



Documento temático – Sessão 5

Coerência das políticas entre as organizações internacionais

Criar instrumentos para que possa funcionar

1. Um imperativo nacional e uma obrigação internacional

Os países partilham vários objectivos comuns. Os objectivos da erradicação da pobreza e do trabalho digno para todos, que estão inevitavelmente interligados, encontram-se entre as aspirações mais amplamente manifestadas pelas pessoas no mundo inteiro. Eles constituem a base dos esforços renovados para construir uma plataforma global para o desenvolvimento e cooperação através da agenda para o desenvolvimento estabelecida a nível internacional e dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. A Assembleia-Geral e o Conselho Económico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas incumbiram as organizações internacionais de apoiar, individual e colectivamente, estes objectivos e de assegurar a convergência e coerência das acções desenvolvidas em todos os domínios políticos pertinentes.

A intensificação do comércio e dos fluxos de capital, bem como a maior integração dos mercados e sociedades mundiais, reforçaram a importância de assegurar uma governação eficaz e coerente da globalização, dado que o ritmo da integração económica acelerou e a necessidade de coordenar as acções relativas aos bens públicos globais se

tornou mais premente. Os potenciais benefícios da cooperação internacional aumentaram, mas o mesmo aconteceu com os riscos associados ao fracasso das políticas.

A Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização afirmou que uma globalização justa era, não apenas possível, mas verdadeiramente essencial, considerando ainda que a promoção do trabalho digno para todos era crucial para a criação de um processo de integração económica mais equitativo. Além disso, a Comissão identificou a necessidade de alargar o conceito de coerência das políticas, que passaria a abranger, para além das políticas de comércio, ajuda e financeiras, as políticas económicas e sociais. «As pressões normais na política nacional para se obterem acordos baseados no compromisso entre objectivos económicos, sociais e ambientais que competem entre si estão tipicamente ausentes no contexto global» (parágrafo 352). A Comissão referiu que seria necessário que o modo como as organizações internacionais «exercem o seu mandato (...) não coloque os seus membros em contradição com obrigações que também assumiram noutros instrumentos e tratados internacionais» (parágrafo 603).

A necessidade de políticas coerentes na governação global foi um dos temas predominantes em muitas reuniões de *follow-up* do relatório da Comissão Mundial, tais como a conferência internacional promovida pelo Governo alemão sobre «Globalização Justa. Uma Política Coerente para Mais Empregos e Trabalho Digno», que se realizou em Novembro de 2007, dirigida pela Chanceler Merkel e pela Presidente Halonen da Finlândia. Desde a Cimeira Extraordinária sobre o Emprego e a Luta Contra a Pobreza da União Africana (Ouagadougou, Setembro de 2004) à Quarta Cimeira das Américas (Mar del Plata, Novembro de 2005) e a declarações do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu, a mobilização regional neste domínio tem sido extensa.

2. A OIT, as Nações Unidas e a coerência das políticas

O sistema multilateral reflecte simultaneamente pressões no sentido da especialização e do reconhecimento da necessidade de integração e coerência. Tal como aconteceu com os

governos nacionais, a evolução do sistema internacional ao longo da segunda metade do século XX traduziu-se na criação de um vasto número de agências especializadas. Porém, desde o início, foram também desenvolvidos esforços para construir mecanismos institucionais de coordenação. A reconstrução da arquitectura de governação global após a II Guerra Mundial reflectiu também a necessidade das agências especializadas trabalharem em conjunto.¹ Preconizava-se que as Nações Unidas e, em particular, o ECOSOC, desempenhariam um papel fundamental neste aspecto, uma visão que foi desvirtuada pela interminável Guerra Fria e pela concentração da definição das políticas económicas e de desenvolvimento a nível internacional nas Instituições de Bretton Woods. É interessante constatar que a Constituição da OIT, aprovada originalmente em 1919 e alterada em 1946, salienta que «... a não adopção, por parte de qualquer nação, de um regime de trabalho realmente humano se torna um obstáculo aos esforços de outras nações empenhadas em melhorar o futuro dos trabalhadores nos seus próprios países ...». Por sua vez, a Declaração de Filadélfia estabelece que «... cabe à Organização Internacional do

¹ A alínea (ii) do Artigo I dos Estatutos do Fundo Monetário Internacional (FMI) adoptados em 1944 estabelece que o objectivo da organização é: «Facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional e contribuir assim para o fomento e manutenção de elevados níveis de emprego e de rendimento real e para o desenvolvimento dos recursos produtivos de todos os membros, como objectivos primordiais de política económica.»

O Capítulo 2, Artigo II da Carta de Havana de 1948, que visava definir o papel de uma organização internacional do comércio, estabelecia o seguinte: “Os Membros reconhecem que o combate ao desemprego e ao subemprego, através de uma oferta contínua de oportunidades de emprego produtivo em cada país a todos aqueles com capacidade e vontade de trabalhar, bem como de um aumento constante do volume de produção e da procura efectiva de mercadorias e serviços, não é meramente uma questão interna, mas também uma condição necessária para garantir... a expansão do comércio internacional e, conseqüentemente, o bem-estar de todos os outros países.” A Carta de Havana resultou da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego. Porém, não foi aprovada pelo Congresso norte-americano e, em vez de uma organização, foi estabelecido o Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT), que entrou em vigor em 1948 com um pequeno secretariado. A Organização Mundial do Comércio (OMC) só foi criada em 1994. O Acordo de Marraquexe que cria a OMC contém, no seu preâmbulo, uma cláusula com a seguinte redacção: “Reconhecendo que as suas relações no domínio comercial e económico deveriam ser orientadas tendo em vista a melhoria dos níveis de vida, a realização do pleno emprego e um aumento acentuado e constante dos rendimentos reais e da procura efectiva, bem como o desenvolvimento da produção e do comércio de mercadorias e serviços, permitindo simultaneamente otimizar a utilização dos recursos mundiais em consonância com o objectivo de um desenvolvimento sustentável que procure proteger e preservar o ambiente e aperfeiçoar os meios para atingir esses objectivos de um modo compatível com as respectivas necessidades e preocupações a diferentes níveis de desenvolvimento económico.”

Trabalho examinar e considerar (...) todos os programas de acção e medidas de ordem económica e financeira ...» que influenciam o seu mandato.

Actualmente, o desafio consiste em saber como adaptar esta arquitectura fragmentada, dividida entre instituições económicas e financeiras, agências especializadas do sistema das Nações Unidas e vários fundos e programas estabelecidos para fins e grupos específicos, transformando-a num sistema genuíno que garanta a definição de políticas coerentes. Esta questão é particularmente importante para os esforços internacionais de apoio à redução da pobreza. As Instituições de Bretton Woods alcançaram alguns progressos, nomeadamente através da substituição de programas de ajustamento estrutural de âmbito limitado, fortemente condicionados, por estratégias de redução da pobreza mais abrangentes que visam fomentar processos de desenvolvimento da apropriação a nível nacional. No âmbito das Nações Unidas, procedeu-se ao reforço de instrumentos como os Planos-Quadro das Nações Unidas de Ajuda ao Desenvolvimento (UNDAF). O Consenso de Monterrey (Março de 2002) estabeleceu expressamente o princípio da responsabilidade partilhada, vinculando os países desenvolvidos e em desenvolvimento a princípios e objectivos específicos que visavam aumentar e melhorar o financiamento do desenvolvimento no contexto de uma economia global de integração.

O esforço de construção de um consenso global sobre a criação de «condições propícias, a nível nacional e mundial, ao desenvolvimento e à eliminação da pobreza», bem como a identificação de prioridades-chave para o desenvolvimento, era um dos principais objectivos da Declaração do Milénio. De facto, os signatários da Declaração decidem «velar pela existência uma maior coerência e uma melhor cooperação em matéria normativa entre as Nações Unidas, os seus organismos, as Instituições de Bretton Woods e a Organização Mundial do Comércio, assim como outros órgãos multilaterais, tendo em vista conseguir uma abordagem coordenada dos problemas da paz e do desenvolvimento» (Resolução A/RES/55/2, 8 de Setembro de 2000). Ainda há um longo caminho a percorrer para atingir este objectivo.

Em 2005, a comunidade internacional voltou a sublinhar a importância de facilitar uma acção a nível nacional e global de apoio ao desenvolvimento sustentável «nos domínios económico, social e ambiental», tal como foi afirmado nos Resultados da Cimeira Mundial de 2005 (60.ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, Resolução A/RES/60/1, 24 de Outubro de 2005). Nesta Cimeira, os Chefes de Estado aprovaram a seguinte declaração. «Apoiamos vigorosamente uma globalização justa e, como parte dos nossos esforços para alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, tomamos a decisão de tornar as metas do emprego pleno e produtivo e do trabalho digno para todos, incluindo as mulheres e os jovens, um objectivo fulcral das nossas políticas nacionais e internacionais pertinentes, bem como das nossas estratégias de desenvolvimento nacionais, incluindo as estratégias de redução da pobreza» (parágrafo 47 do Documento Final da Cimeira). Em Julho de 2006, foi a vez do ECOSOC adoptar uma Declaração Ministerial que encorajava fortemente «as doações multilaterais e bilaterais e a cooperação e coordenação entre agências para a concretização dos objectivos do emprego pleno e produtivo e do trabalho digno para todos».

3. Procurar sinergias entre políticas

A intensificação dos esforços para adoptar abordagens políticas mais coerentes faz-se sentir também em outros domínios, tais como a integração da igualdade de género e as iniciativas que visam reduzir e inverter os efeitos das alterações climáticas. Os debates sobre a ajuda ao comércio no seio da OMC e em outras instâncias indicam que existe um interesse cada vez maior em construir instituições que permitam aos países em desenvolvimento tirar partido da abertura dos mercados. Um aspecto comum a todos estes esforços no sentido de melhorar a coerência das políticas é a procura de mecanismos que

tomem em consideração tanto o risco de contradição entre as políticas como as oportunidades de criar sinergias entre as mesmas.²

Em 2004, a OIT lançou a Iniciativa de Coerência das Políticas de investimento, crescimento e emprego, envolvendo as Instituições de Bretton Woods, a OMC e organizações proeminentes do sistema das Nações Unidas. O lançamento desta iniciativa teve origem numa das propostas da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização. Realizaram-se vários encontros que abrangeram uma série de questões técnicas do mercado de trabalho e da formulação de políticas económicas, e que confirmaram o interesse partilhado por políticas relacionadas com o emprego, muitas vezes firmadas em mandatos constitucionais. A iniciativa assenta na premissa de que cada agência tem uma vantagem comparativa característica, que pode ser exercida num assunto comum, e na necessidade de evitar aconselhamento contraditório no caso de mandatos que se intersectam.

Importa referir as actuais tentativas para reforçar as funções do ECOSOC, no sentido de se tornar um órgão efectivo para a coordenação política e para a análise e diálogo sobre assuntos de desenvolvimento económico e social. A Cimeira das Nações Unidas de 2005 decidiu que o ECOSOC deveria realizar um Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento bienal, de alto nível, para promover a coerência entre os actores da área do desenvolvimento. Tal Fórum seria a primeira plataforma global onde todos os actores envolvidos teriam a oportunidade de participar no diálogo sobre as questões políticas fundamentais que afectam a cooperação para o desenvolvimento.

Neste contexto, e no seguimento de um pedido formulado pelo ECOSOC em 2006, várias agências do sistema das Nações Unidas, através do seu Conselho Executivo de Coordenação (CEB) presidido pelo Secretário-Geral, decidiram desenvolver, em conjunto, um Kit de Ferramentas para integrar o Emprego e o Trabalho Digno nas suas actividades.

² Ver OIT e Secretariado da OMC: *Trade and employment: Challenges for policy research*, estudo conjunto da OIT/Secretariado da OMC (Genebra, 2007).

Este Kit pretende servir como uma espécie de lupa através da qual as agências poderão examinar a relação entre as suas estratégias, políticas, programas e actividades e os resultados alcançados no domínio do emprego e do trabalho digno, bem como identificar formas de melhorar estes resultados. Em Julho de 2007, o ECOSOC instou todas as agências das Nações Unidas e as instituições financeiras internacionais a colaborarem no desenvolvimento deste Kit.

O objectivo global deste Kit consiste em reforçar o impacto das organizações das Nações Unidas em matéria de emprego e de trabalho digno, o que contribuirá para a adopção de uma abordagem coerente, a nível de todo o sistema, à redução da pobreza, ao desenvolvimento e à promoção do emprego. Trata-se igualmente de um meio de partilhar conhecimentos, identificar sinergias entre políticas, evitar duplicação de esforços, promover o diálogo político e, desta forma, estruturar a cooperação inter-agências em torno de uma agenda internacional para o desenvolvimento comum.

4. A necessidade de um novo paradigma político

Em alguns aspectos, estes novos desafios, que exigem um reforço da coerência das políticas, representam uma ruptura face ao chamado Consenso de Washington, que estabeleceu os parâmetros da coerência das políticas a nível internacional e foi dominado pelas políticas definidas pelo Banco Mundial e pelo FMI durante a maior parte dos últimos 25 anos. A abordagem do Consenso de Washington à coerência das políticas tendo em vista a prossecução de objectivos sociais comuns traduzia-se na ideia de que o mecanismo de preços dos mercados livres seria suficiente para garantir que as escolhas individuais produziriam os resultados sociais desejados. A experiência prática e as críticas teóricas cada vez mais veementes contra uma tal dependência dos mecanismos de mercado, bem como a necessidade de concretizar os objectivos de desenvolvimento social, levaram muitos legisladores a procurar um novo quadro de referência que abrangesse objectivos sociais e ambientais, sem negligenciar a importância da estabilidade financeira, da abertura

no comércio e no sector financeiro e do dinamismo que as empresas privadas trazem às economias. No âmbito dos processos de formulação de políticas internacionais, esta nova abordagem teve origem na Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social, realizada em Copenhaga em 1995.

Durante a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, que teve lugar em Joanesburgo, em Setembro de 2002, foi assumido um compromisso no sentido de «promover a integração das três componentes do desenvolvimento sustentável – o desenvolvimento económico, o desenvolvimento social e a protecção ambiental – como pilares interdependentes que se reforçam mutuamente. A erradicação da pobreza, a alteração de padrões de produção e consumo insustentáveis e a protecção e gestão dos recursos naturais base do desenvolvimento económico e social são objectivos dominantes e exigências fundamentais do desenvolvimento sustentável».

A OIT reconheceu que a implementação de tudo aquilo que foi acordado na Cimeira de Joanesburgo é um desafio enorme, mas também uma oportunidade extraordinária para os avanços tecnológicos, o investimento, o desenvolvimento de competências, a igualdade de género e o trabalho digno. Decorridos 5 anos desde a Cimeira de Joanesburgo e 12 anos desde a Cimeira sobre o Desenvolvimento Social, o sistema internacional, incluindo a OIT, ainda não conseguiu criar sinergias fortes entre sustentabilidade social, ambiental e económica e, conseqüentemente, os progressos em matéria de convergência de políticas e resultados práticos ficam muito aquém das expectativas. No entanto, o tempo urge. Tal como alertou a Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, «O processo actual de globalização gera desequilíbrios, entre os países e no interior dos países. ... Estes desequilíbrios mundiais são moralmente inaceitáveis e politicamente indefensáveis.»³

A Agenda para o Trabalho Digno da OIT, assente no tripartismo e na boa governação do mercado de trabalho tendo em vista a criação de economias de mercado justas,

³ *Por Uma Globalização Justa: Criar Oportunidades para Todos*, relatório da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, OIT, 2004, Genebra.

produtivas e competitivas, está a desempenhar um papel fulcral na definição da convergência de políticas públicas e privadas que, em conjunto com os mecanismos de mercado, podem gerar os equilíbrios necessários para um desenvolvimento sustentável. Em termos sociais, isto implica igualdade no acesso ao emprego e recompensas equitativas. A desigualdade e a discriminação geram frustração e ressentimento e conduzem inevitavelmente a perturbações sociais e à instabilidade política. Em termos económicos, os empregos têm de ser produtivos, tem de existir uma concorrência leal entre as empresas e as políticas têm de ser concebidas tendo em conta, acima de tudo, os resultados a nível do emprego. E, a nível ambiental, as actividades produtivas têm de usar os recursos naturais de formas que preservem o planeta para as gerações futuras e sejam seguras para as trabalhadoras, os trabalhadores e as comunidades. A sustentabilidade obriga-nos, nas suas três dimensões, a desenvolver um novo paradigma para a coerência das políticas nesta era de globalização, um paradigma que permita a todos os países aproveitar as oportunidades que ela cria e gerir os ajustamentos que ela implica.

5. Questões para debate

- (1) Para melhorar a coerência das políticas, é necessário envolver vários especialistas e decisores políticos num debate e diálogo sobre meios de evitar a prossecução de objectivos antagónicos e de assegurar a identificação e o aproveitamento de oportunidades de colaboração. Quais são os elementos-chave do novo paradigma político enquadramentos de uma agenda para o desenvolvimento de políticas de desenvolvimento sustentável coerentes?
- (2) Não basta melhorar a coerência das políticas entre as agências internacionais. É igualmente fundamental assegurar um diálogo genuíno entre os governos e as agências internacionais – o que exige a flexibilidade suficiente para adaptar as políticas nacionais às condições e necessidades locais – e, no interior dos países, entre os governos, os seus parceiros internacionais e os representantes dos sindicatos, das

organizações de empregadores e da sociedade civil. Que tipo de fóruns de diálogo político são necessários para reunir estes actores?

- (3) Existe um consenso suficientemente sólido a nível nacional e internacional em torno dos objectivos políticos? Como colocar um objectivo tão consensual como o trabalho digno para todos no centro dos diálogos políticos a nível nacional e internacional?
- (4) Em determinadas organizações e países, a abertura ao diálogo e a rejeição da prática de imposição de condições políticas exigirão certamente algum estímulo. As ferramentas para a integração do emprego e do trabalho digno recentemente aprovadas pelo Conselho Executivo das Nações Unidas oferecem soluções práticas para avançar no domínio das acções promovidas pelos seus membros?
- (5) A coerência das políticas começa em casa. Que medidas devem adoptar os governos e os parlamentos para promover uma maior coerência das posições políticas assumidas pelos seus países em organizações internacionais?