parceria e à promoção da participação dos destinatários.

## **III.2. MODOS DE INCORPORAÇÃO DOS PRINCÍPIOS EQUAL**

---

### **(o) Trabalho em Parceria**

O trabalho em parceria constitui um dos princípios EQUAL e vir-se-ia a revelar, como veremos, um factor determinante da qualidade dos resultados alcançados. Mais do que a quantidade de parcerias, determinantes foram factores como a experiência de trabalho em parceria e a capacidade mobilizadora da Entidade Interlocutora (EI), que em 84,4% dos casos foi quem tomou a iniciativa de constituição da PD já portadora de um esboço de objectivos e actividades a desenvolver, como se verificaria em grande parte dos estudos de caso.

Mais de dois terços das parcerias são constituídas por pelo menos dois parceiros que já possuíam experiência de trabalho em conjunto. Com frequência as parcerias surgem na sequência de colaborações passadas e frequentes.

Constituída a parceria havia ainda oportunidade de alterar a sua constituição, situação que se verificou em cerca de metade dos casos em análise. Estas alterações ocorreram, na maioria dos casos, entre acções, o que sugere tratarem-se de reformulações estratégicas dos projectos. A maioria das alterações surge no sentido positivo de dar resposta a necessidades de alargar a parceria de desenvolvimento a novos parceiros e de incluir parceiros com competências específicas.

### 3.2.1. Motivos para a alteração da Parceria de Desenvolvimento

<i>Motivos para a alteração da PD</i>	<i>Frequência</i>	<i>%</i>
Necessidade de alargar a PD a novos parceiros	15	34,88
Não conformidade de parceiro(s) com requisitos EQUAL	12	27,91
Outros motivos	12	27,91
Necessidade de incluir parceiros com competências específicas	11	25,58
Fraco desempenho ou desinteresse do parceiro no projecto	9	20,93
Divergências entre parceiros quanto ao projecto	2	4,65
Função específica do parceiro envolvido entretanto cumprida	1	2,33

Fonte: Inquérito às entidades interlocutoras de projectos EQUAL - Acção 2 da 1ª fase

É possível identificar dois critérios fundamentais que estiveram na base da constituição das parcerias. O primeiro, que é particularmente evidente no núcleo de parceiros presentes na acção 1, é o de escolha de parceiros “naturais”, de entidades com as quais é frequente a existência de projectos e colaborações. O segundo, que marca a selecção das entidades a integrar a acção 2 é o critério “instrumental”: Depois de se ter constituído o núcleo inicial de parceiros, geralmente eram convidados outros, com competência técnicas (teoricamente) especializadas, com as quais não existia experiência anterior de trabalho.<sup>24</sup>

Este tipo de procedimento flexível não impediu que se verificassem, em 29% dos casos dificuldades no processo de montagem das parcerias, nomeadamente relativas a critérios administrativos – por exemplo, a falta de certidões de ausência de dívidas ao fisco e à segurança social, ou a regra de congelamentos das transferências de verbas, entretanto alterada – ou à recusa de autorização da participação de organismos desconcentrados do Estado por parte das hierarquias (casos que se verificaram por exemplo na Segurança Social, no IEFP e nalgumas Câmaras Municipais).

Sendo desejável a participação de Organismos Públicos Nacionais nas Parcerias de Desenvolvimento, as Entidades Gestoras dos Programas deverão procurar estabelecer contactos prévios com os seus responsáveis nacionais, no sentido de procurar um maior ajustamento das exigências impostas aos promotores à realidade burocrática das instituições do Estado e a discutir as condições de envolvimento das suas estruturas locais.

As dificuldades do trabalho em parceria não se resumem ao processo de montagem e negociação da intervenção. Entre as dificuldades de funcionamento contam-se as seguintes:

<sup>24</sup> Alguns destes novos Parceiros acabaram por sair, quer por se sentirem outsiders, quer por terminarem o seu contributo específico. Muitas vezes verifica-se até após o fim do projecto a parceria permanece, mas com os parceiros do núcleo fundador, como se tornou patente nos Workshops.

### 3.2.2. Dificuldades do trabalho em parceria

<i>Dificuldades do trabalho em parceria</i>	<i>Frequência</i>	<i>%</i>
Diferentes graus de empenhamento no projecto	57	72,15
Diferentes culturas institucionais	50	63,29
Diferentes níveis de conhecimento	31	39,24
Dificuldades administrativas	26	32,91
Dificuldades de comunicação e circulação da informação	21	26,58
Falta de envolvimento de elementos com capacidade de decisão	19	24,05
Falta de recursos financeiros	17	21,52
Falta de mobilização de RH	16	20,25
Dificuldades de compatibilização entre parceiros	7	8,86
Centralização da capacidade de decisão num parceiro	7	8,86
Dificuldades na construção de consensos	5	6,33
Falta de confiança entre parceiros	4	5,06
Outras	4	5,06

Fonte: Inquérito às entidades interlocutoras de projectos EQUAL - Acção 2 da 1ª fase

Os Estudos de Caso ajudam a compreender de forma aprofundada algumas destas dificuldades. Salienta-se a articulação entre entidades com diferentes culturas organizacionais (em especial nas parcerias envolvendo entidades públicas, dada a rotatividade e a falta de poder de decisão por parte dos técnicos destacados para os projectos) e a diversidade do grau de empenho e compromisso dos parceiros formais. Tal não impediu que se detectassem boas práticas de envolvimento de entidades públicas – o que demonstra que o obstáculo referido não se encontra inscrito na própria natureza das instituições, mas nas respectivas práticas – e formas imaginativas de tirar partido de contributos que, embora limitados, aumentavam o conjunto das forças presentes nos projectos.

A necessidade das Entidades Interlocutoras realizarem esforços para suscitar a implicação de alguns parceiros não é, de facto, um exclusivo das parcerias muito grandes ou com parceiros públicos. Em 13 dos 24 estudos de caso realizados são referidas situações de demissão de parceiros e de enfraquecimento das práticas de partilha de recursos e responsabilidades. Outro dos obstáculos frequentemente referidos são as dificuldades de ajustamento às diferentes agendas, o que indicia igualmente problemas de implicação de parceiros formais, bem como a carga associada à distribuição das tarefas entre os diferentes parceiros, que nem sempre se revela melhor do que razoável e que por vezes se associa a fenómenos de demissão. Ainda assim, o princípio considerado mais importante e mais bem incorporado no projecto é o Trabalho em Parceria, tendendo a ser desvalorizadas estas situações.

### 3.2.3. Benefícios do trabalho em parceria

Benefícios do trabalho em parceria	Frequência	%
Acesso a informação e novos conhecimentos	54	68,35
Estabelecimento de novos contactos	36	45,57
Aquisição de novas competências	55	69,62
Desenvolvimento conjunto de abordagens inovadoras	60	75,95
Acréscimo de influência social e política da organização	17	21,52
Complementaridade de actividades	59	74,68
Co-responsabilização sobre determinadas áreas	34	43,04

Fonte: Inquérito às entidades interlocutoras de projectos EQUAL- Acção 2 da 1ª fase

As formas de organização das actividades e distribuição de responsabilidades detectadas podem ser divididas em dois tipos. Alguns projectos, principalmente aqueles que incluíam parceiros com competências técnicas muito especializadas, organizaram-se por actividades, competindo a cada parceiro a responsabilidade pela actividade em que era perito. Noutros, optou-se pela criação de equipas de técnicos pluri-institucionais, distribuindo a responsabilidade de execução das actividades por cada um dos parceiros ou a parceria no seu todo assumindo a responsabilidade global. Foram estas as parcerias que se revelaram mais coesas e obtiveram melhores resultados no trabalho em parceria e no conjunto dos processos de trabalho.

Sendo a parceria um critério que se revela determinante, e sendo que logo na acção 1 é possível antecipar o potencial respectivo, é recomendável o reforço do acompanhamento aos projectos, com permanência no terreno, com vista a prestar apoio técnico directo – por exemplo, promovendo a organização do trabalho em equipas pluri-institucionais - e a aquilatar do potencial de eficácia do projecto, o que não se pode fazer apenas por via da análise das candidaturas.

A partilha de informações processou-se essencialmente por via das reuniões de parceria (nas quais tendencialmente são tomadas as decisões, após discussão) que se realizavam, na maioria das vezes, numa base mensal ou quinzenal e por via dos contactos informais e quotidianos entre os técnicos, elementos que são também os mais referidos pelos projectos que obtiveram maior sucesso na incorporação do princípio.

Curioso é, contudo, verificar que este modelo participado não satisfaz totalmente as Entidades Interlocutoras que responderam ao questionário aplicado, já que apenas 40,5% o consideraram muito satisfatório, principalmente devido aos tempos necessários à tomada de decisão como se verificou nos estudos de caso.

Um dos melhores indicadores de satisfação com a experiência é, certamente, a intenção de continuar a trabalhar em parceria com os actuais parceiros e, a esse nível os dados recolhidos revelam um quadro muito positivo.

### 3.2.4. Perspectivas de continuação do trabalho em parceria

<i>Continuação parceria</i>	<i>Frequência</i>	<i>%</i>
Sim	77	98,72
Não	1	1,28
Total	78	100,00

Fonte: Inquérito às entidades interlocutoras de projectos EQUAL- Acção 2 da 1ª fase

No entanto, a análise do que efectivamente está a ocorrer revela que boa parte das parcerias tende a manter-se, independentemente da candidatura à acção 3, geralmente com recomposições importantes (é frequente o regresso ao núcleo original e também o alargamento a organizações congéneres), e quase sempre mantendo-se a intenção de recorrer a novos financiamentos dos Fundos Estruturais.

#### (p) Transnacionalidade

Ao nível dos objectivos específicos esperados na efectivação do princípio da transnacionalidade, os documentos de referência privilegiaram o fornecimento de orientações para os projectos a respeito do que são boas práticas ao nível das metodologias de trabalho e das práticas de execução. Pedia-se-lhes porém resultados concretos para além da simples troca de informações.

No universo dos 24 casos visitados, verificamos que o factor mais determinante da experiência transnacional foi mesmo a troca de experiências, métodos de trabalho e informações, sendo concretizados poucos produtos ou actividades concretas. De facto, metade dos projectos visitados demonstrou uma fraca produção ao nível transnacional, não apresentando qualquer tipo de resultado concreto da actividade.

Os projectos que colheram um melhor desempenho foram aqueles que conseguiram simultaneamente encontrar parceiros adequados em termos de objectivos e campo de intervenção e untar a experiência acumulada em iniciativas ou programas transnacionais, incorporar a transnacionalidade na própria estratégia da PD e nas práticas de intercâmbio entre os técnicos.

De modo a garantir uma maior eficácia na constituição das PT, para além de se valorizar as candidaturas promovidas por entidades com redes já estabelecidas com parceiros transnacionais, o gabinete de gestão EQUAL, nos casos de projectos com maior potencial noutros comínios, poderá introduzir soluções para o conhecimento mútuo de potenciais parceiros transnacionais num estágio anterior à negociação e assinatura dos ACT.

Porém, para a generalidade das PD, esta experiência representou uma primeira abordagem a este tipo de cooperação. Se é certo que do ponto de vista das parcerias individualmente considerados tal representou uma mais valia, também não é menos verdade que, no quadro de um programa para a inovação, a

selectividade com base neste critério pode ser maior.

Embora a generalidade das parcerias tenham ficado com boa impressão da experiência, revelaram-se diversas dificuldades, como as diferenças ao nível das regras, prazos e financiamentos dos vários gabinetes de gestão nacionais; as diferenças muito acentuadas entre projectos ou as diferenças de enfoque na abordagem a um campo de intervenção semelhante; dificuldades em encontrar parceiros transnacionais adequados; os diferentes montantes orçamentados quer para o conjunto do projecto, quer para a PT; e ainda a relativa desconexão entre as actividades correntes do projecto e as actividades transnacionais, que muitas vezes apareciam como um sub-projecto autónomo.

Recomenda-se, face aos problemas detectados, uma maior coordenação a nível europeu, de forma a assegurar melhores condições para a produção concreta de produtos pelas PT, que superem o mero enriquecimento da experiência das entidades e técnicos participantes na IC EQUAL.

#### **(q) Empowerment**

Pode-se detectar nos documentos de referência do programa uma concepção da noção, ainda relativamente ambígua, de “empowerment” remetendo para dois níveis distintos: por um lado a responsabilização dos actores institucionais e dos seus territórios e, por outro lado, a promoção da cidadania activa das pessoas, expressa na participação nos processos de tomada de decisão.

Já ao nível das PD a noção apresenta-se com duas nuances: umas vezes “empowerment” é mais ou menos equivalente ao envolvimento e participação dos destinatários nos projectos – na verdade, em geral, reduzida à “auscultação” ou ao envolvimento das acções que lhes são dirigidas-, outras vezes aparece como capacitação resultantes dos impactes resultantes das acções desenvolvidas. Em ambos os casos trata-se, de forma geral, de um conceito “empobrecido”, revelando que esta é uma noção que ainda se encontra a fazer o seu caminho em termos de incorporação nas competências das instituições.

O mecanismo de “acompanhamento próximo e individualizado dos destinatários” assente na auscultação personalizada no decorrer das actividades (com mediação tendencial pelos técnicos), foi a prática mais referida pelos projectos, existindo igualmente referências aos conteúdos formativos promotores de empowerment, a workshops ou seminários, à criação de espaços ou grupos de discussão, à definição de percursos de formação promotores da autonomia individual, à negociação de estratégias de intervenção, ou à co-produção de produtos.

Associada a este tipo de prática, alguns projectos procuraram introduzir mecanismos complementares que pretendiam alargar o diálogo entre parceiros, técnicos e destinatários, promovendo com esse objectivo grupos

de discussão e avaliação com a participação de técnicos e destinatários. Este mecanismo, nos poucos projectos analisados em que foi adoptado, mostrou potencial no envolvimento e participação de públicos fortemente marginalizados e com índices baixos de auto-estima e participação cívica.

Outro tipo de prática com alguma aplicação no conjunto dos projectos foi o desenvolvimento de programas de formação com módulos orientados especificamente para o empowerment, acompanhados pela aplicação de balanços de competências, que tiveram resultados limitados. Os resultados estiveram associados às dificuldades de aplicação deste instrumento, que se apresentou como uma novidade em si mesmo e que também levará algum tempo até se tornar familiar nas práticas dos parceiros. Contudo, nos projectos em que os BC tiveram aplicação mais frutífera o instrumento permitiu o reconhecimento de competências e níveis de orientação e inserção positivos dos destinatários.

Em resultado da preponderância que o acompanhamento e a auscultação mediada dos destinatários tiveram enquanto mecanismo de empowerment, verificamos que a adaptabilidade dos conteúdos das actividades às necessidades e características dos destinatários apresentam índices positivos de concretização.

A mobilização para a participação efectiva dos destinatários individuais enquanto grupo representado foi escassa nos casos estudados, cabendo aos actores o inquérito de necessidades e de definição de estratégias de acção. Contudo, este tipo de prática que encontra uma expressão reduzida no conjunto dos projectos analisados, o que revela as dificuldades sentidas na incorporação de todos os actores nos processos de decisão de uma forma sistemática e negociada.

Outro dos factores mais evidenciados como dificultadores na implementação do empowerment esteve relacionado com o envolvimento limitado por parte das empresas beneficiárias das actividades das PD, que em muitos casos cingiram a sua participação à realização das acções de formação no seu espaço, mostrando pouca disponibilidade de participar enquanto parceiros formais nas PD, ou em colaborar em grupos de trabalho de definição de estratégias ou de avaliação de procedimentos.

O empowerment promovido ao nível das comunidades, como estava previsto no Programa Operacional para Portugal, teve também uma fraca concretização no conjunto dos projectos analisados. A principal forma de orientação deste princípio para o território de sua aplicação passou pela inclusão de associações locais, organismos de poder local (Juntas de Freguesia ou Câmaras Municipais) e/ou outros agentes locais na PD, constituindo-os como parceiros.

A promoção do empowerment implica a transformação da cultura de funcionamento das instituições e essa passa, em larga medida, pelas orientações valorativas, competências técnicas e atitudes dos responsáveis e dos técnicos. A formação sistemática sobre esta matéria e a difusão de boas práticas deverão constituir instrumentos privilegiados para conseguir as transformações necessárias ao empowerment.



### **(r) Igualdade de Oportunidades**

Os impactos esperados na área da Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres apontam, no médio-prazo, para a dessegregação sectorial, a equidade no preenchimento de lugares de chefia, a aproximação dos níveis remuneratórios de base e uma nova cultura organizacional que perfilhe princípios de igualdade e de compatibilização da vida familiar com a vida profissional.

Apesar do peso que esta temática ocupou nos objectivos e expectativas do programa EQUAL, o grau de concretização do princípio revelou-se bastante fraco, ocupando um lugar marginal no conjunto das práticas da generalidade dos projectos, se exceptuarmos aqueles que se inscrevem na prioridade 4. Na verdade, se nenhum projecto fora dessa prioridade afirma fomentar a discriminação e se muitos dizem mesmo que têm entre os seus públicos mais mulheres do que homens, a verdade é que apenas uma escassa minoria desenvolve acções positivas a favor da IO. Os poucos que o fizeram indicaram como actividades direccionadas para esse objectivo a existência de módulos de formação centrados na temática (19 casos), a criação/reforço de serviços de apoio (10 casos), as campanhas de sensibilização junto dos públicos, nomeadamente através de actividades de marketing (8 casos) e as modalidades de discriminação positiva na selecção de beneficiários (6 casos).

Face à fraca incorporação conceptual do princípio da IO, justificar-se-ia um maior investimento pelos mecanismos de acompanhamento e de produção de materiais do gabinete de gestão nacional, no sentido de uma maior sensibilização e integração desta temática junto dos projectos, de forma a promover a transição de uma atitude de não discriminação passiva para uma de promoção activa de iniciativas neste domínio central de organização da economia e da sociedade moderna.

Em síntese, concluímos que a incorporação transversal do princípio da IO entre homens e mulheres não se verificou, ou teve aplicação apenas a um nível muito marginal e incipiente, o que demonstra a grande dificuldade sentida pelos projectos de encontrar mecanismos de intervenção eficazes nesta área.

### **(s) Mainstreaming e Disseminação**

As questões da disseminação e do mainstreaming são fundamentais para a concretização da estratégia da EQUAL. De facto a finalidade última do Programa é mudar as práticas e as políticas a partir da incorporação

de produtos e práticas inovadores (materializados sob a forma de Recursos Técnico- Pedagógicos ou de Práticas bem Sucedidas). Também se pode falar de disseminação, embora com um grau inferior de ambição, quando as instituições parcerias ou outras que podem por elas ser directamente influenciadas adoptam os resultados produzidos nas PD EQUAL.

Embora os documentos enquadradores da iniciativa recomendem que estratégias de divulgação e disseminação sejam, desde a primeira acção, postas em prática pelas parcerias e tidas em conta na elaboração dos produtos, a Acção 3 foi criada especificamente para a concretização deste objectivo, podendo a adesão a esta acção constituir um indocador aproximado das intenções das PD neste domínio. Ora, foram 78,2% as PD que apresentaram candidatura à acção 3. Infelizmente o processo de aprovação ter-se-á atrasado e a informação sobre as aprovações não traduz ainda a realidade que interessa considerar. Porém, tomando como exemplo os 24 Estudos de Caso, verifica-se que apenas 4 não apresentaram candidatura à Acção 3 e dos outros 20 somente 3 foram reprovados, aguardando resposta ainda 5. Também os workshops regionais revelaram que nesta matéria ainda não é possível possuir informações seguras.

Os 17 projectos que responderam não se ter candidatado à Acção 3 referiram frequentemente a falta de mobilização da parceria. A outra razão mais apontada sugere que a decisão não releva da falta de orientação para a disseminação mas da falta de interesse que o apoio do EQUAL representa nesse processo. Dos 4 projectos, alvo de Estudos de Caso, que não se candidataram à acção 3, apenas um não o fez por não ter conseguido, até ao final da Acção 2 chegar a produtos validados. Nos restantes, a razão foi a falta motivação, seja porque não identificarem qualidade suficiente nos produtos para justificar a candidatura, seja por falta de interesse de alguns parceiros em continuar. Num caso foi apresentada uma candidatura que foi aprovada mas a PD solicitou a anulação por terem sido cortadas as actividades da responsabilidade de um dos parceiros, pondo em causa a pertinência da sua inclusão no grupo.

A candidatura à Acção 3 não implica necessariamente a continuação do trabalho entre todos os parceiros presentes no momento de desenvolvimento das actividades. A generalidade das parcerias (95,1%) sofreu reconfigurações que, à semelhança do que havia sucedido entre a Acção 1 e Acção 2, vão no sentido de aumentar a capacidade de acção do projecto, tendo em conta os objectivos definidos para a fase futura.

A análise do tipo de actividades que os 20 projectos alvos de estudo de caso apresentaram em sede de candidatura, evidencia o equilíbrio entre estratégias de disseminação passivas (seminários, workshops, disponibilização em sites ou locais públicos) e estratégias de disseminação activas (formação de formadores, tutoria, intercâmbios, etc...). Para além disso, os projectos demonstraram originalidade e criatividade no tipo de actividades propostas, que vão desde a criação de redes de agentes a estratégias integradas de coaching online formação/consultoria on-job, certificação de produtos, de entidades, e técnicos, etc. e revelaram ter

incorporado práticas de monitorização do desenvolvimento de actividades, estabelecendo, entre as actividades a desenvolver, a Avaliação do projecto.

A estratégia básica de mainstreaming é de tipo horizontal, procurando as PD, na maioria das vezes, contactar, estimular e apoiar a incorporação dos seus resultados em entidades congéneres. No entanto, no plano das intenções, as PD parecem ambicionar muito mais, como se pode verificar no Quadro 3.9.

### 3.2.5. Natureza dos alvos de disseminação definidos

Alvos de Disseminação	RTP		PBS	
	Frequência	%	Frequência	%
Autoridade Pública Local	32	42,11	25	32,89
Empresa	32	42,11	19	25,33
Organização ensino/ formação	32	42,11	20	26,67
Associação de desenvolvimento	30	39,47	24	32,00
Organização de apoio a grupos desfavorecidos	25	32,89	21	28,00
Autoridade Pública Nacional	24	31,58	16	21,05
Autoridade Pública Regional	23	30,26	15	20,00
Serviços públicos de emprego	19	25,00	9	12,00
Organização patronal	17	22,37	9	12,00
Universidade/ organismo de investigação	15	19,74	11	14,67
Organização sindical	13	17,11	7	9,33
Associação do comércio, indústria, agrícola	12	15,79	9	12,00
Serviços sociais	11	14,47	8	10,67
Empresa de consultoria	9	11,84	7	9,33
Outras	8	10,53	6	8,00
Empresa da economia social	7	9,21	6	8,00
Instituição financeira	2	2,63	1	1,33

Fonte: Inquérito às entidades interlocutoras Projectos EQUAL – Acção 2 da 1ª fase

Ainda que estes sejam os principais alvos de disseminação verifica-se também que são equacionadas frequentemente actividades que se dirigem a organismos públicos, que como vimos, são potenciadas pelo facto de, entre os parceiros, se contarem entidades com a mesma natureza jurídica.

Assim, no que diz respeito à incorporação do princípio da disseminação, os projectos responderam aos desafios das candidaturas, restando agora esperar para avaliar os resultados da sua implementação.

Por definição, as PD, tendo natureza territorial ou sectorial, dificilmente poderão influenciar as políticas para além do círculo das suas próprias influências e das instituições que a constituem. Corre-se, por esta razão, o risco da disseminação ficar restringido ao que poderíamos chamar o “sistema EQUAL” e as suas envolventes. A passagem a outros níveis implica a adopção de outras estratégias e acções, mais dirigidas ao topo das hierarquias e dos poderes de decisão, como aquelas que foram já sugeridas a propósito da coerência Interna do Programa.

Uma forma promovida pela gestão com potencial de impacte ao nível da disseminação por via da troca de experiências, respeita à implementação das Redes Temáticas (RTs). Foram oito as redes temáticas criadas entre finais de 2002 e o primeiro semestre de 2003 e dois os grupos temáticos criados em 2004.

De uma maneira geral é consensual a ideia de que as RTs deviam ter sido lançadas mais cedo, e que os objectivos foram muito ambiciosos para o tempo disponível. Foi singular a experiência de os projectos executarem a sua actividade e paralelamente exercerem uma actividade temática suportada no modelo muito próximo das comunidades de prática, que era flexível e voluntário, pelo que a participação e implicação das PD foi muito variável.

É também consensual que as RTs mais pequenas são mais eficazes do que as muito grandes e diversificadas pelo que a agregação dos projectos deve ser feita com base em critérios mais explícitos e cuja proximidade territorial se reconhece facilitar uma maior regularidade do trabalho.

Com a aproximação do final dos projectos da Acção 2 da 1ª fase e com o início previsto da fase de disseminação de resultados (Acção 3), as redes foram perdendo a sua função de debate e troca de informação, para se tornarem progressivamente em instância de validação de produtos. Esta realidade é algo controversa, como aliás foi quase unanimemente referido nos workshops regionais, porque a tendência assim gerada veio arrisca-se a gerar tensões de fechamento do “sistema EQUAL” sobre si próprio.

As redes temáticas devem focalizar a sua acção na vovação inicial, de promover a troca de experiências entre as parcerias e promover o upgrading do relato dessas experiências por via da produção de sínteses modelares da experiência dos participantes. Tal implica a implementação um sistema aberto de validação dos produtos. Para além disso, dada a sua experiência e prestígio, os animadores e coordenadores não devem limitar a sua actuação à coordenação de reuniões, evoluindo para uma acção mais próxima das parcerias, auxiliando estrategicamente a sua acção.

Em 2004 foram criados dois Grupos Temáticos, para as áreas da Economia Social e das TIC's, cujo modelo de funcionamento se diferenciou das RTs, integrando PD's que não participavam em nenhuma rede temática. Em vez de existir um coordenador e um animador foi contratado um consultor externo pelo Gabinete de Gestão EQUAL. Esta figura exerceu a função de facilitador trabalhando com as PDs activas na 1ª fase, com o intuito de elaborar um “documento estratégico” e tendo como referência de partida as respectivas práticas e produtos.

O Grupo Temático foi considerado uma “solução de recurso” que ao tentar ser uma rede temática de curto prazo acabou por não ir muito longe em termos de dinâmicas de grupo. Deste modo o trabalho dos GTs dividiu-se entre o exercício de consultadoria que se consubstanciou num documento síntese temático, e a organização de um fórum temático, com o intuito de ser uma montra de produtos e trocar experiência entre as

PDs da 1ª e 2ª fases. A participação dos meios de comunicação regionais foi considerada importante no âmbito da divulgação mas de certa forma foi considerada insuficiente, tendo em conta o princípio da disseminação.

Para troca de informação, para arquivar/recuperar informação e para partilhar ideias foi utilizada a plataforma tecnológica de informação CIRCA (Communication and Information Resource Center Administrator), aplicação de suporte aos Grupos Temáticos Europeus.

No entanto, constatou-se que o CIRCA não foi utilizado de forma mais sistemática para circulação de informação e de documentos de interesse para todas as RTs. Esta conclusão é reforçada pelos resultados dos questionários aplicados, em que 43% das PDs referem que não usaram ou raramente utilizaram esta ferramenta.

Foram utilizados outros meios de divulgação do trabalho das redes temáticas, como a newsletter EQUAL-Actual n.º4 e n.º 6, o documento “Produtos EQUAL: validar para disseminar”, a revista Aprender ao Longo da Vida n.º3, que nem sempre foram plenamente eficazes por uma questão de oportunidade temporal ou mesmo de conteúdo.

Na perspectiva da estratégia global de disseminação, o papel das redes temáticas foi, por um lado pouco significativo na elaboração das candidaturas à Acção 3, se tivermos em conta as respostas dos questionários aplicados. Das 10 entidades que responderam ao questionário apenas 3 consideraram que a rede temática deu apoio ao nível da identificação das PBS e RTP a disseminar na altura da elaboração da candidatura à Acção 3. Mas a validação de produtos acabou por ser, de facto, a principal actividade das RTs. Em 2004 dos 92 produtos apresentados a validação em sede de RT foram validados 80 produtos.

Em relação aos produtos validados fora das RTs não foi disponibilizada essa informação de uma forma sistematizada, pelo que se torna difícil ter um retrato completo dos resultados das RTs em termos do processo de validação. Dos questionários aplicados é apenas possível aferir que 25% dos projectos viram os seus produtos validados fora das RTs sendo uma percentagem considerável.

### 3.2.6. Produtos desenvolvidos

<i>PRODUTOS DESENVOLVIDOS</i>	<i>FREQUÊNCIA</i>	<i>%</i>
Todos produtos foram submetidos a validação na rede/grupo temático	34	43
Só alguns produtos foram submetidos a validação na rede/grupo temático	10	13
Todos produtos foram submetidos a validação fora da rede/grupo temático	13	16
Só alguns produtos foram submetidos a validação fora da rede/grupo temático	7	9
Os produtos não foram submetidos a qualquer processo de validação	5	6
Outra situação	8	10
Não responderam	2	3
<b>Total de respostas</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

Fonte: Inquérito às entidades interlocutoras Projectos EQUAL – Acção 2 da 1ª fase

A validação de produtos/práticas bem sucedidas é encarada como o primeiro nível de disseminação e simultaneamente o momento em que se começa a desenhar uma estratégia para conseguir a disseminação eficaz. De um modo geral é possível constatar que as RTs foram eficazes em termos de resultados esperados não tangíveis, pois verificou-se nomeadamente um reforço da confiança e identidade dos membros das RTs, foram criadas novas relações e foi implementada uma cultura de partilha. Já ao nível dos resultados esperados tangíveis a eficácia tem sido um pouco menor, uma vez que não se verifica uma difusão ampla através dos resultados / soluções conjuntas, nem o envolvimento de novas entidades potenciais incorporadas de boas práticas que possam integrar parcerias alargadas para a disseminação/incorporação.

As RTs foram desde o início encaradas como uma oportunidade de dar novos contributos para as políticas de emprego-formação e políticas sociais. Sem dúvida que um dos objectivos estratégicos de mais difícil alcance é a produção de recomendações políticas.

Em sede das reuniões nacionais das RTs em Maio de 2004<sup>25</sup> esperava-se que cada rede elaborasse um documento sintetizando os principais contributos para a renovação das políticas e das práticas no seu domínio específico, tendo por base os produtos dos projectos participantes. Todas as RTs comprometeram-se a apresentar resultados até finais de Setembro de 2004 relativamente à elaboração dos living document, de maneira a que até ao final do ano fosse possível agendar reuniões com decisores institucionais prioritários. Tal não veio a verificar-se (apenas duas RTs produziram living documents que porém não chegaram aos fóruns desejados de debate no quadro do PNE e do PNAI) tendo este processo ficado para segundo plano por ter sido dada prioridade aos processos de validação.

Finalmente, refira-se que o debate temático nacional foi impulsionado através das RTs que interagiram com os 5 grupos temáticos europeus, cuja actividade teve início em 2003. Para algumas redes a articulação com os Grupos Temáticos Europeus foi regular, através da participação dos animadores nas reuniões dos Grupos de Ligação e workshops organizados no âmbito de cada GTE<sup>26</sup>.

Se por um lado a participação nos GTE se revela um meio fundamental para a partilha das boas práticas desenvolvidas, por outro lado nem sempre é óbvio para os projectos assimilarem a percepção do que é revelante e apreender o respectivo valor acrescentado pelo que deve ser melhor equacionada a interacção da RT com o debate europeu.

<sup>25</sup> Acta da 6ª reunião nacional de animadores e coordenadores das redes temáticas (Julho 2004).

<sup>26</sup> Os animadores das RT1, RT3 e RT4 participaram nas reuniões dos Grupos de Ligação dos GTE1, GTE2 e GTE3 tendo o Gabinete de Gestão assegurado a participação no Grupo de Ligação do GTE4 e o Centro Português para os Refugiados. O Gabinete assegurou também a participação nos Grupos Transversais Europeus sobre o "Trabalho em Parceria" e "Mainstreaming".

## IV - RESULTADOS E POTENCIAL DE IMPACTES

### IV.1. ANÁLISE DE PROJECTOS: INOVAÇÃO E RESULTADOS

---

#### (a) Inovação: aceção do conceito no contexto da PIC EQUAL

A Iniciativa Comunitária EQUAL tem como intenção principal constituir-se como espaço de experimentação de novas soluções na luta contra as desigualdades relacionadas com o mercado de trabalho. Nestes termos, o par Inovação-Disseminação pode ser visto como a trave mestra da estrutura conceptual da Iniciativa.

Este facto determina o entendimento de Inovação no contexto da EQUAL. O Programa Operacional da Iniciativa para Portugal (pp. 41-2) demonstra este entendimento quando se preocupa em distinguir a Inovação enquanto princípio EQUAL da inovação tecnológica em geral. Esta distinção assenta na ligação impreterível da *qualidade* intrínseca da inovação à *adequação* aos contextos e públicos em que opera e à sua *utilidade* face a estes. É neste sentido que o Programa Operacional delimita quatro grandes áreas de Inovação:

- Produção de novos contributos para as políticas públicas de emprego e formação;
- Produção de novos contributos para a estruturação e qualidade do sistema de emprego e formação e das organizações;
- Identificação de novas competências, perfis profissionais e criação novas áreas de criação de emprego;
- Enriquecimento dos processos e métodos de disseminação.

Antes de se proceder à caracterização da Inovação efectivamente produzida no decurso da 1ª Fase da EQUAL importa ter em conta os seguintes condicionamentos.

Foi entendimento da equipa de avaliação desde o início que a imbricação de Inovação e Disseminação deveria privilegiar a inovação corporizada como produto – quer sob a forma de Narrativas de Boas Práticas,

quer como Recursos Técnico-Pedagógicos.

Todavia, o trabalho desenvolvido no terreno e as recomendações do Painel que acompanhou os trabalhos da avaliação vieram a chamar a atenção para o facto de esta dimensão finalista não esgotar a Inovação. Dada a especificidade do contexto português, a aplicação dos princípios Trabalho em Parceria, Empowerment e Cooperação Transnacional constituíam eles próprios formas inovadoras em si. Desta forma, a equipa de avaliação, seguindo as recomendações do Painel EQUAL, passou a reter a dimensão processual como elemento relevante na concepção de inovação.

Desta forma a caracterização da inovação será feita em dois momentos. Um primeiro centrado na dimensão finalista da Inovação e que se traduz na construção dum Relatório de Boas Práticas e Produtos Inovadores. A dimensão processual da Inovação será sobretudo tratada no capítulo seguinte. No presente capítulo tenta-se também: (1) responder às questões relativas à eficácia dos critérios utilizados pelo Gabinete de Gestão para avaliar a Inovação no momento da candidatura; e (2) proceder à inventariação da reflexão e entendimento das PD sobre os factores críticos de Inovação.

### **(b) Relatório de Boas Práticas e Produtos Inovadores**

A equipa de avaliação construiu um Relatório de Boas Práticas e Produtos inovadores a partir das notações atribuídas aos produtos validados no final da Acção 3. Este Relatório consiste num conjunto de 16 produtos com a classificação de excelência, isto é, com nota total igual ou superior a 15 pontos, num máximo de 20. De notar que Este instrumento refere-se apenas aos produtos apreciados em momento de estudos de caso, uma vez que não foram disponibilizados à equipa de avaliação, em tempo útil os produtos relativos à totalidade dos projectos. Não se trata, portanto, de um relatório de todo o universo, mas de uma amostra de produtos, que por via da metodologia de análise de *clusters* na selecção de projectos consideramos ser suficientemente consistente para assegurar a sua representatividade do universo dos produtos validados no âmbito da Acção 2 do PIC EQUAL.

A construção do relatório pretende também cumprir um dos objectivos da avaliação, que (1) é determinar uma matriz de práticas inovadoras que devam ser objecto de seguimento futuro e (2) constituir referencial de avaliação da eficiência das PD. É necessário sublinhar que o interesse da equipa de avaliação ao construir este instrumento não é classificar hierarquicamente os produtos, mas sim identificar as características dos produtos de maior qualidade que foram observados, dirigindo esta análise para a categorização da sua área de inovação e impacto.

Procurou-se igualmente fazer corresponder os domínios de inovação do Relatório aos níveis de inovação da tipologia definida no Plano Operacional.



Esta operação tem dois objectivos: (1) permitir uma visão global da inovação pelos Produtos Referidos; (2) efectuar a comparação entre os domínios de inovação dos produtos do Reportório e as áreas para as quais se orientaram os 71 produtos validados no final da Acção 2 pelos 24 projectos seleccionados para estudo de caso.

O resultado desta operação encontra-se exposto nos quadros seguintes.

#### 4.1.1. Níveis e domínios de inovação dos produtos do Reportório

<i>Nível de Inovação</i>	<i>Domínio de Inovação</i>	<i>Produtos Reportório</i>	<i>Total de Produtos por Nível de Inovação</i>
Novos contributos para as políticas de emprego e formação	Marketing social	2	4
	Construção de infra-estruturas físicas	1	
	Captação de públicos-alvo marginalizados	1	
Novos contributos para a estruturação e qualidade do sistema de emprego e formação	Inovação e Modernização Organizacional	1	2
	Elaboração de materiais pedagógicos	1	
	Desenvolvimento de metodologias e percursos de formação	0	
Identificação de novas competências/ perfis profissionais e novas áreas económicas de criação de emprego/ empresas	Serviços de apoio à criação do próprio emprego	4	9
	Marketing profissional	0	
	Identificação de Novas Competências/Perfis Profissionais de Agentes	2	
	Detecção de novas áreas de criação de emprego/empresas	2	
Enriquecimento de métodos e processos de disseminação	Cooperação entre instituições	1	1

**4.1.2. Domínios de Inovação pretendidos pelo conjunto dos produtos analisados**

<b>Nível de Inovação</b>	<b>Domínio de Inovação Pretendido</b>	<b>Produtos Validados</b>	<b>Total por Nível de Inovação</b>
Novos contributos para as políticas de emprego e formação	Marketing social	9	13
	Construção de infra-estruturas físicas	1	
	Captação de públicos-alvo marginalizados	3	
Novos contributos para a estruturação e qualidade do sistema de emprego e formação	Inovação e Modernização Organizacional	7	29
	Elaboração de materiais pedagógicos	16	
	Desenvolvimento de metodologias e percursos de formação	6	
Identificação de novas competências/ perfis profissionais e novas áreas económicas de criação de emprego/ empresas	Serviços de apoio à criação do próprio emprego	9	23
	Marketing profissional	1	
	Identificação de Novas Competências/Perfis Profissionais de Agentes	8	
	Detecção de novas oportunidades de negócio	5	
Enriquecimento de métodos e processos de disseminação	Cooperação entre instituições	1	1

Estes dados indiciam duas situações eventualmente contraditórias. A primeira é a diversidade dos níveis de inovação atingidos pelos produtos desenvolvidos no âmbito da PIC EQUAL. O segundo é a notória ausência de retorno quanto à qualidade face aos recursos investidos pelos projectos nas áreas correspondentes ao nível dos Novos contributos para a estruturação e qualidade do sistema de emprego.

**(d) Eficácia dos critérios de selecção**

Com o propósito de avaliar a eficácia dos critérios de avaliação da Inovação utilizados no momento da selecção, a equipa de avaliação construiu um Índice de Inovação para os projectos, com base na informação recolhida durante as fases de análise documental e de estudos de caso.

Com esta ferramenta tornou-se possível efectuar uma primeira comparação dos resultados com as expectativas do Gabinete de Gestão em sede de análise de candidatura. Será relevante recordar que abaixo se tomará como “Diferença” a diferença para a média das notas atribuídas pelo Gabinete de Gestão na Acção 1 ao critério “Características Inovadoras do Projecto” e na Acção 2 ao critério “Características Inovadoras do Projecto e dos Produtos”.

#### 4.1.3. Diferença entre Classificações e Índice de Inovação

#	Projecto	Nota Inovação Acção 1 (Gabinete de Gestão)	Nota Inovação Acção 2 (Gabinete de Gestão)	Índice de Inovação (Equipa de Avaliação)	Diferença
EE/227	Rede para a Inclusão	94	76	4	81
AD/233	Percursos	82	66	20	54
EM/249	Formemprego	68	60	19	45
AD/091	e- m@gine	68	52	40	20
EM/176	Trilhos	62	72	49	18
EE/208	C3- consultadoria para o 3º sector	70	54	49	13
EM/032	Impuls@raia	56	58	47	10
EE/184	Laboratório de Ideias	60	60	51	9
EM/219	Polyplus	70	75	64	8,5
AD/237	Perfis de Formação	58	60	52	7
AD/314	Modelar	36	66	49	2
IO/261	Trabalho no domicílio	70	66	67	1
EM/103	e-plus	68	84	77	-1
EE/174	LimaCria	46	48	52	-5
EE/043	Animação Local na Ria Formosa	60	60	67	-7
AD/147	Melhor Restauração	64	70	77	-10
AD/199	Inovorg	58	64	82	-21
AD/214	Cajado	58	60	82	-23
EM/310	Públicos Diferentes, Iguais Oportunidades	40	60	74	-24
EE/064	Oficinas para a Igualdade Acolhimento e Integração de Requerentes de	64	48	84	-28
RA/057	Asilo	64	66	94	-29
EE/165	Glocal	58	68	94	-31
EE/106	De igual para igual	52	36	77	-33

Lembrando que o Gabinete utilizou os 20 pontos como “unidade” nos itens da sua escala de avaliação da inovação nas candidaturas, torna-se plausível considerar uma distância de 10 pontos entre os dois índices como um intervalo razoável de precisão. Podemos desta forma verificar que dentro do intervalo de precisão cairão 10 dos 23 projectos, correspondendo a uma taxa de eficácia de 41,7%.

Esta taxa indicia a necessidade de algum aperfeiçoamento dos critérios; todavia não pode deixar de ser considerada aceitável, dadas as óbvias diferenças entre o momento em que o Gabinete decide uma classificação com base nas candidaturas e o momento e condições em que a equipa de avaliação procede à visita de estudo de caso.

A estratégia metodológica mais adequada para sugerir aperfeiçoamentos seria concentrar o foco analítico sobre as razões da *sobrevalorização* do potencial de inovação de alguns projectos (aqueles que se encontram a vermelho no topo do quadro anterior) e aqueles em que se verificou uma *subvalorização* desse mesmo potencial (os projectos que se encontram a vermelho em baixo no mesmo quadro).

O primeiro passo nesta estratégia é confrontar com o conhecimento genérico sobre os projectos à disposição da equipa após a realização dos estudos de caso. Começando pelos projectos *sobrevalorizados*, importa ressaltar o caso do projecto Percursos. Este projecto consistia na experimentação de metodologias inovadoras na área da reconversão profissional numa única empresa. A falência desta empresa na fase inicial do projecto obrigou a uma mudança profunda e rápida no seu desenho, afectando o seu potencial de inovação. Esta situação anómala pode de alguma forma dar conta da discrepância entre o Índice de Inovação e as expectativas do Gabinete expressas na notação atribuída à candidatura à Acção 1 – que de resto aparecia já consideravelmente corrigida na apreciação da candidatura à Acção 2.

Deve ressaltar-se que o Índice de Inovação, ao privilegiar a Inovação nos Produtos penaliza fortemente os dois projectos que não apresentaram produtos a validação: Formemprego e Rede para a Inclusão. Esta penalização é intencional, constituindo a correspondência operacional do entendimento do conceito de inovação defendido no início deste capítulo. De resto, ainda que se tenha verificado uma redução considerável na apreciação da Inovação da Acção 1 para a Acção 2, Rede para a Inclusão é ainda o projecto com melhor classificação na apreciação da Inovação entre os 24 projectos que foram objecto de estudo de caso. Mesmo considerando apenas a Inovação ao nível das actividades e dos objectivos, o projecto não demonstrou durante a visita nada que justificasse uma apreciação tão positiva.

Por seu turno, Formemprego ainda alcança o valor 60 na apreciação da Inovação no Pedido de Financiamento para a Acção 2 – que corresponde à obtenção de “Razoável” em todos os subcritérios de Inovação. A situação é todavia marcadamente diferente da de Rede para a Inclusão. Não só a nota se apresenta já intermédia, como o projecto demonstrou igualmente um nível intermédio de Inovação nas actividades e objectivos.

É assim que o caso de Rede para a Inclusão será um exemplo mais típico de sobrevalorização, constituindo assim um objecto merecedor de análise mais profunda.

O conjunto constituído pelos projectos e-m@gine, C3 – Consultoria para o 3º Sector e Trilhos também não é

homogéneo. Os dois primeiros são objecto de forte sobrevalorização na Acção 1, mas sofrem uma penalização considerável na apreciação das candidaturas à Acção 2, atingindo valores abaixo do “Razoável” em um ou mais subcritérios de Inovação e aproximando-se assim do Índice de Inovação. Se considerarmos que a apreciação da Inovação terá condições para ser muito mais fiável na candidatura à Acção 2 – quando estão já estabilizados os objectivos específicos do projecto, a composição de parcerias ou planos de actividades – do que na Acção 1, poderemos interpretar a diferença como uma correcção das expectativas. Por contraste a sobrevalorização de Trilhos surge na Acção 2, transformando um projecto sobre o “Razoável” no segundo projecto com nota mais elevada em Inovação de Práticas e Produtos na Acção 2. Este facto torna-o também objecto de interesse para uma análise mais profunda.

Retendo agora os projectos *subvalorizados*, destacam-se os casos dos projectos ADERE – De Igual para Igual e Oficinas para a Igualdade. Ambos os projectos apresentam Índices de Inovação intermédios mas são objectos de apreciações baixas que se agravam na Acção 2 – ao ponto de ADERE – De Igual para Igual atingir a nota de Inovação mais baixa dos 24 projectos na Acção 2 (36), algo que só é possível tendo pelo menos um subcritério classificado como “Muito Pouco” e vários como “Pouco”. O projecto Públicos Diferentes, Iguais Oportunidades partilha a condição de projecto com Índice de Inovação intermédio subvalorizado, embora aqui entre as apreciações de inovação da Acção 1 e da Acção 2 ocorra um processo de valorização – sem que todavia o leve a ultrapassar a “linha de água” dos 60 valores.

Menos significativos - embora não negligenciáveis - serão os casos de Glocal e Acolhimento e Integração de Requerentes de Asilo. Estes dois projectos são aqueles que alcançam o valor mais elevado no Índice de Inovação, mas não ultrapassam valores intermédios na apreciação – embora o valor de 68 atribuído à Inovação de Glocal na candidatura à Acção 2 implique pelo menos dois subcritérios classificados como “Bom”. Os projectos Inovorg e Cajado partilham um padrão similar. Projectos de Índice de Inovação elevado, não ultrapassam a mediania na avaliação da Acção 2, sendo-lhes mesmo atribuído um subcritério “Pouco” na Acção 1.

Identificadas as situações que constituem objecto de estudo pertinente, o segundo passo da estratégia de identificação de factores de valorização de candidaturas discrepantes com os resultados concretos obtidos teria de partir de uma análise à coerência da aplicação dos critérios de apreciação das candidaturas.

Infelizmente, esta tarefa é dificultada pela falta de uniformidade no preenchimento das Fichas Técnicas e dos respectivos Resumos. Apesar de o Sistema de Informação prever adequadamente campos para a fundamentação da notação atribuída às candidaturas em cada subcritério, de entre as 64 fichas consideradas (correspondentes a apreciação das candidaturas às várias Acções da Fase 1 do universo de 24 estudos de caso) apenas em 15 fichas se encontra registada alguma informação nestes campos de fundamentação. E

destas fichas, em apenas 4 se encontra totalidade destes campos preenchidos<sup>27</sup>.

Também as Fundamentações dos Resumos são heterogéneas na sua qualidade. Registam-se grandes oscilações na dimensão e profundidade dos textos e quanto à inclusão ou não de recomendações. Foram inclusivamente detectados dois casos em que nem Ficha Técnica nem Resumo registavam qualquer informação no campo Fundamentação<sup>28</sup>.

Recomenda-se, pois, a criação de procedimentos estandardizados para o preenchimento das Fichas e Resumos das mesmas, de forma a garantir a comparabilidade nas justificações dadas. É assinalável o esforço do Gabinete de Gestão neste sentido, tendo já sido elaborado um Guião para o preenchimento da Fundamentação do Resumo de Ficha Técnica a aplicar durante a apreciação das candidaturas à Acção 1 da Fase 2.

Dado que quase todas as Fichas Técnicas com informação nos campos de fundamentação se referiam à apreciação de candidaturas na Acção 1 optou-se por constituir este conjunto como objecto de análise à coerência de justificações.

Esta análise revelou algumas inconsistências. Um primeiro tipo refere-se à qualidade das justificações. Com efeito, regista-se a existência tanto de textos argumentativos bem estruturados – como sucede nos casos das apreciações das candidaturas do projectos Impuls@raia e Laboratório de Ideias – como de simples constatações que se limitam a reproduzir, de forma assertiva, o enunciado dos subcritérios – como sucede com a apreciação das candidaturas dos projectos Polypus e Trilhos ou e-plus.

Um segundo tipo de inconsistências está associado à atribuição de notas diferentes a diferentes projectos apesar da similitude das Fundamentações. Um exemplo é a utilização de mesmo argumento para fundamentação de notas muito diversas. Tal sucede, por exemplo, na notação do subcritério 3.5<sup>29</sup> nos projectos Glocal e Rede para a Inclusão. Em ambos os casos é percebida uma incapacidade para contribuir para a renovação do sistema de formação-emprego. Todavia a mesma situação conduz à atribuição de um “Pouco” ao Glocal e um “Bom” à Rede para a Inclusão – sendo que no segundo caso o avaliador se sente na necessidade de referir que aquela incapacidade é o único factor que impede a atribuição de uma nota máxima “Muito Bom”<sup>30</sup>. Outro exemplo, embora menosevidente, refere-se a dois projectos subvalorizados, Limacria e

<sup>27</sup> As quatro fichas totalmente preenchidas referem-se à apreciação das candidaturas à Acção 1 dos projectos Laboratório de Ideias, Porto de Partida e Impuls@raia e candidatura à Acção 2 do projecto Acolhimento e Integração Requerentes de Asilo

<sup>28</sup> Trata-se dos casos das Fichas Técnicas e Resumos da Análise Técnica das candidaturas à Acção 1 dos projectos Percursos (2001/EQUAL/A1/AD/233) e Cajado (2001/EQUAL/A1/AD/214)

<sup>29</sup> Este subcritério reportava-se a “Contributos para a renovação dos sistemas de formação-emprego e grau de inovação dos produtos e seu potencial de formação.”

<sup>30</sup> É, de resto, muito difícil a reconstituição das razões para a sobrevalorização do projecto Rede para a Inclusão a partir dos documentos analisados. Nem mesmo a Fundamentação do Resumo da Ficha Técnica contempla referências à Inovação – ao contrário do que seria de esperar na atribuição de uma nota tão excepcional.

ADERE – De Igual para Igual. A inexistência de inovação constitui um mesmo argumento que permite a atribuição de um “Muito Pouco” no subcritério 3.2<sup>31</sup> ao Limacria e de um “Pouco” ao ADERE.

Inconsistências foram também detectadas dentro de uma mesma Ficha Técnica. Na notação do projecto Porto de Partida, um mesmo argumento – a utilidade do trabalho do projecto para aplicação em situações semelhantes na condição de ser “bem desenvolvido” - sustenta a atribuição tanto de um “Muito Pouco” no subcritério 3.1. como de um “Razoável” no subcritério 3.3<sup>32</sup>. Um tipo inverso de inconsistência surge na apreciação da candidatura à Acção 2 do projecto Impuls@raia. É assumido que, pelas suas características, as entidades e os agentes seriam mais susceptíveis de recolherem benefícios dos projectos do que os públicos-alvo. No entanto, os subcritérios 3.3. e 3.4<sup>33</sup> registam a mesma notação “Razoável”.

É por vezes difícil descortinar a própria correspondência entre uma notação e a sua justificação. Além da atribuição da já referida qualificação de “Pouco” e “Muito pouco” em situações de inexistência de inovação – quando a escala contempla um “Nada” – encontra-se um “Razoável” atribuído ao ADERE – De Igual para Igual no subcritério 3.4. quando a apreciação vai no sentido de reconhecer que as referências sobre este ponto não são claras.

Recomenda-se por isso que haja a preocupação de efectuar uma leitura transversal do conjunto dos Pedidos de Financiamento. A comparação sistemática entre candidaturas pode, com efeito, permitir o estabelecimento de precedentes a serem respeitados e ajudar a garantir padrões de correspondência entre justificações e notações.

#### **(d) Factores de Promoção da Inovação**

Importa igualmente reflectir sobre os factores que as parcerias identificaram como relevantes para geração de Inovação. Considerou-se neste ponto pertinente contrapor a reflexão das PD a este respeito sobre com a capacidade inovadora por elas efectivamente demonstrada. Para tal, recorre-se novamente ao Índice de Inovação apresentado no subcapítulo anterior (quadro x).

É significativo que os dois projectos que obtêm um Índice de Inovação mais elevado, Glocal e Acolhimento e Integração de Requerentes de Asilo, salientem formas de trabalho em parceria como os elementos cruciais para a produção de Inovação. Este facto vem não só corroborar a posição deste princípio EQUAL como um dos legados mais relevantes como também ilustrar as várias potencialidades do próprio princípio.

<sup>31</sup> Este subcritério refere-se ao “Grau de Inovação da Metodologia de Execução”

<sup>32</sup> Este subcritério refere-se a “Valor Acrescentado do Projecto em termos de resultados/benefícios esperados para os grupos-alvo, comunidades locais e organizações”.

<sup>33</sup> Este último subcritério é definido como “Valor acrescentado do projecto em termos da sua contribuição para o reforço das competências das entidades e agentes envolvidos”

A este respeito é particularmente rica a reflexão do projecto Glocal, que tende a salientar duas vertentes do trabalho em parceria enquanto geradoras de inovação: a heterogeneidade de parceiros e a importância do envolvimento abrangente de instituições no domínio de intervenção do projecto.

A existência de parceiros com características diversas enquanto factor de inovação – mobilizando um leque mais alargado de competências nas intervenções e fornecendo um plano de aprendizagem mútua - pode parecer óbvia mas nem por isso é menos importante. Este entendimento é de resto partilhado por Trabalho no Domicílio e Polypus, dois projectos que obtêm um Índice de Inovação superior a média.

Por sua vez a ideia de envolvimento alargado de instituições pode ser lida em dois sentidos. O primeiro é de *legitimação* da actividade do projecto, e é ilustrada pelo projecto Melhor Restauração. Este projecto vê neste envolvimento institucional uma forma de credibilização das suas actividades, com consequências directas na capacidade de mobilização dos destinatários que o projecto pretende atingir - no caso, empresas do sector da restauração.

Uma segunda acepção de envolvimento alargado é a de *articulação* de intervenções anteriormente parcelares e desconexas. Glocal conseguiu constituir-se como uma plataforma “neutra” onde entidades do distrito de Vila Real com intervenções anteriormente não coordenadas na área da criação do próprio emprego (Câmaras Municipais, Centros de Emprego e Universidade) convergissem as suas actividades, quer através de participação directa na PD (como no caso da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro), quer constituindo-se como parceiros informais (como sucedeu com as Câmaras de Alijó ou de Murça). Este tipo de envolvimento não só permitiu potenciar o âmbito e qualidade da inovação produzida, mas também criar condições para a sua sustentabilidade.

Paradigmático quanto a esta ideia de articulação é o caso de Acolhimento e Integração de Requerentes de Asilo, que permitiu reunir pela primeira vez instituições com papel significativo relativamente a esta problemática e desenvolver um sistema integrado de resposta às necessidades deste público-alvo.

De referir ainda que mesmo entre os projectos de baixo Índice de Inovação como Laboratório de Ideias ou Trilhos, o trabalho em parceria surge referenciado como o factor crucial de inovação.

Também relevante é o papel que é conferido ao empowerment como factor de inovação. Tal foi salientado por três dos projectos que obtiveram um Índice de Inovação superior à média: Modelar, ADERE e Cajado. Há todavia que referir que esta percepção deve ser matizada contra as características dos respectivos destinatários. Trata-se de casos em que os destinatários não se encontram socialmente “disempowered” à partida mas antes dispunham de uma capacidade reivindicativa prévia, advindo quer sua da condição sócio-económica – como é o caso dos empresários do sector da cerâmica no projecto Modelar ou do concelho de Vendas Novas no projecto ADERE - quer da sua capacidade de acção colectiva e características sócio-



culturais muito específicas como no caso dos pastores do projecto Cajado.

Há ainda a salientar o papel do voluntarismo e empenhamento dos técnicos como catalizador da inovação. A importância do investimento profissional e nalguns casos mesmo afectivo de técnicos e coordenadores nos projectos em que participam não deve ser menosprezado – e a confirmá-lo está o facto de ter sido apontado como gerador de Inovação por dois projectos com Índice de Inovação superior à média, Cajado, Oficinas para a Igualdade e Públicos Diferentes, Iguais Oportunidades.

Mas ao mesmo tempo que esta disposição voluntarista pode potenciar a produção de práticas e produtos inovadores, pode igualmente constituir um alicerce frágil e mesmo um obstáculo no longo prazo. Isto mesmo é ilustrado pelo caso de C3 – Consultoria para o 3º Sector. Este projecto, que apresenta um Índice de Inovação inferior à média, referiu como o grau de envolvimento individual dos técnicos afectos pelas instituições e como flutuações neste grau podem dificultar a actividade do projecto e anular o potencial catalizador do trabalho em parceria.

Da mesma forma que se procedeu à identificação de factores críticos importa tentar discernir os obstáculos ao desenvolvimento de práticas e produtos inovadores com que as parcerias

Para este efeito, afigura-se como particularmente apropriada a exploração da experiência de projectos com um baixo Índice de Inovação. É o caso de Impuls@raia que identificou a ausência de apoios à informatização do domínio de intervenção do projecto – os concelhos de Sabugal e Almeida - e a fraca receptividade do tecido empresarial da região às actividades do projecto. Sobre este último ponto, é interessante referir que INOVORG, um dos projectos que alcança um Índice de Inovação superior à média, apresenta a pouca sensibilidade das PME para o tema do projecto – a criação de um perfil profissional de facilitador de inovação organizacional - como o maior obstáculo à produção. Em comum, estas situações apresentam a presença de Associações Empresariais nas parcerias, o Núcleo Empresarial da Região da Guarda em Impuls@raia e a Associação Industrial do Minho em INOVORG – na qual é mesmo a Entidade Interlocutora. Apesar dessa condição, destacam as dificuldades em sensibilizar os seus associados para a problemática que se propõem tratar. Este facto sugere que o envolvimento de empresas nos projectos, directamente nas PD ou em parcerias informais / redes alargadas, é também ele um factor relevante para a criação de produtos e práticas inovadores.

## V.1. ANÁLISE DE PROJECTOS: OS PRINCÍPIOS EQUAL ENTRE OS FACTORES DE INOVAÇÃO

A abordagem à questão do contributo dos princípios EQUAL para a Inovação que a seguir se apresenta é inspirada na metodologia de análise regressiva de factores. No caso presente, compreende três etapas:

- construção de dois indicadores – um relativo à qualidade de processos e outro à qualidade dos produtos validados pelos projectos e outro relativo de qualidade de produtos a partir dos quais os projectos são classificados
- elaboração de uma matriz que situe graficamente o projecto face a estes indicadores
- reconstrução dos factores comuns aos projectos que podem, através desta matriz, ser identificados como Projectos de Excelência.

Para obter uma primeira imagem da importância relativa dos princípios procurou-se verificar a sua incorporação no universo de 71 produtos validados no final da Acção 2 a que a equipa de avaliação teve acesso durante os estudos de caso.

Para tal, a equipa de avaliação socorreu-se das médias das notações atribuídas aos produtos nos parâmetros relativos a aplicação destes quatro princípios.

### 5.1.1. Médias de incorporação de princípios em produtos (Max=100)

	<i>Empowerment</i>	<i>Trabalho em Parceria</i>	<i>Igualdade de Ops.</i>	<i>Coop. Transnacional</i>
Média de todos os produtos	61,3	60,6	18,3	19,0
Média dos Produtos do Reportório	70,0	71,7	10,0	50,0
Média dos Restantes Produtos	58,9	57,6	20,5	10,7

A análise destes valores revela que a contribuição dos diferentes princípios para os produtos não é homogénea. Pelo contrário, verifica-se um contraste notório entre a elevada incorporação dos princípios de Trabalho em Parceria e o Empowerment e a reduzida incorporação dos princípios de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres e Cooperação Transnacional.

Esta análise não permite mais do que um primeiro esboço da contribuição dos diferentes produtos para a Inovação. Para que se possa ir além disto, é necessário introduzir factores de distinção entre os produtos - permitindo assim uma análise comparativa entre eles.

Para esse efeito, recorreu-se à comparação entre as médias dos Produtos de dois grupos de projectos: os que constam do Reportório e os restantes. Este exercício confirma, como se pode ver na tabela, o contributo diferenciado dos princípios para a qualidade dos processos. Mas para além desta simples corroboração, a comparação de médias realçou três fenómenos que merecem menção.

Em primeiro lugar, o valor atingido pela Cooperação Transnacional é muito superior nos produtos que fazem parte do Reportório. Este facto parece indicar que os produtos beneficiam consideravelmente com incorporação de contributos transnacionais.

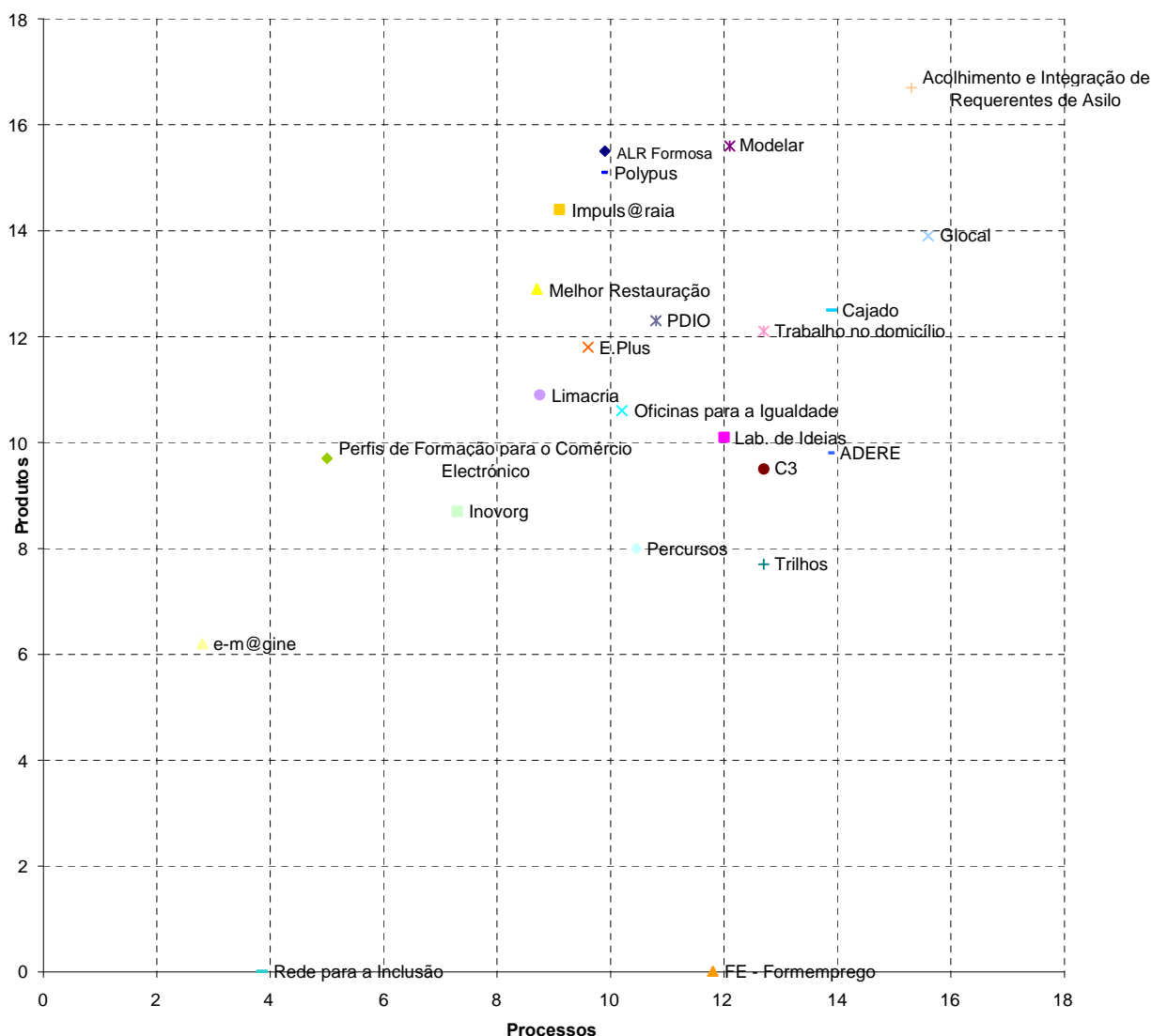
Em segundo lugar, verifica-se a inversão das posições relativas dos princípios do Empowerment e do Trabalho em Parceria nos dois grupos de projectos. Este facto sugere duas hipóteses que serão exploradas abaixo: que o Trabalho em Parceria é um dos factores chave para a qualidade de um produto e que o Empowerment é por sua vez um factor relevante - sobretudo se entendido como conducente à adaptação dos produtos às necessidades específicas dos destinatários e públicos-alvo. Também estas hipóteses serão desenvolvidas abaixo.

Em terceiro lugar, verifica-se não só a regularidade dos baixos valores relativos à Igualdade de Oportunidades em ambos os grupos como uma média inferior dos produtos do Reportório em relação à dos restantes projectos. Este último facto pode, à primeira vista, parecer surpreendente. Deve, no entanto, ser entendido à luz das características temáticas de alguns dos produtos que não constam do reportório. Conforme ficou patente no capítulo de discussão da incorporação dos princípios na concepção e desenvolvimento dos projectos, a concretização do princípio de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres acaba por surgir associada a esforços de implementação da igualdade de oportunidades no acesso ao mercado de emprego de outros públicos desfavorecidos – como sucede em produtos destinados a promover a diversidade nas políticas de contratação das empresas ou a captação de públicos à margem do sistema de formação e emprego.

Apesar de fornecer uma primeira análise da qualidade da Inovação, a comparação entre as médias dos produtos do Reportório e as médias dos restantes produtos apresenta ainda uma falha importante: mantém a análise presa a uma acepção unidimensional do conceito de Inovação. Foi defendido no capítulo anterior que a Inovação, tal como é conceptualizada no âmbito deste estudo, compreende uma dimensão processual para além de uma dimensão finalista. Ora até agora, ao concentrar-se sobre os produtos e nas respectivas actividades conducentes à sua elaboração, a análise tem-se concentrado na dimensão finalista.

Tornou-se pois imprescindível construir um indicador que desse conta desta dimensão processual. A informação recolhida em estudo de caso foi assim classificada de acordo com um conjunto de parâmetros - entre os quais os princípios EQUAL . A seguinte matriz ilustra graficamente a situação dos projectos face aos indicadores de qualidade de produtos e de qualidade de processos<sup>34</sup>.

### 5.1.2. Matriz de produtos processos



Nesta matriz destacam-se dois grupos de projectos. Desde logo, um conjunto de projectos que apresenta valores inferiores a 10 nos dois indicadores. Estes são os projectos Perfis de Formação para o Comércio

<sup>34</sup> (escala de 0 a 20)

Electrónico; Inovorg; e-m@gine e Rede para a Inclusão.

A posição destes projectos na matriz não é surpreendente se se considerarem as suas características. Com efeito, apresentam regularidades notáveis ao nível do tipo de parceria, do papel desempenhado pela Entidade Interlocutora durante o seu funcionamento e do âmbito dos impactos do projecto. Os quatro projectos assentavam em parcerias fracas seja porque: (1) a Entidade Interlocutora assumiu desde o início uma posição hegemónica e a participação dos restantes parceiros ficou consignada a áreas muito específicas, como sucedeu com os projectos Perfis de Formação para o Comércio Electrónico, Inovorg e Rede para a Inclusão; ou (2) porque a desagregação de uma parceria demasiado extensa deixou rapidamente a Entidade Interlocutora num papel hegemónico, como sucedeu com o projecto e-m@gine. Em qualquer destes casos, os impactos do projecto não sendo nulos acabaram se restringir quase inteiramente à Entidade Interlocutora – sob a forma de certificação da instituição, melhoria da sua oferta formativa ou dos próprios equipamentos à sua disposição. Não é por isso de todo surpreendente que dois destes quatro projectos não tenham sequer apresentado candidatura à Acção 3 da Fase 1, e que um dos projectos que o fez - e-m@gine – tenha visto o seu pedido financiamento indeferido e apreciado com uma nota muito baixa por comparação com a média atribuída às candidaturas até ao momento.

O objectivo primário da matriz de qualidade é, no entanto, auxiliar a identificação dos factores que estão na base da qualidade da Inovação. Daí que a o contributo mais relevante da matriz para a análise seja a identificação de um segundo grupo de projectos, que se destaca pela qualidade simultânea dos seus produtos e dos seus processos. Este grupo de Projectos de Excelência é constituído pelos projectos Acolhimento e integração de Requerentes de Asilo, Glocal, Modelar, Cajado e Trabalho no Domicílio. É sobre eles que a análise deverá agora incidir.

O número de projectos considerados desaconselha a utilização de um tratamento dos parâmetros do indicador de qualidade de processos idêntico àquele efectuado com o indicador de qualidade de produtos. Desta forma, a reconstrução de factores deverá prosseguir através de uma abordagem qualitativa.

Seguindo as hipóteses levantadas durante a análise da qualidade dos produtos, o empowerment e o trabalho em parceria seriam os dois princípios EQUAL mais relevantes para a qualidade dos produtos. Será aqui defendido que esta importância se mantém na qualidade dos projectos e explorada de que forma é que essa importância se concretiza entre os Projectos de Excelência.

Será também defendido que um terceiro factor decisivo para a qualidade dos resultados dos projectos será a concepção do projecto. Este conceito abarcará as questões da capacidade organizativa da PD e da qualidade do desenho do projecto.

Da informação recolhida em estudos de caso, a importância do empowerment surgiu fortemente associada à capacidade de adaptação das actividades e produtos dos projectos aos destinatários. Ora esta capacidade é precisamente um dos traços comuns ao conjunto dos produtos de excelência.

Vale a pena a este respeito recordar as boas práticas desenvolvidas pelo projecto Cajado. Este projecto procurou estruturar todas as actividades de formação – de horas e locais de realização das acções de formação à escolha do conteúdo das acções de formação e à selecção dos próprios formadores – de acordo com as especificidades da actividade laboral e das necessidades dos seus destinatários. Na verdade, um dos maiores problemas do projecto consistia em garantir que destinatários não se desinteressassem destas actividades. Foi um problema – assegurar a continuidade na participação dos destinatários - que levou à necessidade de aferir a todo o momento estas necessidades. E a solução praticada foi precisamente um constante diálogo e mesmo negociação com os destinatários.

É sintomático que três dos cinco Projectos de Excelência tenham desenvolvido formas inovadoras de empowerment, conforme se encontra referido no capítulo 3.1. Mas mesmo quando tal não sucedeu, verificou-se que as actividades do projecto assentavam num acompanhamento extremamente próximo dos destinatários, com as actividades desenvolvidas a estruturarem-se em torno do seu feedback – como sucedeu no caso de Glocal.

Recomenda-se por isso que a defesa da importância do empowerment seja feita não tanto numa óptica de governância mas sobretudo numa óptica da eficácia, sublinhando-se a sua importância para uma adaptação efectiva das actividades dos projectos às necessidades dos seus destinatários – condição fundamental, como se viu, para a obtenção de bons resultados pelos projectos.

Uma das constatações mais imediatas na observação das características dos projectos de excelência que é que não existe um modelo de trabalho em parceria ideal, que possa ser aplicado independentemente dos objectivos do projecto e das instituições que compõem a parceria. Este facto é bem ilustrado no conjunto dos projectos de excelência. Se em todos os projectos o trabalho em parceria foi fundamental para a qualidade da intervenção, a forma como essa importância se concretizou foi diversificada.

Será ilustrativo citar dois exemplos a este título, um primeiro que se encontra mais próximo de um ideal de trabalho em parceria - Glocal - e outro em que a necessidade de adaptação às características dos parceiros e ao tipo de intervenção foi determinante na construção do modelo de trabalho em parceria.

No caso de Glocal, o trabalho em parceria traduziu-se na implicação de elementos de todos os parceiros em todas as actividades e no elevado grau de comunicação entre os participantes, tendo mesmo a PD

desenvolvido um sistema on-line destinado à partilha e actualização de documentos relativos ao projecto para facilitar o trabalho em comum não presencial. A PD demonstrou inclusivamente preocupação na construção de uma identidade comum de projecto que se sobrepusesse à identidade autónoma dos participantes em tudo o que se relacionasse com o projecto – não só através da adopção de um grafismo comum nos documentos produzidos e divulgados pelos diferentes parceiros como na garantia de similaridade de tratamento de destinatários, independentemente do parceiro a quem se dirigissem.

O caso do Modelar é bastante diverso, na medida em que o trabalho em parceria teve de ser fortemente adaptado dado o objectivo da intervenção – introdução de novas competências nas empresas - e a composição da PD, composta por um centro tecnológico (a EI) e seis empresas na área da cerâmica que assumiam simultaneamente um papel de parceiros e beneficiários<sup>35</sup>. Se todos os parceiros tomavam parte no processo de planificação e decisão, coube à EI a organização e implementação das actividades de formação nas empresas – o cerne da intervenção - na medida em que era o único parceiro que tinha competências específicas nesta área. A mais-valia do modelo implementado passa então pela solução encontrada pela EI para garantir o envolvimento dos parceiros-destinatários ao longo de todo processo. A base desta garantia era o compromisso que estes assumiram na aquisição de um software dispendioso e na participação enquanto parceiros (colaborando especificamente na selecção dos candidatos a estagiários nas empresas). Este modelo permitiu assegurar uma forma de participação eficaz e efectiva das empresas nos projectos, ao contrário do que sucedeu na generalidade dos projectos<sup>36</sup>.

Um outro aspecto relevante do trabalho em parceria está relacionado com a figura da Entidade Interlocutora. Com efeito, apesar de formalmente a única diferença entre a EI e os restantes membros de PD ser a função de comunicação com o Gabinete de Gestão, o que se verificou em quase todos os projectos visitados foi o assumir, pela EI, de um papel central no desenvolvimento dos projectos interlocutoras. É significativo que, apesar da diversidade de modelos, todos os projectos de excelência tenham em comum a elevada capacidade de coordenação e mobilização demonstrada pela EI.

Recomenda-se assim que no momento da apreciação das candidaturas, seja dada particular importância à aferição das capacidades de gestão de projecto e às competências demonstradas na área de intervenção específica pelas instituições que se propõem a ocupar o lugar de Entidades Interlocutoras.

A importância das competências da EI para um trabalho em parceria frutífero vem chamar a atenção para a

<sup>35</sup> O Instituto Politécnico de Tomar fazia igualmente parte da parceria, mas teve uma participação residual nas actividades do projecto.

<sup>36</sup> Cf. Capítulo III.1.3.4. É interessante comparar a situação de Modelar com a de projectos como Inovorg ou Perfis de Formação para o Comércio Electrónico. Apesar de partilharem algumas características (domínio de intervenção, tipo de parceiros e destinatários), Modelar conseguiu construir um modelo de parceria que permitiu evitar os erros em que os dois primeiros projectos incorreram.

necessidade de considerar outros factores para além dos princípios EQUAL como relevantes na obtenção de resultados. Através da análise dos vários instrumentos aplicados, foi possível verificar que factores como a adequação da composição da parceria, a coerência das actividades face aos objectivos do projecto, a relação entre o diagnóstico e as actividades do projecto e a orientação para a elaboração de produtos – seja sob a forma de Narrativas de Práticas ou de Recursos Técnico-Pedagógicos – são conducentes ao sucesso.

Os projectos identificados como de excelência apresentam elevados índices em todos estes pontos. -Exemplo disto é o facto das PD apresentarem uma composição equilibrada e com competências pertinentes para a concretização dos objectivos do projecto, associada à coerência entre as actividades e objectivos apresentados no Pedido de Financiamento, factores que foram avaliados positivamente pela equipa de avaliação em todos estes projectos. O mesmo sucede em relação aos diagnósticos; não só os projectos de excelência apresentaram diagnósticos que receberam classificações superiores à média por parte da equipa de avaliação, como é possível traçar em todos os casos uma influência concreta no desenho do projecto e das actividades.

Finalmente, a orientação do projecto para o desenvolvimento de produtos é um dos traços mais característicos que o grupo de projectos de excelência revela. É significativo a este respeito o elevado número e sobretudo a excelente qualidade das narrativas de práticas entre os projectos de excelência – os casos dos projectos Modelar, Glocal e Acolhimento e Integração dos Requerentes de Asilo são exemplares a este respeito. Este facto indica não só uma preocupação com a disseminação de práticas como – e mais relevante neste contexto - que a elaboração de produtos não é tida como uma exigência a cumprir mas antes integrada como um aspecto rotineiro da actividade do projecto.

Tidos em conjunto, a adequabilidade da parceria, a coerência das actividades face aos objectivos, a relação do diagnóstico com as actividades do projecto e orientação dos projectos para a elaboração de produtos acabam por se revelar como factores preponderantes para a qualidade da Inovação produzida. Recomenda-se assim não só que estes aspectos sejam valorizados na apreciação de candidaturas como um maior acompanhamento por parte do Gabinete aos projectos, com o intuito de aferir e promover a sua concretização no período posterior à aprovação das candidaturas.

O modelo de acompanhamento assumido para a Fase 2, como aliás foi referido na análise da qualidade do sistema de acompanhamento, já integra algumas melhorias referentes a estes aspectos, principalmente no que diz respeito à orientação dos projectos para os produtos, tanto em momento de visita de acompanhamento na Acção 1 como através da introdução da figura da validação intercalar, mecanismo ainda a concretizar. Estas alterações criam algumas expectativas em relação a uma maior orientação dos projectos



para a produção de Inovação. É necessário, no entanto, que o Gabinete se certifique que estas mudanças não sejam entendidas como o reverso da concentração da preocupação das visitas de acompanhamento com a qualidade dos processos, o que implicaria que o modelo continuaria a assentar numa lógica de fiscalização mais do que propriamente de apoio sustentado. Uma vez que a equipa de avaliação não dispõe de informação sobre a efectiva concretização do modelo de acompanhamento previsto para a Acção 2 da Fase 2, considera-se que se mantém a pertinência da recomendação anterior, que enfatiza a necessidade de um acompanhamento personalizado, intenso e que integre de forma equilibrada os aspectos da concepção, dos processos e dos produtos.

O cruzamento da informação recolhida durante os estudos caso com os clusters obtidos após a fase de análise documental e utilizados para a selecção dos projectos a visitar permite duas conclusões:

- Desde logo, verifica-se que os Projectos de excelência partilham, de uma forma geral, as características do conjunto identificado no momento da análise de clusters que precedeu as visitas de estudo de caso como “projectos ambiciosos”<sup>37</sup>. Da mesma forma, verificou-se que os Projectos identificados na matriz processos-produtos como de Baixa Qualidade partilham ou aproximam-se das características cluster de projectos identificados como “Projectos Pouco Estruturados”.
- São também significativas as flutuações na diversidade no interior de cada cluster. Dadas as suas particularidades, este tipo de metodologia pressupõe à partida diversidade no interior de cada cluster. No entanto, é significativo que os dois clusters que apresentam uma menor diversidade interna são precisamente aqueles acima identificados, que se colocam nos extremos da matriz processos-produtos.

O cluster “Projectos ambiciosos” é composto por projectos que partilham entre si: diagnósticos bem desenvolvidos e estruturados; membros da PD com naturezas funcionais mais diversas; uma distribuição de tarefas e actividades coerente e adequada; e um grau médio de coerência entre actividades e, na generalidade dos casos, orçamentos elevados. Dada a exigência dos critérios que definem este cluster, os projectos que o compõem são apenas cinco: Trabalho no Domicílio, Impuls@raia, Coesis, Emprego Apoiado e Pêndulo.

Os Projectos de Excelência, à excepção de Trabalho no Domicílio, não foram tidos na análise de clusters. Ainda assim, a informação recolhida através dos estudos de caso indica que estes projectos partilham das características que assistem o processo do cluster referido. Aliás, estas características foram objecto de

---

<sup>37</sup> Cf. Anexo III

evidência na análise da matriz processos-productos, designadamente as relativas à consistência dos projectos – diagnósticos de qualidade, coerência entre objectivos e actividades e parcerias adequadas quanto à sua composição – e à qualidade do trabalho em parceria - distribuição equilibrada das tarefas e responsabilidades.<sup>38</sup> Estes projectos apresentam também em comum com o cluster referido orçamentos elevados.<sup>39</sup>

Esta forte correspondência entre um cluster e as características de um grupo de projectos identificada na matriz processos-productos também se verifica no caso do cluster dos “Projectos pouco estruturados”. Deste cluster fazem parte projectos como e-m@gine e Inovorg que em estudo de caso vieram a demonstrar fraca qualidade tanto nos processos como nos produtos.

Apesar de estes resultados validarem o recurso à análise de clusters como procedimento metodológico adequado para a selecção de projectos, é no entanto necessário ter em conta que os clusters não garantem por si só a qualidade a final dos projectos. Este facto deve-se a dois factores. Em primeiro lugar, e como se tinha previsto, porque a diversidade interna dos clusters implica que os projectos não têm a mesma qualidade no momento da construção e que, conseqüentemente, não terão a mesma qualidade nos resultados finais. Tal é o caso do projecto Impuls@raia, que contrastava com os restantes projectos do cluster “Projectos Ambiciosos” ao nível da coerência entre objectivos e actividades e que acabou por registar uma desadequação considerável ao nível dos processos – facto que aliás reforça a ideia de que as componentes relativas à consistência do projecto enquanto conjunto devem ser tidas como relevantes para a qualidade dos resultados dos projectos.

Por outro lado, a construção da análise de clusters baseia-se exclusivamente em informação disponível no momento da candidatura à acção 2. Tal implicou que a avaliação efectuada pela equipa tenha sido feita sobre um desenho de projecto e não sobre a forma como este se concretizou no terreno. As limitações decorrentes desta discrepância são ilustradas pelo projecto Oficinas para a Igualdade. Este projecto terá compensado parcialmente as deficiências ao nível do diagnóstico, da coerência entre objectivos e da adequação formal da parceria que são características dos projectos do cluster “Projectos Pouco Estruturados” através de um elevado empenhamento da EI e de um dos parceiros, com quem se estabeleceram dinâmicas de trabalho assinaláveis – factores que não são captáveis através de uma apreciação baseada na análise de documentos.

---

<sup>38</sup> Uma outra característica dos projectos deste cluster é a elevada qualidade das Auto-Avaliações e dos Balanços de Competências. Todavia, este elemento não foi considerado nos estudos de caso, dado que correspondia a uma etapa anterior da estratégia metodológica, durante a qual aqueles documentos relativos aos projectos em questão não foram disponibilizados à equipa de avaliação.

Como ficou demonstrado, os factores que se encontram na base da Inovação são complexos e interdependentes. Um Programa dedicado à Inovação na área do combate às desigualdades no acesso ao mercado de trabalho constitui um autêntico laboratório. O trabalho em laboratório tem como objectivo a promoção de condições de surgimento de fenómenos a observar e a recolha de informação detalhada. Para ser eficaz, requer um modelo de acompanhamento intenso e sofisticado, muito diferente daquele aplicado a projectos com objectivos e modos de funcionamento já reconhecidos, experimentados e validados. O modelo de acompanhamento da EQUAL deverá esforçar-se sempre para estar mais próximo do modelo de trabalho em laboratório do que de que do de linha de montagem.

---

<sup>39</sup> A excepção é o projecto Cajado, que pode ser compreendido à luz da diversidade interna inerente aos clusters.