

Evolução dos serviços públicos de emprego**

Antes de entrar propriamente no tema gostaria de registar duas notas prévias. A primeira, para aproveitar a oportunidade de deixar expressa uma palavra de saudade relativamente a todos os companheiros de inauguração e construção desta casa e, outrossim, uma palavra de esperança para todos os que vieram juntar-se depois e fazem hoje parte da família profissional que todos nós constituímos. A segunda, para dizer que o que me proponho expor a seguir não se enquadrará inteiramente no tema constante do programa, pois aquando da elaboração do mesmo havia já gizado esta intervenção numa perspectiva um pouco diferente — a da evolução dos serviços de emprego. Porque estávamos já próximos da data destas jornadas, por um lado, e porque considere que tal perspectiva não destoava do tema central que as determinou, resolvi não alterar o sentido que imprimi às minhas considerações, certo como estou de que o desvio nem sequer será apreciável do próprio tema que me foi proposto.

1.ª FASE

Os serviços públicos de emprego, surgidos no início do século corrente, tiveram, ao longo da sua existência, um tipo de actividade que, nas suas grandes linhas, sempre foi determinada pelo desemprego, fenómeno este que foi também a causa do seu aparecimento. É assim que no Reino Unido a Royal Commission on the Poor Laws, criada em 1905, recomendava entre outras coisas: «[...] Instituir um sistema nacional de bolsas de trabalho, que facilitaria a mobilidade da mão-de-obra e, dirigindo os desempregados para os centros onde existe uma procura, reduziria a penosa necessidade em que eles se encontram de procurar de porta em porta um trabalho problemático e que ao mesmo tempo recolheria e difundiria as informações respeitantes ao

* Instituto do Emprego e Formação Profissional.

** Texto da comunicação apresentada às jornadas «25 anos de memória — Emprego e formação, percursos do futuro», sob a égide do Instituto do Emprego e Formação Profissional, Universidade Católica, 2-3 de Julho de 1991.

emprego e desemprego para esclarecer o empregador e o trabalhador isolados e que oriente o governo central na elaboração da sua política económica e social¹.»

Os SPE têm, pois, inicialmente, uma função centralizadora, armazenadora, da oferta e procura de emprego sem qualquer acção de ordem qualitativa. Limitavam-se, assim, a fornecer, sem mais, aos trabalhadores e aos empregadores informações sobre os empregos e candidatos disponíveis, bem como aos governos indicações quantitativas sobre a situação do emprego.

Conexamente, desempenhavam outras funções importantes, nomeadamente na orientação dos fortes fluxos imigratórios verificados nos Estados Unidos no início do século. Desempenharam igualmente uma função de realce durante e após as duas primeiras guerras mundiais, fazendo face às novas necessidades provocadas pela mobilização das indústrias de guerra e após o final das hostilidades na reclassificação para os empregos civis dos trabalhadores desmobilizados. O caso da Inglaterra é bem sintomático, cujo serviço de emprego inscreveu durante a Segunda Guerra Mundial 32 milhões de trabalhadores e satisfaz 22 milhões de oferta de emprego na indústria. Nos dois anos que se seguiram ao fim das hostilidades integrou na vida civil 15 milhões de homens e mulheres.

Uma outra função dos serviços de emprego, em particular na grande depressão que ocorreu nos anos 30, foi a de se ocuparem da organização de programas de assistência e da administração dos regimes de protecção social contra o desemprego. Foram, assim, os casos da Inglaterra, com a lei sobre o seguro nacional votada em 1911, dos Estados Unidos, com a lei da segurança social de 1935, da Alemanha e da Bélgica, que igualmente criaram sistemas de prestações de seguro-desemprego administrados pelo Instituto Nacional de Colocação e Desemprego e pelo Serviço Nacional de Colocação e do Desemprego, denominações respectivas à época dos serviços públicos de emprego de um e de outro país.

2.^a FASE

No após Segunda Guerra Mundial, com a reconstrução dos países, por um lado, e a aplicação dos resultados da investigação à situação de paz, por outro, todo o panorama do emprego se modifica.

Assiste-se então a um forte desenvolvimento industrial provocado pela inovação técnica, esta essencialmente no sentido da automatização, da substituição das tarefas manuais repetitivas por máquinas. O crescimento económico está na ordem do dia e o pleno emprego é um objectivo considerado realizável.

O desemprego, que até então tinha um carácter cíclico, generalizado, assume agora uma natureza estrutural, derivada das alterações da oferta e

da procura, isto é, da evolução das estruturas. É o progresso técnico a determinar novas profissões, a determinar o desaparecimento de algumas das existentes e a exigir novas qualificações aos trabalhadores; é a concorrência própria das economias de mercado a provocar o desaparecimento de certas empresas em benefício de outras existentes ou que surgem com produtos novos capazes de substituírem com vantagem de preço os que até então eram consumidos; são, por outro lado, as empresas que se reorganizam ou se fundem a traduzir uma adaptação a novas condições do mercado; são, enfim, regiões que progridem e outras que estagnam porque a sua actividade económica é ultrapassada, porque a indústria extractiva que aí existia desapareceu por se terem esgotado os jazigos ou porque a exploração destes se tornou anti-económica.

Está, portanto, criado o campo por excelência de actuação dos serviços de emprego, cuja actividade conhece na época um desenvolvimento jamais verificado. Fala-se então insistentemente em política activa de emprego para traduzir as medidas tendentes à melhor distribuição geográfica e profissional da mão-de-obra, à melhor organização do mercado de emprego.

Houve, assim, que sistematizar as profissões, que aperfeiçoar os métodos de selecção profissional, criando-se serviços complementares de colocação, tais como a orientação profissional, a medicina do trabalho e até, nalguns casos, o serviço social. A penúria de mão-de-obra forçou o aperfeiçoamento das técnicas de colocação através de uma especialização acrescida. Foi assim que se criaram metodologias próprias para a colocação dos jovens, para a categoria de trabalhadores ditos difíceis de colocar, para os quadros, tudo isso acompanhado de visitas regulares às empresas, mesmo estas especializadas: umas destinadas à angariação de ofertas de emprego; outras, destinadas ao conhecimento do modo de exercício das profissões, do ambiente de trabalho, das tarefas, do posicionamento, em suma, dos profissionais no ciclo produtivo. Havia mesmo um esforço particular no sentido de integrar no trabalho ex-trabalhadores (mulheres), pensionistas, deficientes. O ambiente de penúria de mão-de-obra era tal que chegou a debater-se internacionalmente² o problema do açambarcamento de mão-de-obra praticado por algumas empresas, reprovando-se tal atitude por contribuir para o subemprego e, portanto, para a diminuição da produtividade.

A formação profissional, que constituía um instrumento fundamental da necessária mobilidade profissional da mão-de-obra, assumia a forma essencialmente de reclassificação da mão-de-obra, de reconversão profissional. Ensinava-se então uma profissão segundo uma metodologia em que avultavam os conhecimentos de ordem prática. O lema era ensinar com rapidez a saber fazer. Em contraponto, desenvolveram-se as medidas de incentivos à mobilidade geográfica dos trabalhadores, as quais, além dos incentivos financeiros consistentes no pagamento das despesas de deslocação do agregado familiar e respectivo recheio doméstico, da concessão de prémios pecu-

² OCDE, *Les services publics de placement et les employeurs*, Paris, 1966, pp. 113-114.

niários de instalação, etc., chegaram a atingir o refinamento de se constituírem comissões de recepção nos novos locais de trabalho para integrar as famílias nos novos meios sociais.

Foi neste ambiente de grande transformação sócio-económica que foi criado o nosso Serviço Nacional de Emprego, que passou a ser mais conhecido pelo SNE. De facto, estávamos nos finais de 1965 e a nossa situação económica era necessariamente influenciada por todo esse clima de progresso, embora distanciado da vivência dos países ditos desenvolvidos.

Basta pensar que a nossa situação, do ponto de vista do emprego, sendo caracterizada por um desemprego crónico, em certa medida oculto pelas várias formas de subemprego, foi minimizada por uma via um tanto artificial, isto é, pela via da emigração maciça verificada na década dos anos 60. Não tendo, porém, a nossa economia tido capacidade para ocupar toda a sua mão-de-obra disponível, não deixou, no entanto, de ser influenciada pela onda de progresso do mundo ocidental. De resto, basta verificar que nunca se atingiram taxas de crescimento tão elevadas como as verificadas no quinquénio 1968-1973, em que a taxa média anual de crescimento do PIBcf atingiu o valor de 7%. Tudo isso tinha de ter reflexos no emprego.

Três anos antes da criação do SNE haviam sido criadas outras estruturas de emprego: primeiro, o Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra e quase logo a seguir o Instituto de Formação Profissional Acelerada. O segundo viria, algum tempo depois do seu funcionamento autónomo, a integrar-se no primeiro, o qual, aliás, viria também a coordenar o SNE. As razões objectivas iniciais do aparecimento dessas estruturas residiam, o segundo, na necessidade de reconversão da mão-de-obra lançada no desemprego por virtude dos processos de reorganização industrial então em curso e, o primeiro, para fazer face aos encargos com as prestações pecuniárias de desemprego a conceder a esses trabalhadores e a outros vítimas de despedimentos colectivos.

Não vamos aqui fazer a história do que foram as vicissitudes por que passou a instalação e funcionamento inicial do SNE, mas vale a pena recordar dois ou três pontos caracterizadores do ambiente de então, embora de forma sintética, sem explicitação de consequências, que, aliás, são óbvias. Primeiro, foi uma época em que se não distinguiam ainda entre nós os problemas de emprego dos das condições de trabalho, ou, pelo menos, não se reconhecia especialização suficiente aos primeiros. Como estamos longe dos tempos de hoje, em que até o próprio ministério já substituiu na sua designação o qualificativo «trabalho» por «emprego».

Segundo, as empresas não eram permeáveis à inovação, não acreditavam nela. De tal modo que os colocadores do SNE chegavam ao ponto de aconselhar alguns estagiários que finalizavam cursos de formação profissional, ao serem apresentados numa empresa para preenchimento de uma oferta de emprego, a não declararem terem seguido um curso de formação profissional, pois sabia-se que tal informação era motivo de recusa. Como estamos longe dos tempos de hoje, em que à formação profissional são dedicados tão avultados meios financeiros e é até considerada com tal importância que

oferta de trabalho, que o mesmo é dizer, torna-se invisível o horizonte do pleno emprego.

Está, portanto, criado o ambiente propício a um certo retorno ao *laissez faire, laissez passer*, ou seja, ao império do mercado.

A alteração das condições de produção exige muito da componente investimento, mas esta só actua se forem criadas as respectivas condições de remuneração. Daí que, por pressão do fenómeno do desemprego, se assista a uma maleabilização na regulamentação do trabalho e a todo um conjunto de medidas tendentes a favorecerem, de um modo geral, o funcionamento dos mecanismos do mercado.

A secundarização do mercado de trabalho é uma das consequências do novo clima, já que os serviços privados de colocação e as agências de trabalho temporário surgem no mercado e, contrariamente ao que se passava no período anterior, em que os mesmos ou eram desencorajados ou até proibidos, vão agora ao ponto de apelidar a actividade de colocação dos serviços públicos de emprego de concorrência desleal.

Por outro lado, a consagração da formação profissional contínua em consequência do progresso técnico, este a promover a rápida obsolescência dos equipamentos e das profissões e o nascimento de profissões novas, conduz a uma tendência para a internalização do mercado de trabalho, deixando ao mercado externo, aos serviços de emprego, portanto, as profissões menos atraentes, a mão-de-obra menos competitiva e as ofertas de emprego difíceis de satisfazer.

Por seu turno, a descrença nas medidas macroeconómicas para debelarem o desemprego levou os governos a utilizarem medidas específicas visando a criação de empregos, quer sob a forma de emprego subvencionado, quer de estímulos à celebração de contratos-formação, quer de empréstimos ou co-financiamentos destinados à criação de pequenas empresas, etc. Estas medidas são cometidas aos serviços públicos de emprego, o que é de molde a atribuir-lhes uma função nova — a de gestores de programas de promoção de emprego.

A actividade dos serviços de emprego mostra, assim, uma tendência para se acantonar nas medidas de intervenção no mercado de trabalho, através dos estímulos financeiros, já que o seu campo de actuação próprio, em termos de transparência e de contributo para uma boa organização do mercado de trabalho, tende a confinar-se, face à acentuada segmentação do mercado.

Mas naturalmente que nada é definitivo. A vida económica é cíclica e a referida actuação interventora dos SPE é feita sob o signo da contradição, já que vai contra a corrente do livre funcionamento do mercado, contra a nova filosofia de vida que se esboça no momento que passa. Por outro lado, restringir a actividade dos SPE a essa função seria dar-lhes um posicionamento meramente dependente ou sucedâneo, o que não se harmoniza com os aspectos positivos da sua actividade própria, com os desafios que a vida moderna impõe. De resto, estudiosos da matéria, no caso Sergio Ricca, não

até faz esquecer o seu carácter instrumental. Felizmente, porém, que esta atitude é apenas aparente. Em publicação bastante recente da OCDE³ é possível ler-se que «a formação profissional não se reduz a uma solução para problemas de emprego passageiros, é também um investimento no futuro. Ela não servirá, no entanto, de grande coisa se não terminar de facto num emprego.»

Terceiro, o SNE não tinha a apoiar a sua inserção na vida portuguesa quaisquer meios de ordem social, em particular um esquema de protecção social no desemprego. É certo que nessa altura os serviços de colocação deploravam frequentemente terem de se ocupar de certas tarefas do seguro-desemprego, chegando a dizer que perdiam muito tempo com a parte negativa do emprego. Mas o seguro-desemprego retorquia-lhes que a grande percentagem de candidatos a emprego que passavam pela colocação o faziam para cumprimento de um requisito do recebimento das respectivas prestações. Logo, o seguro-desemprego era o grande motor do aumento da taxa de penetração dos serviços de emprego. É evidente que esta era uma discussão, em países industrializados, típica de uma época de pleno emprego.

Por tudo isso, por toda essa falta de apoios, por todo esse choque de mentalidades, pela falta de receptividade à inovação e pela esperança, não obstante, de todos aqueles que iniciaram as funções desta casa, fui levado, num escrito produzido no final dessa época, a designar esses tempos por tempos heróicos.

3.ª FASE

E chegamos à fase actual, cuja pedra de toque é o primeiro choque petrolífero de 1973. São as restrições de energia, é a procura de energias alternativas, é o acentuar da investigação, é o progresso técnico. Só que este é agora, no que toca à produção, de cariz diferente do anterior. Os progressos no domínio da microelectrónica fazem aparecer novos equipamentos capazes de substituírem o homem, originando a dispensa de mão-de-obra. Por efeito do progresso técnico há uma transferência de mão-de-obra do sector secundário para o sector de serviços.

Mas a substituição do capital não se opera de imediato, e menos ainda a da regulamentação do trabalho, o que é, entretanto, contraditório com a situação de economias abertas. Daí resultam tensões, o crescimento económico diminui, a inflação aumenta e, contrariamente ao que mostra a curva de Philips, o desemprego atinge elevadas proporções. O tratamento keynesiano mostra-se, em tal contexto, inoperante, porque os estímulos ao aumento da procura esbarram com o nível de oferta competitiva ou de emprego potencial e afastam para bem longe a perspectiva de se encontrar com a curva da

³ *Le marché du travail: quelles politiques pour les années 90?*, Paris, 1990, p. 37.

hesitam em continuar a reconhecer que «os SPE constituem o instrumento indicado para observar a evolução do mercado de trabalho. À sua função clássica de exploração estatística das procuras, das ofertas e das colocações os SPE acrescentam cada vez mais a que consiste em seguir as mutações no conteúdo das profissões, em conhecer da maneira mais fina possível as razões dos desequilíbrios entre as ofertas e as procuras de emprego e, portanto, em ajustar o mais rapidamente a oferta de qualificações às novas necessidades reveladas pelo mercado de trabalho⁴. «E, mais adiante, continua o mesmo autor: «A colocação em situação de concorrência com os serviços privados permanece a sua actividade central⁵.»

Aquela função promotora de emprego, através da utilização de meios financeiros, foi plenamente assumida pelo nosso SNE, integrado desde 1982, juntamente com os Serviços de Formação e Reabilitação Profissional, no Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

De facto, a existência de altos níveis de desemprego e a criação de um sistema de protecção no desemprego foram a pedra de toque para o desvio das atenções da parte positiva do emprego, o que, aliás, se justificava pela impotência dos serviços para resolverem o problema de uma verdadeira avalanche, até então desconhecida, de pessoas inscritas nos seus centros como desempregadas. Por via de consequência, os serviços de colocação foram sobrecarregados com tarefas de carácter administrativo ligadas à concessão dos subsídios de desemprego. Acresce que a decisão de concessão ou não do subsídio foi inicialmente cometida ao serviço de emprego.

Depois, quase em simultâneo, deu-se o fenómeno geral do acentuar das medidas de promoção do emprego, as quais no início foram ainda além. Mais do que promotoras, visavam a manutenção dos postos de trabalho. E foi nessa actividade de promoção do emprego, através da utilização de meios financeiros, que praticamente cristalizaram os serviços de colocação dos centros de emprego. De resto, para dar uma simples imagem de que assim é basta comparar os valores médios das ofertas registadas e das ofertas satisfeitas, ou colocações, por centro de emprego nos triénios 1971-1973 e 1988-1990. Neste último registaram-se apenas 62 % das ofertas de emprego do 1.º triénio e efectuaram-se 74 % das colocações. Verificou-se, pois, uma regressão.

O problema que se põe hoje a um observador da evolução dos SPE é o de saber se a actividade de promotor, que tem sido plenamente assumida pelo IEFP, deve ser de molde a relegar para segundo plano a tradicional actividade de autor, de desenvolvimento de uma actividade própria, de concorrente activo no mercado de trabalho, em termos de conhecer este cada vez mais profundamente, tornando-se um instrumento imprescindível do conhecimento e conseqüente resolução dos problemas de emprego.

⁴ Sergio Ricca: «Le sens des mutations en cours dans les services publics de l'emploi», in *Rev. int. trav.*, 1988, n.º 1, p. 32.

⁵ Id., *ibid.*, p. 33.

É assim que, tendo em conta a opção feita até aqui pelo IEFEP, se pode questionar a orientação, entre outras, pela forma seguinte:

1. Reconhecendo embora a função social dos SPE e, portanto, a sua preocupação com a colocação da mão-de-obra menos competitiva, até que ponto não se deveria procurar desenvolver uma atitude comercial, integrando-se, portanto, na concorrência?
 - 1.1. Consequentemente, por que não fazer da selecção um objectivo dos métodos a adoptar pela colocação?
 - 1.2. Consequentemente, por que não fazer igualmente um objectivo da taxa de penetração, mais no aspecto qualitativo (ampliação do leque profissional da procura e da oferta de emprego) do que quantitativo (relação entre o número de colocações efectuadas e o número global de recrutamentos das entidades empregadoras)?
 - 1.3. Como meios de apoio, por que não adoptar um sistema de visitas técnicas às empresas, tal como foram referidas em passo anterior destas considerações?
 - 1.4. Como meios de apoio, por que não especializar certas actividades da colocação, designadamente a colocação de quadros, pelos efeitos que teria, em termos de *feedback*, no recurso aos serviços, já que esse tipo de pessoal é colocado em funções de decisão?
2. Finalmente, sendo o aperfeiçoamento do conhecimento do mercado de trabalho um dos fins principais dos SPE, pelo contributo que os mesmos, assim, podem dar para a resolução dos problemas de emprego, por que não, além das medidas anteriormente expostas, procurar tornar, sucessivamente, mais ampla e mais credível a respectiva informação?

Depois de todas estas interrogações/sugestões apenas me ocorre terminar com uma frase do sábio eminente que foi Albert Einstein: «Num momento de desafio apenas a imaginação é mais útil do que o conhecimento.»