
OECD, *The Local Dimension of Welfare-to-Work: An International Survey*. Paris: OECD Publication, 1999, 345 pp.

No início de 1990, a OCDE lançou um extenso Inquérito ao Trabalho cuja principal conclusão foi a da urgência em encontrar soluções para a manifesta inabilidade das economias dos países da OCDE em se ajustarem de modo suficientemente rápido às mudanças e, logo, em prevenirem a emergência de desemprego e, em particular, de desemprego de longa duração (OCDE, 1999: 9). Perante este cenário, um vasto leque de acções foram propostas, nomeadamente a reconfiguração e difusão das políticas activas de emprego, o fomento da melhoria das capacidades e competências de trabalho e a reforma dos sistemas de prestações sociais. Este conjunto de políticas tem vindo a ser designado por *welfare-to-work policies* ou, simplesmente, por políticas de activação e o seu principal objectivo consiste num esforço de integração dos beneficiários do Estado-Providência no mercado de trabalho. No entanto, e apesar da intenção dos países da OCDE de introduzir estas políticas, algumas fraquezas permanecem na sua efectiva aplicação. Um dos propósitos do documento consiste, precisamente, em dar conta de algumas experiências nacionais no uso deste tipo de políticas para combater o desemprego e a exclusão social e em apontar algumas sugestões para a melhoria dos efeitos dessas políticas.

É neste contexto que emerge o nível local como um espaço privilegiado para a concepção e implementação de programas

de activação, insistindo o documento na importância de três aspectos interrelacionados na concepção e aplicação dessas políticas a nível local: a inovação, a flexibilidade e a difusão das boas práticas.

Antes de mais, inerente às *welfare-to-work policies* encontra-se a necessidade de operar algumas reformulações, não só no Estado-Providência em si, mas também nas próprias políticas activas de emprego. Desde logo, a necessidade de ajustar o Estado-Providência às novas condições estruturais.¹ Um dos pressupostos que subjaz à expansão das estratégias de activação é o de que o Estado-Providência se tem revelado inadequado para lidar com a realidade sócio-económica e com os mercados de trabalho contemporâneos. As principais críticas ao Estado-Providência e às políticas de desemprego giram em torno do facto de estas terem tendido a privilegiar políticas passivas, de não terem sido capazes de incentivar nem o emprego nem a empregabilidade (reforço de competências) e, conseqüentemente, de terem ampliado as dependências.

É neste contexto que o documento assinala a importância das políticas activas de

¹ No decorrer do anos 60 e 70, o Estado-Providência e as políticas de emprego baseavam-se em formas passivas de auxílio que permitiam lidar apenas temporariamente com dificuldades a nível do mercado de trabalho. A emergência e persistência do desemprego de longa duração, principalmente na Europa continental, conduziu ao aumento das taxas de inactividade, o que, por sua vez, aumentou a dependência face ao Estado-Providência, ampliando os seus gastos e impedindo o investimento público noutras áreas. Simultaneamente, as novas tecnologias, a competição e a globalização alteraram as necessidades do mercado de trabalho apelando para uma maior especialização da força de trabalho e para uma maior flexibilidade do trabalho.

emprego, realçando o facto de a introdução destas políticas, a par de mudanças nos sistemas de prestações, pode ajudar a reduzir o desemprego de longa duração e a exclusão social. No entanto, os objectivos definidos pelas políticas activas de emprego não têm sido atingidos na maior parte dos casos e isto essencialmente devido, entre outros aspectos, a mecanismos inapropriados de aplicação, a uma falta de ajustamento às necessidades de grupos específicos, a financiamentos deficientes ou à falta de oportunidades de trabalho locais. Perfila-se, então, a necessidade de se repensar a configuração, aplicação e gestão das políticas activas de emprego.

Três pontos principais são aqui avançados: 1) a consideração da existência de diferenças entre os países da OCDE nas medidas a introduzir; 2) a consideração de diferenças nacionais, e até locais, nas medidas a adoptar; e 3) a permanência de desafios comuns no desenvolvimento e aplicação de políticas activas de emprego para reduzir o desemprego jovem e de longa duração, sendo que as diferentes abordagens se têm pautado pela necessidade de reduzir os gastos dos Estados-Providência e pela necessidade de adaptar os auxílios fornecidos às novas necessidades do mercado de trabalho.

Será, pois, tendo em consideração estes desafios comuns e afim de melhor se entender o potencial das abordagens locais em termos de políticas activas de emprego, que se irão questionar alguns aspectos inerentes à concepção e aplicação destas políticas a esse nível.

A dimensão local e o equilíbrio central-local

A primeira questão prende-se com a necessidade de se encontrar um equilíbrio entre o nível nacional e o nível local. O pressuposto subjacente a esta questão é o de que, embora uma gestão local possa tornar as políticas activas de emprego mais efectivas, é necessário encontrar um equilíbrio entre flexibilidade local e quadro nacional. Dois argumentos são aqui adiantados. Pri-

meiro, que é necessário conceder alguma flexibilidade às agências locais se se pretende que estas se tornem efectivamente inovadoras e encontrem soluções adaptadas à realidade local. E, segundo, que a permanência activa de um quadro nacional garante, por um lado, um certo nível de equidade no aprovisionamento de fundos e suporte técnico no desenvolvimento de iniciativas locais e, por outro, assegura uma consistência a nível nacional.

Para responder a esta questão são levantadas as principais potencialidades e as principais fraquezas de uma concepção e aplicação de políticas activas de emprego a nível local, de modo a destacar o papel que o nível nacional pode desempenhar, quer no reforço das potencialidades, quer no colmatar das fraquezas.

A primeira potencialidade da dimensão local relaciona dois aspectos importantes: a proximidade e a flexibilidade. Assim, embora as políticas de emprego tendam no geral a diferenciar os diversos segmentos do mercado de trabalho, elas não estão na maior parte dos casos adaptadas às diferentes necessidades e oportunidades locais. Uma das potencialidades atribuídas ao envolvimento local será a possibilidade de conceber serviços mais adequados à realidade local. Subjacente a este pressuposto, encontram-se duas ideias. Primeiro, a de que os actores locais, em virtude da sua proximidade aos empregadores locais, grupos comunitários, agências de emprego, etc., possuem uma melhor informação sobre estas questões que os actores centrais. Segundo, a ideia de que os programas concebidos rigidamente a nível central podem conduzir à impossibilidade de desenvolver iniciativas que sejam adequadas a circunstâncias locais particulares e difíceis de prever e de regular a nível central.

Uma segunda qualidade da dimensão local prende-se com as parcerias locais e relaciona, também ela, dois aspectos: a concentração das políticas e a maximização dos efeitos. Assim, as parcerias locais permitem a coordenação local de um vasto leque de

diferentes políticas nacionais, regionais e locais que afectam o mercado de trabalho numa determinada área e, desse modo, evitam a duplicação de políticas e permitem a maximização das sinergias. Subjacente a este pressuposto está a ideia de que o desenvolvimento fragmentado das políticas entre diversas instituições, sem uma coordenação e integração local, tem sido grandemente responsável pela sua ineficácia.

O documento levanta, ainda, a questão da capacidade de mobilização a nível local e defende que, através da exploração de problemas e objectivos locais comuns e da existência de fóruns e de redes locais, é possível mobilizar os indivíduos, os empregadores e a comunidade no sentido de apoiarem os objectivos das políticas. Fundamental, será também a experimentação de novas abordagens a nível local com vista ao aperfeiçoamento do quadro de políticas nacionais e a provocar inovações que possam, posteriormente, ser transferidas e adaptadas para outros locais. Finalmente, uma abordagem que reconheça as diferenças existentes no território pode conduzir a uma canalização dos recursos para áreas particularmente desfavorecidas e possibilitar a criação de mais oportunidades de emprego.

Em suma, a redução da taxa de desemprego implica uma rápida adaptação das economias dos países da OCDE às mudanças estruturais. O envolvimento local pode contribuir para tal, ao garantir uma série de ajustamentos locais mais adequados às novas condições do mercado de trabalho e a introdução de inovações na concepção e aplicação de programas. De facto, as reconhecidas qualidades da dimensão local estiveram na origem das tentativas de descentralização de alguns aspectos da formulação e gestão das políticas de emprego.

As vantagens do envolvimento local – em termos de maior coordenação, melhor ajustamento às necessidades locais e crescente mobilização dos grupos locais – não resultará, no entanto, unicamente da descentralização da concepção e aplicação das políticas a nível local. O que aparece como

fundamental para tirar partido das potencialidades locais é que existam a nível local estruturas e ferramentas adequadas. Sem estas corre-se o risco de fomentar efeitos perversos: tratamento desigual ou inconsistente de determinados grupos, problemas de financiamento, escassez de competências, duplicação de actividades e falta de avaliação e legitimação das intervenções locais.

No que diz respeito às limitações do nível local na concepção e gestão das políticas a nível local, o documento reconhece que uma delas se prende, desde logo, com a natureza global dos aspectos ligados às políticas activas de emprego. A ideia é que as políticas macro-económicas nacionais não são suficientes para ultrapassar o problema do desemprego, nomeadamente em localidades com taxas elevadas de desemprego e de exclusão, do mesmo modo que as iniciativas de alcance unicamente local também se revelam insuficientes. Por isso, as políticas nacionais devem ser ajustadas às condições locais e as iniciativas locais devem ser encorajadas e complementadas por políticas nacionais e internacionais adequadas.

O desigual acesso aos financiamentos e a possibilidade de fomentar desiguais distribuições representa outro problema. O que aparece aqui como fundamental é assegurar as potencialidades das políticas locais numa dada região sem deixar que a oferta de protecção nas restantes se reduza para além de um determinado nível.

Outro aspecto, extremamente pertinente para Portugal, tem a ver com o binómio avaliação-responsabilização. Segundo o documento, a concepção e gestão local das políticas pode tornar mais difícil a avaliação dos resultados obtidos com recurso aos dinheiros públicos e a responsabilização das agências e parceiros locais. A flexibilidade permite às localidades desenvolverem actividades que podem não ser consentâneas com as actividades que o nível central pretendia aplicar. De igual modo, estas iniciativas podem ser levadas a cabo de modo ineficiente ou serem controladas por determinados grupos de interesses. As variações locais tornam

difícil a avaliação do impacto das políticas a nível nacional, o que reforça a necessidade de avaliações locais, baseadas em metodologias concebidas para reflectir as realidades locais, de modo a obter uma síntese do impacto nacional de um determinado programa ou política.

A duplicação de actividades aparece, ainda, como uma limitação da dimensão local. De facto, a concepção de planos, a consulta dos parceiros sociais, a implementação de modelos administrativos, a avaliação das performances, a avaliação das necessidades do mercado de trabalho, etc., são actividades que cada uma das localidades vai desenvolver por si e que, se realizadas em conjunto, poderiam ser mais eficientes.

O desconhecimento das necessidades e oportunidades locais pode constituir ainda outra das limitações do nível local, na medida em que a proximidade nem sempre é condição suficiente para um melhor conhecimento das necessidades locais, verificando-se que, na maior parte dos casos, os agentes locais possuem apenas um conhecimento parcial daquilo que é a sua realidade e das ferramentas que podem ser usadas para combater um problema.

Em suma, o documento aponta para a existência de claras limitações na acção que os agentes locais podem desenvolver sem o concurso do nível nacional em termos de informação e direcção, e é com base nestes factores que dá corpo ao papel a desempenhar pelo nível central. Nele são identificadas três grandes funções do nível central. Primeiro, o apoio às políticas de nível nacional para assegurar que as iniciativas locais sejam apoiadas por outras políticas que operam a nível nacional de modo a que umas e outras trabalhem conjuntamente e não por oposição. Segundo, a tripla função de controlo nacional, consulta nacional-local e orientação para assegurar que as iniciativas locais sejam consentâneas com os objectivos nacionais e minimizar os riscos de uma desigual distribuição de recursos entre diferentes locais e de falta de responsabilização na utilização dos recursos. Terceiro, assegurar

serviços específicos de apoio aos actores locais, uma vez que se reconhece que alguns serviços podem ser melhor prestados a nível nacional de que a nível local. O papel das autoridades centrais deve, pois, ir no sentido de auxiliar os actores locais na concepção de medidas adequadas às necessidades e às oportunidades locais e de auxiliar a sua aplicação efectiva e eficiente.

A obtenção de um equilíbrio central-local depende das prioridades quanto às políticas e no grau de risco que as agências nacionais estão dispostas a correr para atingir determinados resultados. No entanto, em termos gerais, a flexibilidade local será mais marcada, primeiro, onde existe uma mais ampla margem para a inovação, para a concepção e coordenação local e para a mobilização de actores locais e, segundo, onde os actores locais possuem maior capacidade para a concepção e gestão das políticas. Os apoios centrais poderão, por seu turno, desempenhar um papel fundamental na construção de uma capacidade institucional local, ou seja, no sentido de apoiar o desenvolvimento das capacidades profissionais das equipas que trabalham nas agências locais (formação e recursos), e no incremento de parcerias locais, encorajando as instituições locais a trabalharem juntas, a planearem juntas e a construir projectos conjuntos (recursos e orientação).

As parcerias locais

A segunda questão que se levanta na concepção e implementação das políticas activas de emprego, releva do papel e dos diferentes modos de configuração das parcerias, sendo aqui o objectivo criar estruturas que tirem partido do potencial das parcerias entre os sectores público, privado e voluntário sem criar problemas de co-ordenação e legitimidade. Apesar das parcerias serem fundamentais na coordenação de políticas, no desenvolvimento de estratégias, na ampliação da escala de intervenção e no colmatar de falhas de recursos ou políticas, o seu estabelecimento não é linear. Onde

existe pouca coordenação entre parceiros, a coordenação e a adaptação local das políticas podem ser mais facilmente levadas a cabo por agências centrais. É ainda comum assistir-se ao domínio das parcerias por um único actor local, o que conduz a uma distorção dos objectivos e limita a participação de outros parceiros sociais.

A par das suas potencialidades, as parcerias locais levantam, também, algumas questões à quais é necessário atender. A primeira tem a ver com a competição e a colaboração. Assim, embora o propósito das abordagens em termos de parcerias seja o de estabelecer uma efectiva colaboração entre elementos-chave no aprovisionamento de serviços e meios de combate ao desemprego, é fundamental não perder de vista o papel importante que desempenham a competição e os mercados para assegurar um aprovisionamento dinâmico e eficiente. É pois fundamental, por um lado, encontrar um equilíbrio entre colaboração e competição, e, por outro lado, ter em consideração que a colaboração entre empregadores e prestadores pode também ser dominada por certos grupos de empresas e organizações que levem a uma distorção das prestações em favor dos seus interesses (OCDE, 1999: 73).

Políticas locais promissoras

Por último, levanta-se a questão da necessidade de se encontrar políticas activas de emprego mais adequadas, ou seja, de se identificar as iniciativas locais que melhor funcionam na inclusão de jovens e adultos excluídos. O que os governos da OCDE esperam das iniciativas locais é, antes de mais, o progressivo abandono do sistema de dependência em relação ao Estado-Providência e a integração no mercado de trabalho. Existem, em diferentes países diversas experiências inovadoras a nível local que, a serem bem sucedidas, poderiam ser adoptadas noutros lugares. A passagem de políticas passivas para políticas activas de integração no mercado de trabalho dependerá, segundo o documento, do sucesso de iniciativas colo-

cadadas em funcionamento a nível local em diversos países e que consistem, essencialmente, no recurso a conselheiros pessoais (*personal advisers*), em técnicas de adequação do trabalho (*job matching*), em projectos de formação e de experiência de trabalho (*training and work experience projects*) e em métodos de aumento da mobilidade no trabalho (*job mobility*).

Em suma, verifica-se, nos países da OCDE, uma tendência para a passagem de formas tradicionais de sistemas de políticas sociais passivas (*passive welfare systems*) para abordagens mais activas que têm em consideração a dimensão local e que resultam, essencialmente, da necessidade de responder aos problemas do desemprego e da exclusão social e de diminuir as despesas do Estado-Providência. As inovações neste domínio encontram-se fundamentalmente na descentralização da concepção e gestão das políticas para as agências locais, no envolvimento de parcerias e na experimentação de novas políticas sociais activas a nível local. A manter-se esta tendência, e tudo leva a crer que esta se manterá, é necessário agora avaliar as diferentes experiências nacionais e observar aquilo que melhor funciona, de modo a, sempre que possível, aplicar essas experiências positivas noutros locais ou expurgá-las de aspectos negativos por vezes menos visíveis. A este propósito não deixa de ser flagrante o silêncio do relatório relativamente a certos aspectos das práticas de activação que perturbam a sua aplicação correcta, como os efeitos de desnatação que seleccionam os destinatários das políticas e deixam alguns dos potenciais beneficiários duplamente marginalizados, como os níveis de compulsão ao trabalho impostos por um mal dissimulado viés moralista que assumem muitos gestores das políticas ou como a real eficácia das medidas em termos de inserção duradoura no mercado de trabalho. O que torna o tema do livro ainda mais aliciente...