

# A missão do serviço público de emprego: urge reinventá-la em regiões pobres<sup>1</sup>

José J. Palma Rita

*Resumo:* O desemprego, já preocupante nas regiões mais pobres de Portugal, onde assume um carácter estrutural e perdura por largos períodos, tem vindo a ser combatido directa e indirectamente pelo IEFP, mas sem que tenha ainda sido suficientemente conseguido o desejado efeito de alteração profunda na estrutura regional do emprego. Por isso, o presente artigo pretende conduzir a reflexão para a especificidade da missão que o serviço público de emprego deve prosseguir neste tipo de regiões, a qual, orientada para a qualificação das pessoas e das regiões, deve ser suportada por uma postura organizacional mais pró-activa que reactiva, assumida por uma organização flexível, adaptável às particularidades dos diferentes ambientes que rodeiam as suas unidades orgânicas, procurando a todo o momento as soluções mais ajustadas aos públicos-alvo daquelas regiões, através de uma actuação estrategicamente concertada, entre vários actores ao nível local.

*Palavras-chave:* Qualificar as pessoas; Qualificar as regiões.

## 1. O IEFP na regulação do mercado de emprego local

O Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) é o organismo público a quem compete, genericamente, a definição e promoção das políticas de emprego e formação profissional em cada momento determinadas pelo Ministério tutelar: Ministério para a Qualificação e o Emprego (MQA).

Este organismo público constitui a versão final de várias modalidades, entretanto substituídas ou reformuladas, através das quais se pretendeu criar um quadro institucional de intervenção do Estado nos domínios do emprego e da formação profissional, isto é, na regulação do mercado de emprego<sup>2</sup> a vários níveis, incluindo o local.

Instituído em 1979, subordinado aos princípios da gestão tripartida (Estado, entidades sindicais e patronais), o IIEFP dispõe de unidades orgânicas estruturadas em três níveis decisoriais, respondendo aos imperativos da descentralização dos serviços: serviços centrais, delegações regionais e unidades locais (Centros de Emprego e Centros de Formação Profissional).

### 1.1. Enfrentar o desemprego

Enfrentar o desemprego tem sido a mais difícil tarefa do IIEFP, já que aquele fenómeno, por toda a União Europeia, não cessou de aumentar desde o início da década de 70, tendo o avolumar do seu nível atingido em Portugal, durante esta primeira metade da década de 90, uma dimensão preocupante.

As preocupações aumentarão ainda mais se atentarmos nas características do desemprego verificado em algumas regiões do interior, mais debilitadas, como o Alentejo: predomínio do novo emprego, do desemprego feminino, de longa ou mesmo muito longa duração, da pouca qualificação, fraca ou inexistente escolaridade e idade avançada dos desempregados, etc.

Seguindo a tendência para o acentuar da vertente estrutural do desemprego verificado na maior parte dos países da UE e mesmo da OCDE, também em Portugal, em particular nas suas regiões mais pobres, tal carácter se verifica, em resultado das dinâmicas demográficas e das transformações das estruturas económicas<sup>3</sup>, prevendo-se que fenómenos como o desemprego de longa duração venham a crescer ainda mais até final do século.

Nas regiões do interior, onde se reproduzem as assimetrias regionais e todos os efeitos de depressão e desfavorecimento a elas associados (Almeida *et al.*, 1992), ainda não se criaram suficientes oportunidades de emprego para os desempregados provenientes das actividades agrícolas e a situação de desemprego, que teima em permanecer por largos períodos de tempo, tem vindo a ser colmatada por medidas que, com carácter assistencialista e temporário, tendem a prolongar-se até ao seu limite: ex. da taxa de cobertura do subsídio de desemprego (em média, superior a 50% em regiões como o Alentejo), ou dos Programas Ocupacionais (que da sazonalidade agrícola passaram à cobertura dos carenciados).

A verdade quanto aos resultados destas medidas é que, os que recebem subsídio de desemprego, facilmente apresentam comprovativos de doença quando solicitados para ofertas de emprego cujas condições não

sejam do seu agrado, continuando no entanto a maior parte das vezes a desenvolver actividades remuneradas, escapando ao controlo mesmo dos mais atentos.

Por outro lado, os desempregados abrangidos pelos Programas Ocupacionais tendem a ser os mesmos desde há alguns anos a esta parte, sem que no entanto tenham visto acrescentado algum valor ao seu potencial profissional ou escolar ao longo de vastos anos, continuando sim desempregados (temporariamente ocupados), cada vez mais arredados das oportunidades do mercado de emprego regional e nacional.

## **1.2. Potenciar a dimensão local de criação de emprego**

Parecendo pacífico que a criação de emprego depende não apenas do crescimento económico dos países e regiões<sup>4</sup>, mas também de medidas que sejam tomadas para controlar as causas do desemprego (Célestin, 1995), a verdade é que o combate a este fenómeno deverá centrar-se sobretudo no desenvolvimento do emprego local, mais que na redução do desemprego, o que implicará mais tarde ou mais cedo, restringir ao máximo as medidas de carácter assistencialista, em benefício das que integram as políticas activas que, numa óptica dinâmica, contemplem propostas e medidas no sentido de uma reabsorção quantitativa e qualitativa do desemprego.

Promover a criação de emprego ao nível local passa, em boa medida, pelo estímulo das condições susceptíveis de potenciar a criação de postos de trabalho por conta de outrem ou por conta própria, o que nem sempre se revela tarefa fácil em regiões pobres, onde predominam as actividades próprias de meios rurais em declínio e a ausência de oportunidades de emprego justifica uma boa parte dos níveis de desertificação humana verificados.

A um comportamento globalmente negativo em termos demográficos verificado neste tipo de regiões, com importantes implicações ao nível da população activa e a uma acentuada desvitalização do tecido sócio-productivo verificados, parecem associar-se a limitada capacidade do tecido empresarial existente para acolher recursos e protagonizar iniciativas que fertilizem aquele aparelho sócio-productivo e um défice de associativismo empresarial e organizacional, conduzindo à verificação de um clima de desmobilização social instalado entre os actores locais, que obstaculariza a potenciação da dimensão local de criação de emprego.

Esta situação é frequentemente evidenciada em vários estudos sobre regiões debilitadas como o Alentejo<sup>5</sup>, que alertam para o facto de este

tipo de regiões correrem o risco de marginalização relativamente aos eventuais benefícios directa ou indirectamente induzidos por oportunidades que nelas se estejam a gerar (ex. do Empreendimento de Fins Múltiplos Alqueva).

Apesar de se abrirem perspectivas para romper com as condicionantes ao desenvolvimento do emprego nestas regiões, a inversão das expectativas no sentido da dinamização do potencial de criação de emprego resultará do engenho dos actores locais em promoverem actuações estrategicamente concertadas, que ampliem as condições de apropriação e desenvolvimento local das oportunidades expectáveis de criação de emprego.

Quanto ao IEFP, ele tem vindo a desenvolver uniformemente em todas as regiões do país, Programas de Criação do Próprio Emprego (Iniciativas Locais de Emprego, Criação do Próprio Emprego por desempregados subsidiados, Apoio à Criação do Próprio Emprego, Conservação do Património Cultural, etc.), ou de apoio à expansão do nível de emprego das empresas já existentes (Apoios ao Artesanato, à Contratação por Tempo Indeterminado, etc.), implementados no terreno pelos seus Centros de Emprego.

Os serviços de Colocação, Informação e Orientação Profissional de desempregados, têm vindo de igual forma a ser prestados pelos Centros de Emprego do IEFP, conjuntamente com o desenvolvimento de Programas de Formação-Emprego de Jovens, Adultos e Quadros, Formação Complementar de ex-estagiários de F.P. e Formação Profissional de Jovens em Regime de Alternância.

Acresce ainda aos Centros de Emprego a gestão de alguns Programas de Desenvolvimento e Informação como o Apoio a Associações de Desenvolvimento Local, aos Postos de Informação, Clubes de Emprego e UNIVA's, enquanto que aos Centros de Formação Profissional tem sido solicitado o desenvolvimento de acções de formação profissional destinadas especialmente a desempregados.

A formação profissional que o IEFP tem desenvolvido directamente ou que tem apoiado, especialmente a empresas, assume particular importância na promoção do emprego e na melhoria da qualidade do mesmo, contribuindo além do mais de forma decisiva para prevenir o risco de desemprego futuro, respondendo à manifesta necessidade de valorizar os recursos humanos das regiões mais desfavorecidas.

Na verdade, esta vertente da actuação do IEFP é de fulcral importância para que o homem venha a constituir um motor do desenvolvimento das regiões mais empobrecidas, na medida em que ele carece de ser qualificado, despertado e sensibilizado - igualmente pela via do acréscimo da qualificação - para a necessidade e possibilidade daquele, o que

implica inquestionavelmente um importante investimento em capital humano, ao nível da educação formal e da formação profissional extra-escolar (Trindade e Rita, 1990).

O IEFP tem pois desenvolvido directamente programas de incentivo à criação de emprego, tal como tem de igual forma apoiado o desenvolvimento de acções que, por via indirecta, incrementem e melhorem o nível e a qualidade do emprego, através da elevação dos níveis de qualificação dos activos com ou sem emprego, mas tem frequentemente sentido, em certas regiões do interior do país, alguma desvirtuação dos objectivos daqueles programas, devido às características peculiares dos públicos-alvo que ali radicam.

Verificamos pois, em regiões interiores como o Alentejo, a existência de uma base produtiva frágil, assente numa estrutura industrial de cariz familiar e natureza artesanal, associada à precaridade demográfica, ao declínio da população activa, a elevadas taxas de analfabetismo e fraco acesso ao ensino superior daquela população, a que se junta um forte vazio no que diz respeito à iniciativa empresarial.

Entre os desempregados inscritos nos Centros de Emprego das regiões interiores, características como a idade avançada, o predomínio das mulheres, a insuficiente ou inexistente qualificação e escolaridade, desmotivação, desencorajamento e passividade, isolamento, baixos níveis de aspirações à realização pessoal e à defesa de projectos profissionais, associadas a outras do próprio mercado de emprego regional, constituem um campo propício ao alastramento do desemprego de longa duração a camadas cada vez mais largas da população e à crescente dificuldade de promover, com sucesso, o seu reingresso no mercado de trabalho.

Tais características, especialmente as referentes ao fraco nível de qualificação de base que afecta a maioria da população activa (em especial os desempregados), além de conduzir a notórias dificuldades de recrutamento de pessoal qualificado pelas empresas, particularmente visível nas zonas de implantação das indústrias tradicionais, constituindo por isso um óbice à instalação de novas e modernas unidades industriais, dificulta sobretudo a actuação dos Centros de Emprego na colocação de desempregados, mediante o ajustamento directo entre a oferta e a procura de emprego.

Por outro lado, a pequena dimensão das empresas e o estilo e formas de gestão que predominantemente encontramos nas zonas rurais, não permitem o desenvolvimento de estratégias de valorização dos recursos humanos centradas apenas na empresa, nem alimentar expectativas quanto ao crescimento significativo do seu nível de emprego, mesmo com o recurso a apoios financeiros à contratação de desempregados, como os vigentes.

Conscientes de que o crescimento do emprego é indissociável do desenvolvimento directo ou indirecto de adequados programas de formação, observamos com frequência a dificuldade de mobilizar suficiente número de desempregados para as acções que os Centros de Formação Profissional desenvolvem, em áreas profissionais consideradas como de forte empregabilidade local. Motivos: resistência dos desempregados (em especial dos desempregados de longa duração) à formação profissional, à mobilidade geográfica e profissional, entre outros factores.

É por demais conhecido que em regiões com as características das zonas rurais do interior, há uma forte propensão à verificação de fenómenos como o denominado “défice de qualificações” (Mota, 1991), que consiste basicamente num desajustamento entre a estrutura de qualificações dos desempregados e as necessidades do mercado de emprego regional, a maior parte das vezes como resultado de um significativo diferencial entre as suas aspirações profissionais e a probabilidade de sucesso das mesmas naquele contexto.

Mas, também haverá por outro lado que tomar em consideração que as soluções formativas até agora oferecidas pelo IIEFP aos desempregados, parecem ter iniciado um percurso de desajustamento, especialmente nos concelhos rurais, quer por saturação do tipo de qualificações oferecidas face às necessidades do mercado de trabalho local e regional, quer por esgotamento do potencial formativo, já que os que vão restando sem frequência de acções de formação são, entre os desempregados, os mais idosos e com menores níveis de instrução de base.

Face às condicionantes até aqui descritas, quando nos interrogamos sobre o porquê de não terem ainda as várias medidas surtido o efeito desejado de promover alterações profundas na estrutura do emprego das regiões mais desfavorecidas do país, como o Alentejo, descobrimos que talvez nos tenhamos vindo a esquecer que nos diferentes resultados produzidos por uma mesma medida aplicada à escala nacional, há uma influência determinante do ambiente circundante à organização que a implementa e desenvolve.

### **1.3. A dinâmica da inovação local e organizacional**

Neste final de século, as organizações têm vindo a sentir o aumento da importância atribuída à adaptabilidade ao ambiente como uma das exigências para a sua própria sobrevivência, vendo-se obrigadas a adoptar modelos de gestão diferenciados de país para país e de região para região,

em função da realidade local, aprendendo continuamente a adaptar-se àquela realidade, ajustando-se o mais possível a ela.

Mas, em boa medida, os modelos de gestão praticados e as formas de organização adoptadas, são sempre condicionadas por aquilo que permitir o ambiente circundante, já que este pode ser mais ou menos propício à inovação organizacional, bastante interligada com a inovação local.

Por isso, se a perspectiva contingencial aponta para que, quanto mais dinâmico e complexo for o ambiente em que a organização funciona, maiores são as oportunidades de desenvolvimento e inovação organizacional, pela adopção de características “*adhocráticas*” que lhes permitam enfrentar a diversidade e a incerteza (Mintzberg, 1982; Kóvacs *et al.*, 1992), a verdade é que a actuação das organizações é fortemente condicionada nas regiões interiores, onde se verificam importantes bloqueios relativamente ao desenvolvimento regional (Ferrão e Neves, 1991), tais como: a) a insuficiência das qualidades e níveis de exercício da função empresarial; b) o deficiente nível de qualificação dos recursos humanos; c) a inexistência de redes de serviço de apoio à actividade económica, entre outros.

Então, se o ambiente que envolve a organização não for complexo nem se encontrar sujeito a processos de aceleradas mutações, valerá o esforço às organizações de se prepararem para desafios que apenas os seus vizinhos de outras regiões mais ricas têm probabilidades de vir a enfrentar?<sup>6</sup>

Haverá pois razões suficientemente fortes (como as de sobrevivência) que impulsionem as organizações dos meios menos complexos a aproximar-se das dimensões da organização qualificante (Stahl, Nyhan e D’Aloja, 1993)?<sup>7</sup> Se não o fizerem, podemos ter a certeza de que não estarão a contribuir para enriquecer o potencial das regiões através da sua actuação, o que, em consequência, não terá efeito multiplicador junto de outras organizações inseridas no mesmo meio.

Não podemos no entanto esquecer que as regiões não estão isoladas, antes fazem parte de uma lógica integradora vertical e horizontal, pelo que a intensificação da globalização das relações económicas afectará as mais recônditas organizações, devido às alterações provocadas nos ambientes que as envolvem, mais estáveis até então.

Podendo tais alterações demorar algum tempo a ocorrer, apesar de parecer defensável que as oportunidades de desenvolvimento e inovação organizacional aumentam com o dinamismo e complexidade do ambiente, nas regiões mais pobres e interiores do país, como o Alentejo, elas não deixam de ser igualmente importantes para as organizações ali radicadas, antes pelo contrário, pois tais ambientes necessitam que lhes sejam injec-

tadas fortes doses de qualificação pela via da actuação dos vários agentes.

Pode pois considerar-se que é bastante mais difícil a inovação organizacional onde o ambiente e grande parte dos vários actores não a estimulam nem solicitam, exigindo-se que as organizações existentes (públicas, privadas e associativas), que não são muitas, desafiem permanentemente a sua criatividade.

Parecendo já claramente demonstrado que as características do ambiente circundante às unidades orgânicas da organização IEFP, condicionam fortemente os resultados da aplicação de medidas de carácter geral às realidades das regiões rurais, mais pobres, é chegada a hora de reflectir sobre as particularidades e especificidades da missão que a organização deve prosseguir na sua actuação nestas regiões, certos de que a mesma deverá sem dúvida contribuir fortemente para a qualificação dos seus recursos humanos, bem como para a qualificação das regiões em si mesmas, suportada por uma postura organizacional mais pró-activa que reactiva<sup>8</sup>.

## **2. (Re)qualificar a actuação local do IEFP**

### **2.1. (Re)qualificar as pessoas**

As estratégias de relançamento do emprego devem, imperativamente, assentar em medidas de política apontadas às causas profundas e não aos sintomas (Martins, 1995). Ora, as causas da fragilidade do mercado de emprego nas regiões pobres radicam em boa medida nos fracos níveis de qualificação e adaptabilidade dos seus recursos humanos, os quais não conferem às economias regionais uma satisfatória capacidade de ajustamento à evolução estrutural e de aproveitamento de novas oportunidades de emprego criadas pelo progresso tecnológico.

Qualificar os recursos humanos de regiões como o Alentejo é oferecer aos trabalhadores, directa ou indirectamente, possibilidades de se apetrecharem para responder às exigências da evolução estrutural, prestando especial atenção aos desempregados, relativamente aos quais, todos os esforços devem ser dispendidos, no sentido de diminuir ao máximo a duração do período de desemprego.

Para tal, é pacífica a aceitação de que, nos próximos anos, deverá o IEFP efectivamente maximizar a utilização dos meios informáticos necessários à difusão mais alargada possível da informação relativa às ofertas e pedidos de emprego; incrementar o apoio aos desempregados e empregadores na procura de emprego e na selecção e recrutamento; de-

envolver programas de formação inicial, aperfeiçoamento e reciclagem para melhorar a empregabilidade dos desempregados; melhorar os instrumentos de apoio na transição da escola para a vida activa; encorajar o aparecimento de novas iniciativas de criação de emprego ou a expansão das já existentes; revitalizar as funções tradicionais de colocação, informação e orientação profissional, para referir apenas algumas das vertentes que recentemente têm sido recordadas ao IIEFP como carentes de especial atenção.

Ainda assim, o simples incremento ou intensificação de algumas das actuais atribuições do IIEFP pode não vir a revelar-se como suficiente para inverter a situação das regiões mais pobres do interior. Nestas, onde os recursos humanos existentes não só estão debilitados, como são escassos, também as oportunidades de emprego teimam em não surgir com a intensidade desejada.

Como tal, há que, primeiro que tudo, cimentar o nível de emprego existente, especialmente aquele que o IIEFP ajudou a nascer através de apoios financeiros. Trata-se de apoiar tecnicamente, através de uma rede de consultores, o conjunto de pequenas iniciativas daqueles que, para criarem o seu e outros postos de trabalho, se aventuraram nas desconhecidas tarefas da gestão de unidades empresariais.

Valorizar verdadeiramente os recursos humanos daquelas regiões, implica ter a coragem necessária para iniciar a diminuição gradual do peso de políticas assistencialistas, as quais bastante têm contribuído para criar muita da resignação, do acomodamento, conformismo e passividade visíveis junto dos desempregados que, vítimas delas, envelheceram e caminharam para situações irreversíveis, procurando outro tipo de soluções que possibilitem acrescentar a tais desempregados alguma qualificação profissional ou instrução escolar, ao menos durante os períodos em que delas sejam objecto.

Urge reinventar modalidades formativas que, em articulação com o Ministério da Educação, contribuam decisivamente para o reforço dos níveis de escolaridade dos desempregados, ou lhes atribuam os níveis mínimos quando estes não os detenham, numa linha da desejada recuperação do “défice educativo” patente numa significativa fatia dos desempregados das regiões mais pobres, antes que aquele potencial humano reste irremediavelmente sem recuperação para o mercado de emprego.

Além destas modalidades formativas, outras terão necessariamente que vir a ser estudadas, escapando à clássica lógica da empregabilidade imediata, antes sim vocacionadas para apoiar os desempregados de longa duração, com vista à construção de estratégias e projectos de vida no plano profissional e à avaliação das possibilidades da sua operacionalização

com sucesso, que possibilitem um significativo crescimento pessoal de uma boa parte daqueles que agora conhecemos apáticos e resignados.

Em regiões debilitadas, não será admissível que os serviços públicos com determinante influência no mercado de trabalho regional façam da inércia a regra, mas sim que tomem a iniciativa de tirar as populações do marasmo, proporcionando-lhes as condições que contribuam para cimentar o desenvolvimento futuro, tendo em conta que este depende estreitamente da valorização do potencial de qualidade dos recursos humanos das regiões (Rita, 1994).

Refere o «Livro Branco» sobre Crescimento, Competitividade e Emprego que nada seria mais perigoso para a Europa do que manter estruturas e hábitos que alimentam a resignação, a reserva e a passividade. Haverá mesmo que descobrir formas inovadoras de evitar que tais sintomas se manifestem, exigindo-se ao serviço público de emprego um acompanhamento individualizado, de permanente aconselhamento, informação e orientação profissional junto dos desempregados com vista a evitar, na medida do possível, que os mesmos passem períodos demasiado longos naquela situação.

Mas o ideal era mesmo que o serviço público de emprego detectasse antecipadamente processos de reestruturação industrial ou sectorial, por forma a que, através de mecanismos como a informação e a orientação profissional, promovesse, em conjunto com as empresas que vão proceder ao despedimento, imediatamente antes deste ocorrer, o encaminhamento daqueles trabalhadores para ofertas de emprego existentes ou a despoletar, ou para acções de reconversão profissional desencadeadas por estruturas formativas flexíveis.

Afinal, não só em ambientes dinâmicos e complexos se exige grande flexibilidade organizacional. Em regiões pobres, caracterizadas por ambientes de menor complexidade e dinamismo, exige-se aos serviços públicos de emprego que adoptem soluções adequadas à sua especificidade, bastante diferente do todo nacional, como no caso que acabamos de equacionar, bem como modelos organizacionais suficientemente maleáveis que permitam operacionalizar tais soluções de forma rápida, respondendo assim a necessidades e situações inesperadas.

Específica deste tipo de regiões é também a necessidade de a elas atrair recursos humanos, se possível qualificados, já que os existentes são escassos e caminham a passos largos para situações de afastamento definitivo do mercado de trabalho. Por isso, talvez fosse chegado o momento de, mediante a articulação de uma panóplia de incentivos (recuperação ou aquisição de habitação, criação do próprio emprego, mobilidade geográfica, etc.), tentar atrair a elas alguns dos profissionais

que em tempos as trocaram pelas cinturas industriais das grandes cidades, mas agora ali se encontram desempregados ou sub-empregados, em consequência de processos de reestruturação industrial ou sectorial.

As soluções inovadoras a conceber especificamente para estes públicos-alvo únicos, apenas serão esperadas de organizações criativas e inovadoras, atentas às necessidades daqueles que são os utilizadores finais dos seus produtos e serviços, que não sejam reféns da burocracia, mas sim orientadas para o incremento da sua capacidade de adaptabilidade e influência no meio exterior (Quinn, 1988), examinando a cada passo os seus pressupostos, realinhando a sua estratégia, estrutura, procedimentos internos, pessoas e competências, em consequência<sup>9</sup>.

As estratégias locais de inovação na busca de soluções ajustadas às regiões periféricas exigem ser acompanhadas por políticas de inovação sócio-administrativa a praticar nos organismos públicos, que afastem a cultura administrativa dominante, fundamentada na lógica organicista e hierárquica, no cumprimento estrito das normas e regulamentos, em prejuízo do exercício de competências mais horizontais e informais que os tornem mais ágeis na sua actuação.

Inovar localmente obriga a inovar nos procedimentos e na actuação de um serviço público de emprego que se quer menos reactivo e tradicional e sim mais dinâmico, pró-activo, flexível na sua estrutura organizativa, inovador nas suas práticas, qualificante das regiões estruturalmente atrasadas e eminentemente rurais ou de indústria obsoleta.

Verificando-se com frequência notórias dificuldades de ajustamento na convivência dos serviços da Administração Pública com a restante sociedade civil, as actuações daquela parecem necessitadas de uma profunda reinvenção (Gore, 1994; Séríeyx, 1993), não havendo tempo a perder, especialmente nas regiões mais debilitadas.

## **2.2. (Re)qualificar as regiões**

O problema do desemprego ultrapassa hoje os contornos de problema social para se tornar um problema da sociedade, especialmente das regiões que por ele são afectadas. Assumindo que algumas das soluções que se afiguram às regiões, enquanto resposta à crise em que se encontram, dependem da qualificação, energia, organização, valores e vontade dos actores públicos e privados que nelas intervêm em desenvolver uma actuação estrategicamente concertada (Kotler, Haider e Rein, 1993), as mudanças estruturais para a resolução de problemas como o desemprego, exigem e implicam, pela sua importância e profundidade, o empenhamen-

to de toda a sociedade: governos, parceiros sociais e outros agentes (Martins, 1995).

Qualificar e enriquecer o ambiente das regiões, criar um enquadramento tão favorável quanto possível à sobrevivência, desenvolvimento e competitividade dos actores, é uma tarefa que, especialmente nas regiões mais pobres, é em boa medida da responsabilidade dos Serviços Públicos como o IIEFP, que podem desenvolver actuações com carácter pedagógico, de forma a conduzirem os restantes actores públicos, privados e associativos, à identificação conjunta dos estrangulamentos e potencialidades das regiões, com vista à definição de visões estratégicas para as mesmas e para a resolução dos seus problemas, particularmente do desemprego.

Alguns passos nesta direcção foram já experimentados por certas estruturas locais do IIEFP que, actuando em regiões interiores, ensaiaram estratégias de reflexão conjunta com outros actores/agentes locais (públicos, privados e associativos), com vista à identificação colectiva das potencialidades de desenvolvimento daquelas regiões e, bem assim, de qual o papel que poderá caber ao IIEFP na sua maximização. São encorajadoras ao desenvolvimento deste tipo de postura organizacional as reacções de abertura dos diversos actores à iniciativa tomada, evidenciando-nos sem dúvida um longo caminho a percorrer, mas por certo na direcção seleccionada.

A dinamização do mercado de emprego regional e local depende, em boa medida, do grau de interiorização do papel de dinamizador, actor, animador do desenvolvimento local, que o IIEFP assuma nestas regiões, em parceria com outros actores sócio-económicos.

Cresce a necessidade de, para encontrar soluções à medida das necessidades das regiões, o IIEFP se afirmar, disponibilizar e oferecer como parceiro estratégico na definição e implementação das políticas de desenvolvimento local, valorizando o papel das suas estruturas locais enquanto órgãos sensíveis às necessidades do meio envolvente.

É pois fundamental que seja rentabilizada e partilhada localmente com outros agentes interventores, a significativa experiência acumulada de participação e conhecimento aprofundado das realidades locais detida pelo IIEFP, bem como uma inegável competência profissional, grande parte das vezes perdida nos gabinetes ou na desmotivação dos seus técnicos, afogados numa sufocante burocracia peleira.

### **2.3. (Re)alinhar a actuação com a dimensão local**

Move-nos assim a constante preocupação de que o IEFP tenha um papel activo na mobilização da massa crítica localmente constituída por todos os actores, entre eles os próprios desempregados, estimulando a sua participação e consequente responsabilização, em processos de procura colectiva de soluções inovadoras, diferentes e únicas que, a nível local, integrem várias políticas, instrumentos e medidas sectoriais, condição fundamental para despoletar processos de inovação local, que se poderão traduzir numa inesperada criatividade nas soluções encontradas para os problemas, resultado dos processos de aprendizagem colectiva<sup>10</sup> a desenvolver.

A base territorial local afigura-se pois como o nível mais adequado a suportar, partindo de baixo para cima e cimentando alguma cultura de actuação colaborativa capaz de suscitar a congregação de esforços, processos de concertação estratégica que promovam o corte transversal de actuações tradicionalmente sectoriais e balconizadas dos vários actores.

Por outro lado, o combate ao desemprego e a promoção do emprego, ao nível local, são sem dúvida objectivos suficientemente mobilizadores das vontades e contributos de vários outros actores, a cooptar através da constituição de redes locais de informação, conhecimento e mesmo de intervenção, consolidando a noção de “região qualificante” (Stahl, 1995) ou de “meios inovadores” (Ferrão, 1995; Rodrigues, 1991).

Parecem no entanto revelar-se fracas as possibilidades de se virem a constituir, nas regiões mais pobres, meios inovadores a partir de modalidades de inovação técnico-organizacional do tipo “distrito industrial”, isto é, de sistemas territorializados de produção (Becattini, 1991), devido ao tipo de tecido empresarial existente, e, não se vislumbrando a possibilidade de se consolidarem meios inovadores a partir de projectos estruturantes de origem exógena, ganham aqui acrescida importância outros actores, além dos emergentes do tecido empresarial privado, capazes e com vontade de incentivar o desenvolvimento de processos de concertação estratégica que sustentem a construção de meios inovadores, entre os quais se contam os serviços públicos.

Adaptar a missão às especificidades do ambiente local que envolve cada unidade orgânica do IEFP (aceitando a existência de variações à missão global e a possibilidade de construção de soluções diferenciadas em função da realidade dos locais), constituirá sem dúvida, mais cedo ou mais tarde, por iniciativa própria ou por necessidade, a atitude mais acertada enquanto resposta às solicitações das lógicas territoriais infranacionais (Amaro, 1990; 1993; 1994-a; 1994-b) que fazem emergir a dimensão

local da concertação, capaz de colmatar as lacunas do Estado-Providência.

## Notas

- 1 Comunicação apresentada ao Forum “Emprego, Formação e Trabalho”, promovido pelo Ministério para a Qualificação e o Emprego, em Fevereiro de 1996.
- 2 Como clarifica Peter Grootings (1985), o emprego reporta-se a uma relação (de trabalho) legalmente estabelecida entre o empregador e o empregado, na qual dois elementos são essenciais: a execução das tarefas e a sua remuneração, sendo este sem dúvida o campo de actuação por excelência do IEFP. Maria João Rodrigues (1988) prefere utilizar a expressão “mercado de trabalho”, encarado enquanto conjunto de mecanismos de afectação dos trabalhadores aos empregos.
- 3 Cf. Amândio Martins (1995) e José Rita (1994).
- 4 Repare-se como, apesar do assinalável progresso económico, os países da OCDE não conseguiram, a partir dos anos 70, manter um ritmo de crescimento do emprego suficientemente rápido, de modo a evitar uma forte subida do desemprego (Martins, 1995).
- 5 Veja-se em particular o estudo elaborado pelo CIDEC para a Delegação Regional do Alentejo do IEFP em 1994, intitulado *Potencialidades da Zona dos Concelhos da Margem Esquerda do Guadiana e Concelhos Limítrofes à Barragem do Alqueva*.
- 6 Cf. Pecqueur e Silva (1989).
- 7 Tradução do conceito de organização que aprende ou *Learning Organization*.
- 8 Na linha de actuação das organizações descritas como “qualificantes” (Stahl, Nyhan e D’Aloja, 1993) do seu ambiente envolvente e que com ele aprendem continuamente.
- 9 Participar na construção do futuro impõe mesmo às organizações que, obrigatoriamente, abandonem (esqueçam) as partes da sua actuação no passado que, influenciando o seu “código genético”, possam vir a constituir uma ameaça à sua sobrevivência (Hamel e Prahalad, 1994).
- 10 Processos classificados como “Learning” ou aprendizagem colectiva, através dos quais os vários actores aprendem a estudar os problemas em conjunto e a descobrir e implementar soluções para os mesmos.

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, João Ferreira de, *et al* (1992), *Exclusão Social: Factores e tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- AMARO, Rogério Roque (1990), “O «Puzzle» Territorial dos Anos 90”, *Vértice*, 33, pp. 39-48.
- AMARO, Rogério Roque (1993), “As Novas Oportunidades do Desenvolvimento Local”, *A Rede para o Desenvolvimento Local*, 8, pp. 15-22.
- AMARO, Rogério Roque (1994-a), “Formar para Des-Envolver”, *Formar*, 12, pp. 6-12.
- AMARO, Rogério Roque (1994-b), *Iniciativas de Desenvolvimento Local*, Lisboa, ISCTE/IEFP.
- BECATTINI, Giacomo (1991), “O Distrito Marshalliano: uma noção socioeconómica” in BENKO e LIPIETZ (Orgs), *As Regiões Ganhadoras - Distritos e Redes: os Novos Paradigmas da Geografia Económica*, Oeiras, Celta Editora.

- CÉLESTIN, Jean Bernard (1995), *A OIT e as Políticas de Emprego*, Lisboa, DGEFP/CIME.
- FERRÃO, João (1995), "Meios Inovadores em Cidades de Média Dimensão: uma utopia razoável? O caso de Évora", Comunicação apresentada ao seminário *Políticas de Inovação e Desenvolvimento Regional e Local*, Évora, Novembro de 1995.
- FERRÃO, João e NEVES, António Oliveira das (1991), *Disparidades Regionais de Formação*, Lisboa, IIEFP.
- GORE, Al (1994), *Reinventar a Administração Pública: da Burocracia à Eficácia*, Lisboa, Quetzal Editores.
- GROOTINGS, Peter (1985), "Les Jeunes, le Travail et L'Emploi en Europe", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 106, pp. 515-530.
- HAMEL, Gary e PRAHALAD, C.K. (1994), *Competing for the Future*, Boston, Harvard Business Scholl Press.
- KOTLER, Philip, AIDER, Donald H., REIN, Irving (1994), *Marketing Público: Como atrair Investimentos, Empresas e Turismo para Cidades, Estados e Países*, São Paulo, Makron Books.
- KÓVACS, Ilona et al. (1992), "Novas Tecnologias, Recursos Humanos, Organização e Competitividade", in MATEUS e MONIZ (Orgs), *Sistemas Flexíveis de Produção e Reorganização do Trabalho*, Lisboa, CESO I&D/PEDIP.
- MARTINS, Amândio (1995), *A OCDE e a questão do Emprego/Desemprego*, Lisboa, DGEFP/CIME.
- MINTZBERG, Henry (1982), *Structure et Dynamique des Organisations*, Paris, Les Éditions d' Organisation.
- MOTA, Artur (1991), "Perspectivas de Emprego em Portugal na Década de 90", *Pessoal*, 47, pp. 19-25.
- PECQUEUR, Bernard e SILVA, Mário Rui (1989), "Industrialisation Diffuse et Développement", *Estudos de Economia*, 4, pp. 427-448.
- QUINN, Robert E. (1988), *Beyond Rational Management - Mastering the Paradoxes and Competing Demands of High Performance*, S. Francisco, Jossey-Bass Pub.
- RITA, José Palma (1994), "As oportunidades dos desempregados de longa duração em regiões desfavorecidas: o caso do Alentejo", *Economia e Sociologia*, 58, pp. 19-42.
- RODRIGUES, Maria João (1988), "Sistema de Emprego e Opções Estertégicas em Portugal", *Emprego e Formação*, 4, pp. 5-21.
- RODRIGUES, Maria João (1991), *Competitividade e Recursos Humanos*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- SÉRIEYX, Hervé (1993), *Le Big Bang des Organisations*, Paris, Calmann-Lévy.
- STAHL, Thomas (1995), "Towards the Learning Region - A regional approach to structural improvement in Europe", texto avulso.
- STAHL, Thomas, NYHAN, Barry e D'ALOJA, Piera (1993), *A Organização Qualificante - Uma visão para o desenvolvimento dos Recursos Humanos*, Bruxelas, Comissão da Comunidade Europeia.
- TRINDADE, Cacilda Alves e RITA, José Palma (1990), "Combate ao Desemprego no Alentejo passa pelo sucesso das Políticas de Formação Profissional", *Alentejo - Análise Regional*, 4,