

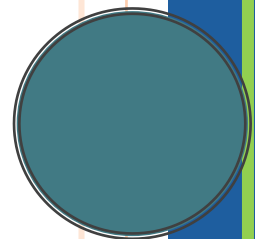


A INOVAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO: A MAIS-VALIA DA ABORDAGEM REGIONAL

Rui Bettencourt

Director do Trabalho e Responsável do Fundo Social Europeu
do Governo dos Açores,
Secretário-Geral do Eurodisseia

Assembleia das Regiões de Europa – Açores 2011



A inovação das Políticas de Emprego: a mais-valia da abordagem regional

Num contexto muito difícil, nas nossas Regiões todos os dias somos confrontados com algumas das piores dificuldades que podem afligir uma sociedade: os efeitos do desemprego, e em particular do desemprego dos jovens. É preciso dar uma resposta, no sentido que o Presidente César apontou às Regiões em ocasião da Assembleia Geral da ARE: «Pensar Regional. Agir Regional. Fazer avançar a Europa». As Regiões devem pois assumir um papel inovador nas políticas activas para o emprego.

Eis algumas reflexões em propósito.

Responder à necessidade de emprego dos jovens: um grande desafio para as Regiões, tendo em conta o apelo do Presidente César: «Pensar Regional. Agir Regional. Fazer avançar a

- **O carácter multi-factorial e dinâmico do emprego**

Formulamos aqui duas hipóteses sobre o funcionamento do mercado do emprego.

Notemos desde logo que as políticas do emprego assentam demasiadas vezes no pressuposto, quase geralmente aceite, de que sem actividade económica não há emprego. É um pouco como se, reconhecendo o facto de que sem oxigénio não há vida humana, se elaborasse uma política da saúde baseada apenas na qualidade do oxigénio presente no ar. Existem, na realidade, muitas mais coisas.

A nossa primeira hipótese é esta: o emprego depende de uma multiplicidade de factores que poderíamos dividir em três grupos: factores ligados à *motivação*, ao *contexto* e às *competências*. $E=mc^2$

Os factores de *motivação* de ordem individual são aqueles que estão ligados à atractividade e às condições de trabalho, aos salários e às carreiras, à estabilidade e à segurança do emprego, ao projecto profissional; os de ordem colectiva estão ligados à centralidade reconhecida ao trabalho na prática e no discurso público, nos programas governativos, nos projectos de sociedade. Aqueles factores de motivação que devem ser construídos no caso de cada indivíduo podem envolver tanto intervenções públicas administrativas — serviços públicos de emprego para os desempregados, serviços escolares para os jovens, serviços sociais para os inactivos — quanto acções junto das empresas e das organizações onde existem trabalhadores. Para agir sobre estes factores é preciso pôr em prática todo um leque de políticas activas de emprego, que resultam, por vezes, em dispositivos de formação, ou funcionam em ligação com estes.

Os factores de *contexto* são as variáveis financeiras e económicas a nível mundial, europeu, nacional e regional, e até local: a confiança dos empresários, dos investidores e dos consumidores; a acção dos decisores e dos agentes de desenvolvimento; o envolvimento dos trabalhadores. É neste campo que encontramos a maior parte das variáveis exteriores aos territórios, e uma importante quantidade de factores que não podemos controlar. É antes nos factores interiores de contexto que as políticas económicas e financeiras, quer nacionais quer regionais, podem e devem intervir.

Mas é sobretudo sobre os factores ligados às *competências* — entendidos como factores inerentes à qualificação profissional pertinente para o funcionamento

otimizado das organizações – que as medidas e os dispositivos de formação podem agir. É geralmente neste campo que se situa o núcleo duro das medidas resultantes das políticas activas de formação profissional para o emprego.

O peso maior ou menor de cada factor ou de cada grupo de factores dependerá certamente do momento no qual as políticas do emprego são implementadas, das próprias características da região, do projecto que se definiu e se idealizou relativamente ao seu desenvolvimento, e até da sua história.

O peso de cada fator para o emprego dependerá das características da Região, do projecto definido e idealizado para o seu desenvolvimento, e até da sua própria História.

A segunda hipótese assenta no que podemos constatar acerca do funcionamento do mercado do trabalho, isto é, que se trata de um movimento constante: em qualquer momento há desempregados que entram no mundo do trabalho; há trabalhadores que saem do mercado do trabalho; há competências que mudam, tornando valorizados ou obsoletos determinados tipos de profissionalismo, segundo as necessidades do momento; há jovens que chegam ao mercado do emprego; há trabalhadores que se reformam ... Em qualquer momento há alguma coisa a acontecer.

A mobilidade real das necessidades de competências é permanente. A mobilidade profissional das pessoas, na verdade, não se manifesta ou não o faz à velocidade desejada.

Daí a fragilidade das políticas elaboradas com base na análise estatística do território e do seu desenvolvimento. Para estabelecer uma política de formação é preciso integrar a dinâmica, inelutável e permanente, do mercado do emprego. Neste momento, em que nos colocamos questões sobre a flexisegurança, poderíamos sublinhar que, de facto, a melhor segurança em termos de emprego advém da possibilidade de que as nossas competências sejam tão móveis quanto as necessidades de competências que o mercado do emprego manifesta. É nisto que residem as maiores dificuldades das políticas públicas de formação profissional, mas também é nisto que encontramos os mais interessantes desafios dessas políticas.

O perímetro de ação das políticas de emprego torna-se assim mais alargado do que os perímetros de acção das políticas clássicas de tratamento do desemprego, pois as primeiras não dizem apenas respeito aos desempregados, mas também a uma parte importante da população de uma região, decorrendo do tratamento do « fluxo » (daqueles que irão entrar no mundo do trabalho, como dos jovens inseridos nos sistemas de ensino e de formação e dos inactivos ou socialmente fragilizados) bem como do tratamento do « stock » (dos activos, trabalhadores e desempregados).

O perímetro de ação das políticas de emprego torna-se, então, mais alargado do que os perímetros de acção das políticas clássicas de tratamento do desemprego.

Dynamique de l'emploi et périmètre d'action des politiques formation / emploi

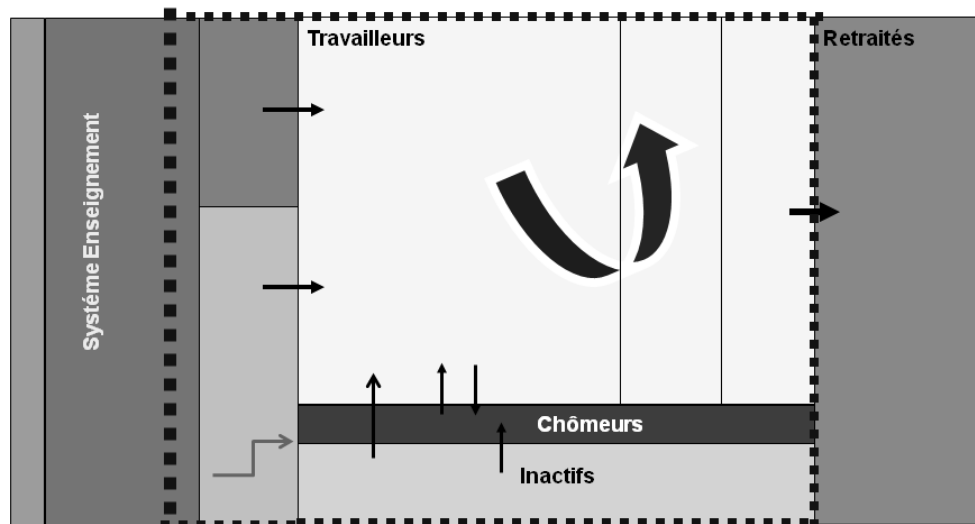


Figura: Dinâmica do emprego e perímetro de acção das políticas de formação/emprego

O tratamento do fluxo obriga a colocar a questão da empregabilidade dos jovens antes que eles cheguem ao mercado do trabalho: daí a necessária visão perspectiva – capaz de antecipar as evoluções e as necessidades das empresas – dos sistemas de formação e de educação.

O tratamento do stock obriga a colocar constantemente a questão da empregabilidade dos activos, para que não tenham de sair do mercado do trabalho. Ora, isto exige uns mecanismos de mobilidade profissional que implicam dispositivos de formação fortemente ligados às empresas.

- **As difíceis relações entre o emprego e a formação e o desafio regional**

As políticas regionais de formação não são mais eficazes apenas pelo facto de serem regionais.

Procuremos observar mais de perto e ver onde se encontram as dificuldades de actuação de políticas de formação entendidas como políticas de emprego, e por que razão a abordagem regional pode atenuá-las.

Estas dificuldades têm a ver pelo menos com quatro motivos.

- Em primeiro lugar há as dificuldades derivantes do facto de os sistemas de formação e os sistemas de emprego serem assíncronos, não terem uma mesma natureza e nem sequer um mesmo ritmo.

- O emprego e a formação são sistemas complexos que dependem de factores frequentemente separados entre si, de agentes que, na maior parte do tempo, têm agendas diferentes, e de actores que frequentemente desempenham um papel excessivamente solitário.

Os sistemas de emprego são dinâmicos, em permanente movimento. As respostas formativas ao emprego, sobretudo em termos de formação inicial, são, pelo contrário, estáticas: desenvolvem-se, em geral, em tempos prolongados, e constroem-se com base numa análise da realidade captada num determinado momento, mas susceptível de vir a sofrer profundas transformações. Seria portanto aconselhável agir não somente mediante uma permanente adequação às necessidades de competências da economia, mas mesmo antecipando tais necessidades. Isto comporta a posse de instrumentos de vigia estratégica, mais fáceis de construir a um nível regional. Tais instrumentos de vigia são de resto ainda mais aconselháveis por quanto existe um outro factor a ter em conta: mesmo que não se possam controlar acontecimentos exteriores que influenciam o mercado do emprego, tem-se toda a vantagem em conhecê-los de antemão.

Nesta perspectiva, a dimensão regional pode ajudar a resolver as dificuldades de actuação destas políticas.

- A segunda dificuldade deriva do facto que as políticas do emprego e as políticas de formação sofrem geralmente de um desfase importante entre os *ciclos de decisão*, nomeadamente os ciclos eleitorais, e os *ciclos de resultados*: é este desfase que uma abordagem regional pode atenuar. O *tempo da acção pública* não coincide com o *tempo dos resultados*. Minimizar este desfase implica aperceber-se mais cedo da realidade e das necessidades, decidir e agir mais rapidamente, e levar os actores a uma mais intensa interacção.

É por isto que, frequentemente, a *cadeia de decisão*, a *cadeia de percepção* e os *mecanismos de acção* são mais curtos e mais eficazes a nível regional.

A terceira dificuldade nasce da articulação entre políticas.

As políticas de formação e de emprego devem ser articuladas, em primeiro lugar entre si, e devem fazer umas incursões nos mundos da economia, do social e da educação. Trata-se de articulações que resulta mais fácil instituir a nível regional do que a nível nacional, dado que as políticas regionais de formação profissional são concebidas muito mais como *políticas de influência* de projectos de desenvolvimento regional do que como *políticas de ajustamento* de outras políticas (especialmente económicas, sociais e educativas). As políticas devem estar intimamente ligadas e devem ser concebidas não em consequência das definições do projecto de desenvolvimento, mas em interacção com as outras dimensões do projecto regional.

É a nível regional que a *cadeia de decisão*, a *cadeia de percepção* e os *mecanismos de acção* são mais curtos e mais eficazes.

A atuação e a condução de políticas de emprego e de formação devem permitir a conjugação entre uma *centralização estratégica* em fase de concepção e de pilotagem das acções, e uma *descentralização operativa* em fase de execução. Ao nível regional pode-se mesmo mais facilmente imaginar

uma única estrutura de pilotagem destas políticas, embora se possam distinguir diversos agentes relativamente à cada uma das medidas delas derivantes.

- A quarta dificuldade diz respeito à adesão das pessoas. As medidas decorrentes das políticas de formação e de emprego talvez sejam, no campo das políticas públicas, aquelas que precisam do mais alto grau de adesão individual e colectiva: não se podem desenvolver políticas de emprego baseadas na aquisição de competências se não houver adesão individual a um processo de formação, e adesão colectiva a um projecto de desenvolvimento. É necessário alcançar o grande público e cada um em separado. A dimensão regional, também aqui, tem mais facilidade em transmitir à opinião pública o que está em jogo quando se fala de qualificação para o emprego, pois a abordagem regional comporta uma maior proximidade. Mais são as pessoas que lhes estão associadas, mais as políticas são eficazes.

A dimensão regional pode ajudar a resolver as dificuldades de actuação das políticas de emprego.

As políticas de formação profissional e de emprego, estruturadas como políticas regionais, podem revelar uma eficácia que ao nível nacional pode não ser possível, transformando-se então em políticas centrais no projecto regional de desenvolvimento.

• O Plano Regional de Emprego

A necessidade de políticas de formação estruturantes, apreensíveis, consensuais, executáveis, capazes quer de responder às questões do desenvolvimento, quer de ter impacto no emprego, e a necessidade de políticas que a abordagem regional pode tornar possíveis, aconselham a concepção e a actuação de Planos Regionais para o Emprego.

Em primeiro lugar, é necessário que um Plano Regional para o Emprego não seja um mero catálogo de medidas. O que deve alimentar um tal Plano, e nele ficar delineada, é uma visão de conjunto dos factores determinantes do desenvolvimento do território, com uma percepção global da situação da região e uma perspectiva de antecipação das evoluções.

É no momento da estruturação de um programa operacional para a formação e o emprego, entendido como a mola das políticas públicas de desenvolvimento, que rapidamente surge a questão da sua pertinência, num contexto que se encontra em plena evolução. Pretender que um plano favoreça a empregabilidade (isto é, o conjunto de capacidades apropriadas para encontrar um emprego, conservá-lo ou trocá-lo por outro), pretender que tenha um impacto no tecido económico e social sobre o qual irá agir e que também influencie o desenvolvimento de uma região ao longo de um período muito amplo, obriga a ter uma visão global e capaz de antecipar os diferentes cenários que podem vir a verificar-se no território. Um tal Plano deverá conter estruturas e instrumentos para uma vigia estratégica e ferramentas de apoio à decisão.

Um Plano Regional para o Emprego deverá portanto implicar uma forte acção sobre os factores que influenciam uma desejada, necessária e saudável dinâmica do mercado

do trabalho, bem como a estruturação da vigia estratégica concernente as questões do emprego, da formação e do desenvolvimento do território.

Este documento de orientação estratégica da *gouvernance* regional deve ser sobretudo uma ferramenta para a acção, e deve esclarecer que o papel dos poderes públicos regionais pode e deve ser o de conduzir políticas para a empregabilidade dos cidadãos, para além de outras acções de política económica e financeira que podem, ao longo do tempo, agir sobre o crescimento económico.

Na nossa opinião, esses Planos, apesar das diferenças entre regiões, devem ser dotados de determinadas características: pois é justamente num Plano Regional para o Emprego que deve ser ponderada a importância de cada factor sobre o qual se pretende agir.

O Plano não tem como objectivos directos a actividade económica e o seu crescimento, (sem os quais, como vimos, não haveria emprego), pois estes competem a outros documentos – nacionais ou regionais – que visam o orçamento do Estado, a política financeira, a política económica. Contudo, podemos certamente considerar que as políticas para a empregabilidade definidas num Plano Regional para o Emprego, agindo sobre o profissionalismo dos activos, terão na realidade um impacto positivo sobre a capacidade produtiva, e portanto sobre a actividade económica e sobre o emprego. Mais activos tivermos a produzir melhor, mais actividade económica teremos, com maior criação de riqueza e de emprego.

O Plano Regional para o Emprego tanto entende dotar as pessoas de competências mais pertinentes, quanto dotar as organizações de uma maior qualidade dos seus profissionais: factores determinantes para se alcançar uma maior competitividade das empresas da região.

O Plano deve ter também uma maior capacidade de intervenção na conjuntura, ou pelo menos sobre os efeitos negativos do desemprego, permitindo seguir melhor os que estão desempregados.

A questão-chave a colocar-nos, quando concebermos um Plano Regional para o Emprego, é a seguinte: como elaborar um Plano que não só se adapte às mudanças, mas que sobretudo ‘desenhe’ essas alterações, guie a evolução que desejamos, tenha influência sobre a realidade e seja um instrumento estratégico de desenvolvimento e de progresso do território?

- **O caso dos Açores**

Região autónoma portuguesa situada em pleno Atlântico Norte, a 1.400 km de Lisboa, a 3.500 km de Nova York e a 2.700 km de Bruxelas, os Açores encontram-se numa situação ultraperiférica, ao mesmo tempo que ocupam uma posição geoestratégica de plataforma intercontinental.

Num quadro europeu em que menos de 100 regiões, num total de cerca de 300, têm poderes legislativos próprios, os Açores, com 250.000 habitantes, têm um governo regional autónomo resultante de uma Assembleia Legislativa eleita, com poderes sobre tudo o que não seja negócios estrangeiros, polícia, justiça e defesa.

Deste modo, uma notável quantidade de políticas públicas pode ser aplicada com uma larga margem de manobra – especialmente em matéria de políticas de emprego e de

formação profissional – embora elas devam caber, em certos casos, no enquadramento global nacional e comunitário.

Trata-se de uma região que apresenta algumas fragilidades: longínqua, de pequenas dimensões,¹ dispersa em nove ilhas², com uma superfície marítima de 1 milhão de Km², e com grandes necessidades em termos de qualificação profissional. Contudo, a sua pequena dimensão, bem como o seu relativo isolamento, podem fazer dos Açores um autêntico laboratório social e de inovação de políticas, cujo impacto pode indubitavelmente ser medido com maior precisão, dadas as menores interferências do exterior. E as suas fragilidades também podem constituir, em forma positiva, um incitamento a promover mais intensamente, no âmbito do desenvolvimento regional, o factor humano.

Actualmente, acaba de ser preparado um Plano Regional para o Emprego visando o período 2010 – 2015. O anterior Plano Regional para o Emprego, relativamente ao qual já estamos na posse de dados suficientes para avaliar a sua eficácia, funcionou de 1998 a 2009.

Aquando do termo, em Janeiro de 2010, do Programa Operacional do Fundo Social Europeu que sustentou o Plano Regional de Emprego 2000- 2007, foi medido o impacto sobre o emprego das políticas de qualificação, cujos resultados se têm revelado importantes: neste período, o número de trabalhadores nos Açores aumentou em 18%, e o número de desempregados diminuiu em 51% ; a duração do desemprego foi fortemente reduzida, passando-se de uma taxa de 42% de desempregados de longa duração para uma taxa de 20,5% ; o número de jovens com emprego aumentou em 22%, e o número das mulheres em 41% ; o número de trabalhadores em empresas privadas aumentou em 33%, e em 52% no caso das mulheres; o número de quadros superiores nas empresas aumentou em 53%, e em 121% no respeitante às mulheres; o número de trabalhadores altamente qualificado nas empresas aumentou em 67%, e em 299% no caso das mulheres. O número de jovens à procura de primeiro emprego caiu de 75%.

Nunca, nos Açores, num período de tempo equivalente, houvera um igual salto em matéria de emprego (os dez anos anteriores viram um aumento de 0,03% do número de trabalhadores, enquanto que no mesmo período, a nível nacional, o número de desempregados aumentava em 37%), e menos ainda em matéria de emprego qualificado. Em nenhuma região do País foram obtidos resultados parecidos numa mesma conjuntura.

Durante o mesmo período, de 2001 à 2007, a produtividade do sector primário passou de 18.400 € para 23.400 € por trabalhador, a do sector secundário de 15.300 € para 20.800 €, e a do sector terciário de 25.800 € para 30.400 €.

O que aconteceu?

Os Açores repensaram por completo as suas políticas de emprego, e, considerando a fraqueza dos factores de competências, investiram fortemente e em primeiro lugar na formação profissional inicial.

Nas políticas de emprego, e de um ponto de vista mais preventivo, foram introduzidas estratégias de acompanhamento daqueles que todos os anos entram no mercado do

¹ Existe um açoriano em cada 400 portugueses e um açoriano em cada 10.000 europeus.

² Com ilhas que têm entre 400 e 120.000 habitantes.

trabalho, bem como estratégias dedicadas aos que se encontram no desemprego, aos que trabalham e mesmo aos inactivos.

Por exemplo, o facto de se ter investido fortemente, enquanto política de emprego, em dispositivos de formação inicial, durante o período de funcionamento do plano, não só levou a que triplicasse o número de escolas profissionais, mas também a que ficasse multiplicado vezes 15 o número de jovens em formação inicial, o que teve como consequência uma forte diminuição do número de jovens à procura de um primeiro emprego.

Foi assim que a formação inicial foi desenvolvida, levando os Açores a aproximarem-se de um sistema dual, quando anteriormente só havia 4% de jovens que escolhiam o ensino profissional: e isto fez desses dispositivos de formação inicial um pilar importante das políticas de emprego.

No plano das estruturas, foi criado um Observatório do Emprego e da Formação Profissional, que periodicamente efectua inquéritos junto das empresas da Região para conhecer melhor as necessidades reais do tecido económico, em termos de qualificação dos recursos humanos; também têm sido implantados uns sistemas de indicadores de alarme para antecipar a evolução da economia, sector por sector, ilha por ilha, ao fim de conhecer de antemão quais sectores irão criar empregos e quais irão perdê-los. Deste modo, os cursos de formação profissional não são nem autorizados nem financiados pela Região sem a verificação prévia das necessidades das empresas, e nenhum curso pode ser aberto se o sistema de indicadores detectar que as saídas profissionais que este permite apontam para sectores que poderiam encontrar-se em dificuldade num futuro próximo. As estruturas de serviços públicos de emprego, antigamente chamadas « Centros de emprego » tornaram-se Agências para a Qualificação e o Emprego. Os técnicos que acompanham os desempregados tornaram-se tutores de emprego.

O discurso político centralizou a qualificação das pessoas e a qualificação das empresas. Foram centralizadas as estruturas decisoras em âmbito de emprego e formação, enquanto foram criadas, sob a gestão dos parceiros locais (sindicados, câmaras de comércio, câmaras municipais) estruturas operacionais, como as escolas de formação profissional. Foram implementadas a flexibilidade, a qualidade e a adequação às exigências da formação.

Actualmente, o Plano Regional para o Emprego dos Açores relativo ao período 2010 – 2015, dotado de 325 milhões de euros, articula-se em volta de quatro grandes Eixos de Intervenção, 7 Objectivos estratégicos, 14 Estratégias e 56 Medidas Operativas. Pretende, entre 2010 e 2015, agir junto de 150.000 açorianos: cerca de 115.000 trabalhadores, 8.000 desempregados, 7.000 inactivos e 20.000 jovens – isto é, junto de 60% da população da Região.

Este Plano pretende, em primeira linha, continuar a agir junto dos jovens, desenvolvendo dispositivos de formação inicial e insistindo na antecipação das competências necessárias à preparação para a vida activa, isto é, introduzindo entre os jovens uma forte empregabilidade inicial.

Junto dos jovens, o Plano desenvolve estratégias de transição para a vida activa, em particular junto daqueles que apresentam um percurso escolar menos próximo das empresas, dado que nestas é possível aprender o que o mundo escolar e universitário não pôde ensinar.

O Plano também pretende agir junto dos trabalhadores, através de uma qualificação para as novas competências que a evolução dos processos de produção e de organização exige, bem como através da certificação e da validação de competências, tendo em vista o aumento da empregabilidade destes trabalhadores.

O Plano, obviamente, também age junto dos desempregados, quer mediante medidas de qualificação ou de reconversão, quer mediante programas de minimização dos efeitos negativos do desemprego.

Com este Plano, está consignado um importante objectivo a atingir em 2015: os serviços públicos, contratualizando um Plano Individual para o emprego, devem, caso a caso, traçar um caminho para a empregabilidade a todos os desempregados, num prazo de 100 dias. Objectivo difícil de atingir, mas apaixonante e mobilizador para os serviços de emprego!

Este Plano também se propõe agir junto dos inactivos, aumentando ao mesmo tempo a empregabilidade deles e a atractividade do mundo do trabalho.

O Plano contém algumas medidas conjunturais que devem ser avaliadas – juntamente com a conjuntura que as originou -, relativamente a cada ano N no ano N+1, de modo a rectificar, manter ou anular a medida no ano N+2.

Para as empresas em dificuldade conjuntural, existe um programa de formação de trabalhadores que se encontrem em situação de interrupção do contrato de trabalho porque a empresa reduziu a sua actividade, e, para os desempregados, está previsto um reforço de qualificação daqueles que não a têm, de modo a transformar uma sua fragilidade numa oportunidade de qualificação.

Tendo em conta ao mesmo tempo a necessária fluidez do mercado e a segurança do emprego, são implantadas umas medidas de funcionamento do mercado do trabalho, quais as bases de dados de profissionais certificados que as empresas podem consultar, ou o apoio técnico na negociação entre parceiros relativamente à flexibilidade dos horários de trabalho. E, com isto, chegámos a uma parte importante das políticas de emprego, que estão ligadas à ideia da flexisegurança.

As medidas de acompanhamento e de vigia estratégica, para responder à necessidade constatada de articulação permanente entre medidas, para fornecer aos decisores políticos umas ferramentas de apoio à decisão, e para proceder à avaliação e à análise perspectiva das evoluções, constituem todo um Eixo de Intervenção.

- **As políticas regionais para a empregabilidade: uma nova geração de políticas**

As notas aqui apresentadas, mais do que sugerir umas soluções já prontas para a actuação de políticas regionais de formação, procuram partilhar uma prática de mais de 15 anos, e abrir um debate e uma reflexão: poderão não ser mais do que o início de uma prática de políticas públicas que deverão ser conduzidas referindo-se, pelo menos, a duas dimensões territoriais importantes: a região e a Europa. Qualquer questão aqui levantada pode ser entendida como um ponto de passagem recomendado para a actuação de políticas inovadoras, com impacto sobre o emprego, mas também pode e deve ser considerada um contributo para o estabelecimento de uma nova geração de políticas de emprego.

Com a Europa e as Regiões, em direcção a uma nova geração de políticas para a empregabilidade dos jovens.