

Assim pretende o Gabinete, a um tempo, sublinhar a importância da criação do Serviço Nacional de Emprego e insistir na necessidade de ampla revisão e debate de problemas económico-sociais, em função da emigração. Para a preparação do III Plano de Fomento, nada mais oportuno do que tal discussão.

Mário
Murteira

A criação do Serviço Nacional de Emprego

1 — Foi recentemente promulgado o Decreto-Lei que cria o Serviço Nacional de Emprego (S. N. E.). A sua organização encontrava-se já prevista no relatório do Plano Intercalar de Fomento e, mais recentemente, em Julho último, o Conselho de Ministros havia-se pronunciado no sentido de esse serviço ser posto em funcionamento o mais rapidamente possível, tendo em atenção a actual situação emigratória portuguesa.

A importância das funções do novo organismo não poderá ser posta em dúvida. Nada menos de onze atribuições precisas, e cada uma delas desembocando num mundo de problemas, constam do art. 2.º do diploma em referência: a colaboração e orientação profissional dos trabalhadores jovens e adultos, o estudo das profissões e carreiras, a colaboração na realização de planos económicos e sociais, a promoção da mobilidade geográfica e profissional da mão-de-obra, a inscrição e informação dos emigrantes, contam-se entre as múltiplas funções do S. N. E. ¹.

Será útil destacar alguns aspectos relativos ao papel que o S. N. E. poderá vir a desempenhar na realidade económico-social portuguesa.

2 — Portugal é dos raros países da Europa ocidental que não dispõem duma rede de serviços públicos e gratuitos de colocação, controlados por um organismo central ². Na maior parte dos países europeus estes serviços existem de longa data, nalguns casos desde

¹ Vd. texto integral deste decreto-lei no n.º 12 de *Análise Social*, secção «Documentos».

² Na Espanha é a organização sindical que dispõe de centros de colocação, mas estes são controlados pelo Ministério do Trabalho. Julgamos que em todos os restantes países da O.C.D.E. existem serviços públicos de colocação.

se mantenha — se, de facto, se quiser deter esse fluxo dentro dos limites do suportável (de um suportável que poderá, até, ser estimulante).

4. *A recente criação do Serviço Nacional de Emprego (abreviadamente, S. N. E.) constitui acontecimento de vulto na história da Política Social, e designadamente das instituições estaduais do Trabalho, no nosso País. Acrescentando-se ao Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra, criado em 1962, e aos outros serviços dele dependentes, o S. N. E. vem completar o quadro institucional básico, indispensável à execução de uma política activa de mão-de-obra. Foi por isso com satisfação que o Gabinete de Investigações Sociais prontamente assinalou a instituição legal do novo organismo, arquivando nas páginas do anterior número desta revista o texto completo do diploma que o criou.*

No próprio articulado da lei, a criação do S. N. E. aparece estreitamente relacionada com os problemas postos pelo movimento emigratório recente. Parece, pois, legítimo interpretar este acto político como um sinal de que as fundas implicações internas da actual emigração portuguesa começam a ser objecto de uma tomada de consciência. O Gabinete de Investigações Sociais, que já anteriormente tentou contribuir para esta, através de vários artigos e notas⁹, faz agora um novo, mas modesto, esforço no mesmo sentido. Com efeito, dos quatro textos seguidamente apresentados nesta secção, o primeiro enuncia um certo número de problemas respeitantes ao próprio S. N. E. e à sua competência em matéria de emigração. O segundo apresenta os dados mais recentes de que se dispõe acerca do número de emigrantes, nomeadamente para França, e assinala certas deficiências básicas da informação estatística que importaria corrigir. O terceiro e o quarto abordam dois problemas de Política Social, que podem servir de exemplo e sugestão de como o fenómeno migratório implica uma perspectiva e uma avaliação novas para temas que, em si mesmos, já não são novos. Efectivamente, a qualificação dos diminuídos físicos representa sobretudo uma aspiração humanitária quando é abundante a mão-de-obra; mas se esta escasseia, adquire um valor económico mais alto. E a protecção social no desemprego, acerca da qual há muito já que a doutrina está feita, constitui uma forma de política social, que, desejável em si mesma como garantia temporária do nível de vida individual, se torna muito mais realizável em situação de escassez de mão-de-obra, do que em situação de abundância.

⁹ Além dos artigos e notas já citados, vd. também os de J. C. FERREIRA DE ALMEIDA, no n.º 7-8; de M. da Costa BELCHIOR, no n.º 7-8; de Charles CAPORALE, no n.º 11.

o princípio do século, e foram criados como medida de protecção dos desempregados. Aliás, no caso português, é interessante notar que os reflexos da grande crise económica dos anos 30 não conduziram, como noutros países, ao reforço dos serviços da Administração responsáveis pelos problemas do trabalho, mas antes à criação do Comissariado do Desemprego, no âmbito, como é sabido, do Ministério das Obras Públicas. Sendo assim, a criação do S. N. E. surge em Portugal, numa conjuntura radicalmente diferente da que historicamente se associa à criação dos serviços públicos de colocação nos países ocidentais. Essa diferença traduz-se, em síntese, no facto de o S. N. E. surgir, não num contexto de desemprego, mas sim de progressiva escassez de mão-de-obra, sobretudo resultante da emigração. Que implicações acarreta este facto quanto às perspectivas em que é lançado o serviço de emprego português?

Objectivamente encarada a questão, o S. N. E. surge em Portugal justificado por razões predominantemente económicas e não sociais. Não é a protecção do desemprego que está fundamentalmente em causa — pois que não é o desemprego, ainda que existente, mas a escassez de mão-de-obra que constitui problema básico da actual realidade económico-social portuguesa. O que parece estar sobretudo em causa é a organização do mercado de emprego, e a coordenação da política emigratória com a política de emprego, «ao mesmo tempo que se procura fazer a definição daquela política à escala do território nacional e com a atenção devida às exigências do povoamento ultramarino»³. Por outro lado, a citada organização do mercado de emprego é encarada como meio de minorar as actuais tensões do mercado de emprego e, também, «de reduzir, na medida do possível, a actual propensão emigratória»⁴. Este conjunto tão específico de condições justifica a curiosidade com que os meios interessados do Secretariado da O. C. D. E. seguem a criação do serviço de emprego do nosso País.

3 — Dada a multiplicidade de funções atribuídas ao S. N. E. — com inteira justificação nas recomendações de organismos internacionais, tais como a O. I. T. e a O. C. D. E.⁵ —, poderá perguntar-se se elas serão exequíveis simultaneamente a curto prazo e, não o sendo, qual a prioridade a estabelecer no «timing» do gradual funcionamento do S. N. E.

As diversas atribuições do S. N. E. podem ser agrupadas, tomando por referência os seguintes grandes temas: emigração;

³ Cf. preâmbulo do citado Decreto-Lei.

⁴ Idem.

⁵ Aliás, Portugal beneficiou de assistência técnica da O.C.D.E. para a preparação do diploma fundamental do S.N.E. e para a instalação do Centro de Colocação de Lisboa.

organização e funcionamento de centros de orientação profissional; análise do mercado de emprego.

A *orientação profissional* dos trabalhadores, inexistente, na prática na actual situação do País, é sem dúvida função pública da maior importância económica e social. No entanto, a criação duma rede de serviços descentralizados, dotados de meios apropriados, sobretudo em pessoal, e coordenados e dirigidos segundo instruções precisas, é tarefa da maior dificuldade. Em particular, na medida em que for verdadeira orientação *profissional*, exigirá um prévio conhecimento das profissões e carreiras, das perspectivas de emprego, sem o qual — trata-se da condição necessária, embora não suficiente — dificilmente se poderá avançar, com segurança, nas direcções mais convenientes.

Daí que a organização da colocação, segundo cremos, deva ter a precedência no âmbito do S. N. E., ao mesmo tempo que poderão formar-se os futuros conselheiros profissionais, e realizarem-se os estudos básicos em matéria de profissões e de disponibilidades de meios de formação.

A *análise do mercado de emprego* é exigida pela necessidade de fundamentar as decisões da política de emprego no conhecimento directo e aprofundado das tendências na oferta e procura de mão-de-obra. Na política de emprego incluem-se instrumentos tão relevantes como a formação profissional, os incentivos à mobilidade geográfica, a orientação da emigração, em certo sentido o próprio desenvolvimento regional. Porém, para que tal política possa ser tènicamente fundamentada não bastam boas intenções; por outro lado, não é possível dispor de informações estatísticas adequadas sobre as tendências no mercado de emprego, sem dispor duma rede de serviços regionais habilitados para o desempenho de funções muito específicas. Trata-se, na orgânica proposta para o S. N. E., de implantar as suas divisões regionais que, no mínimo, efectuarão tarefas de colocação da mão-de-obra e informação de emigrantes. Portanto, o cabal desempenho da função de análise do mercado de emprego depende da prévia organização, à escala regional, do S. N. E..

Resta o problema da *emigração*. Embora, como se referiu, a criação do S. N. E., a nível governamental, tenha surgido justificada predominantemente pela gravidade do problema emigratório do País, poderá duvidar-se do grau de influência que os novos serviços poderão exercer a curto prazo sobre as condições em que se processa a emigração. É evidente que as condições de base que estão na origem da propensão à emigração nada têm a ver com a existência ou inexistência dum serviço nacional de emprego; trata-se de questões relacionadas com desigualdades de níveis de desenvolvimento económico e social no âmbito europeu, que põem

em causa dimensões fundas da realidade económico-social portuguesa, e que não dependem de melhor ou pior actuação do S. N. E. Este, no entanto, é criado nos termos duma legislação que lhe atribui competência quanto à inscrição, informação e selecção de emigrantes, à negociação de acordos de emigração, aos contactos com serviços similares de países onde existam núcleos importantes de trabalhadores, e à colaboração com os serviços nacionais de assistência aos emigrantes.

Em primeira aproximação, portanto, parece que o S. N. E. poderá actuar, não em relação aos factores de ordem económica e social que originam a pressão emigratória, mas sim no sentido de canalizar aquela por vias legais, regularizando as saídas dos trabalhadores e protegendo estes, na medida do possível, das lamentáveis condições que se associam à emigração clandestina ou, na melhor das hipóteses, legalmente tolerada, mas escassa ou nulamente assistida.

Aqui, todavia, levanta-se porventura a mais grave interrogação relativa à futura eficiência do S. N. E.: uma vez que a legislação que o criou, expressamente não pretendeu alterar o quadro institucional existente, relativo à competência e orgânica dos serviços de emigração, não será de recear que, uma vez mais, se justifique a sábia advertência evangélica de que não convém lançar vinho novo em odres velhos?

Parece, com efeito, que uma árdua tarefa de coordenação entre os serviços de três ministérios (Interior, Corporações e Negócios Estrangeiros) se imporá, para que o S. N. E. possa alguma vez exercer um papel válido no sentido de remediar o que tem sido, até agora, manifestamente, um drama nacional — a emigração para França. E não valerá a pena insistir sobre a necessidade de tal coordenação eficaz, para que um outro desejo do legislador possa ser cumprido: o de que o S. N. E. contribua para atenuar a propensão emigratória e, até, para fomentar o retorno de emigrantes.

4 — Uma nota final sobre outra questão fundamental relacionada com a criação do S. N. E.: o recrutamento e a formação do pessoal.

Para o cabal desempenho das atribuições do S. N. E. exige-se uma gama variada de pessoal qualificado e sem correspondência com funções desempenhadas em quaisquer outros organismos da administração pública portuguesa: note-se que será necessário dispor, além de quadros técnicos directivos ao nível da administração central, de colocadores, conselheiros profissionais, analistas de profissões, chefes dinâmicos e competentes de serviços regionais de mão-de-obra.

É intenção do Ministério das Corporações utilizar diplo-

mados do Instituto de Estudos Sociais que, em princípio, terão a formação básica mais adequada para o cabal desempenho de boa parte daquelas tarefas. É só a existência daquele Instituto nos permitirá uma certa tranquilidade nesta ainda espinhosa dimensão da problemática relativa ao S. N. E. Em todo o caso, muito será necessário inovar relativamente às práticas correntes no nosso funcionalismo — em aspectos conhecidos, que vão desde os critérios de recrutamento, às condições de promoção e aos níveis de remunerações —, para que todas as esperanças fundamentadas que se depositam no S. N. E. não sejam atraçadas. É de salientar ainda que, na medida em que o S. N. E. puder dispor de meios humanos adequados, ter-se-á criado, além do mais, uma rede de serviços, estratégica para efeitos duma política de desenvolvimento regional. Nesta, como tende cada vez mais a reconhecer-se por toda a parte, os instrumentos duma política de mão-de-obra assumem particular relevância: basta referir aspectos tais como o conhecimento regional das disponibilidades de mão-de-obra e os incentivos à mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores.

*J. C. Ferreira
de Almeida*

Dados sobre a emigração portuguesa em 1963-65: alguns comentários

1. Certamente não precisam os leitores de *Análise Social* que se lhes aponte, quer a crescente importância da emigração como fenómeno que afecta toda a vida social portuguesa, quer o que daí decorre no plano do conhecimento: a urgência em multiplicar as análises do problema¹. Para todos é também decerto evidente que para definir problemáticas, fornecer interpretações,

N. da R. — O Autor é bolsheiro da Fundação Calouste Gulbenkian.

¹ Cf. nomeadamente:

— A. SEDAS NUNES, «Portugal, sociedade dualista em evolução» — *Análise Social*, II (7-8), 2.º semestre de 1964, pp. 407-462.

— M. MURTEIRA, «Emigração e política de emprego em Portugal» — *Análise Social*, III (11), Julho 1965, pp. 258-278.