

Módulo 2	POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E CRIAÇÃO DE EMPREGOS
-------------	---

✓ Objectivos:

- ✚ Disponibilizar aos utilizadores elementos que permitam compreender a importância das políticas de desenvolvimento sobre a promoção de emprego na África Subsahariana.
- ✚ Reflectirem sobre o impacto da globalização, das mudanças tecnológicas e dos novos modelos de organização do trabalho nos sistemas de formação e as tendências daí resultantes para a sua reestruturação.
- ✚ Apontar vias para a promoção do emprego das mulheres e aumento das suas possibilidades de rendimentos.

✓ Conteúdo:

- ↪ **Crescimento do emprego baseado no investimento:** comércio externo, investimento, emprego e ajustamento, estrutura dos incentivos, papel do Estado no investimento.
- ↪ **Composição sectorial do crescimento:** inversão do declínio do sector rural, outros sectores piloto do crescimento (sector formal, sector informal).
- ↪ **Reestruturação da oferta de formação:** desenvolvimento e formação, globalização e formação, sistemas de formação, linhas para uma reformulação dos sistemas de formação.
- ↪ **Promoção do emprego das mulheres e das suas possibilidades de rendimento:** incidência das reformas, desenvolvimento humano, desenvolvimento do espírito de empresa e importância do crédito.

1. INTRODUÇÃO

A análise efectuada no módulo precedente permite sublinhar alguns pontos fracos e potencialidades da África Subsahariana, nomeadamente:

- a) a inversão recente do sentido de crescimento;
- b) o aumento acelerado da procura de emprego;
- c) a situação de pobreza de grande parte da população; e
- d) o interesse renovado quanto ao desenvolvimento da região da parte dos parceiros da ajuda pública ao desenvolvimento.

Estes aspectos impõem o desafio colocar o problema do emprego no cerne da formulação de políticas coerentes de desenvolvimento que tenham, nomeadamente, por objectivos:

- i) a maximização do emprego como componente essencial do crescimento*
- ii) a garantia de acesso dos mais pobres às possibilidades de empregos produtivos.*

Assume-se claramente que **a criação de empregos** e a conseqüente elevação das oportunidades de geração de rendimentos **constitui o mecanismo mais eficaz para elevar os activos sociais das populações e lutar contra a pobreza.**

Uma política e estratégias coerentes de promoção de emprego não poderá alcançar pleno êxito senão quando integrada num conjunto de políticas consistentes que, reforçando-se mutuamente, contenham como elementos fundamentais:

- ☞ ***Intensificar o processo de reformas***, para além da estabilização, com o objectivo de gerar um crescimento económico que, apoiado pelo efeito de políticas macro económicas eficazes, tenha por objectivo aumentar o investimento;
- ☞ ***Elaborar e executar activamente uma composição sectorial do crescimento*** que maximize o emprego, partindo do princípio de que o crescimento económico é uma condição necessária, mas não suficiente, para elevar o acesso às oportunidades;
- ☞ ***Estabelecer mecanismos que assegurem o acesso ao emprego dos mais pobres e a melhoria da rentabilidade do seu trabalho***, de forma a que possam beneficiar do crescimento;
- ☞ ***Elaborar uma política de desenvolvimento humano*** visando a qualificação da mão-de-obra, a qual é essencial ao crescimento futuro, à melhoria da competitividade e à erradicação da pobreza;

- ☞ **Proporcionar um quadro legal estável** através de políticas públicas cruciais para a **valorização do capital humano** e **investir na infra-estrutura** a fim de estimular fortemente o investimento privado;
- ☞ **Reforçar as capacidades nacionais** para conceber, executar e avaliar políticas, programas e projectos de desenvolvimento.

2. CRESCIMENTO DO EMPREGO BASEADO NO INVESTIMENTO

Uma inversão dos resultados económicos e sociais negativos da África Subsahariana passa pela adopção de políticas macro económicas sérias que tenham em vista acelerar o crescimento gerado pelos investimentos, intensificando as reformas económicas e assegurando um crescimento sustentado no médio e longo prazos.



Caixa 1

Os objectivos e as vias do ajustamento estrutural

As políticas de ajustamento estrutural visam três objectivos principais:

1. **Operar uma mudança importante na composição da produção**, sobretudo através de uma modificação radical da estrutura dos preços relativos. O objectivo é reformar os mecanismos de mercado de tal forma que os preços reflectam os custos e os benefícios marginais, esperando que este processo induza uma mudança nos tipos de produção a favor dos produtos para os quais o país tem, ou pode adquirir rapidamente, uma vantagem comparativa. *Por exemplo*, uma melhoria dos termos de troca no sector rural será bem vindo para inverter o declínio da produção agrícola por habitante.
2. **Integrar os países na economia mundial**, fomentando o crescimento rápido das exportações e aumentando a sua parcela no PIB mundial. O comércio externo está votado a tornar-se o sector de ponta e a corrigir a estratégia de substituição de importações adoptada desde o acesso às independências.
3. **Aumentar as taxas de investimento e melhorar a sua repartição** de modo a aumentar, por si só, a taxa de crescimento da produção, dos rendimentos e do emprego.

Existem **três vias distintas** para aplicar o ajustamento estrutural, as quais têm naturalmente implicações diferentes sobre as pessoas envolvidas:

- i) as mudanças na produção aparecem após uma **reafecção dos bens de produção existentes**, isto é, o capital físico, humano e natural pode ser reaplicado e combinado em proporções variáveis para gerar uma nova série de produtos em função das alternativas possíveis, num movimento feito sem fricções, rapidamente e com uma utilização total dos recursos;
- ii) **por contracção das actividades não rentáveis combinada com uma estagnação da produção das actividades lucrativas**, com diminuição do nível de produção de bens manufacturados e **geração de um desemprego elevado e de uma pobreza massiva**;
- iii) o **ajustamento estrutural pelo investimento**, isto é, a adopção de uma estratégia de crescimento visando desenvolver investimentos no capital físico, humano e natural e canalizá-los para as actividades económicas tornadas rentáveis após a mudança da estrutura de incentivos.

A terceira via, seguida em países como a China e o Vietname, não induz uma subida do desemprego, uma diminuição do rendimento real médio ou um agravamento da pobreza, contrariamente ao que sucede com a segunda via, aquela que foi aplicada na maior parte dos países africanos.

No passado, em grande parte da ASS deu-se demasiada importância ao **ajustamento pela via da contracção, com reduzido interesse pela via do investimento**, com todas as consequências sobre a **redução dos níveis de produção, o aumento do desemprego e o crescimento dos índices de pobreza**.

Muitos parceiros da ASS recomendaram, como complemento a esta opção, **uma forte aceleração da taxa de crescimento dos investimentos**, para cuja materialização disponibilizaram múltiplos empréstimos, a título de ajustamento estrutural, o que é visível no montante da ajuda externa recebida por numerosos países da África Subsahariana. O problema residiu no facto de a injeção de capitais estrangeiros não ter servido, frequentemente, para elevar o nível de investimento, mas antes para financiar as despesas públicas e privadas correntes.

2.1. Comércio externo

Como foi anteriormente referido, um dos objectivos das políticas de ajustamento é a melhoria dos resultados do comércio externo e, em particular, o aumento das taxas de crescimento das exportações.

Em geral, os resultados do comércio externo na ASS não melhoraram

De acordo com dados disponibilizados pelo Banco Mundial ¹ para 31 países da ASS, a taxa de crescimento das exportações entre 1980 e 1994 foi de apenas 1,5% ao ano. Para 11 desses países (onde se incluem a Costa do Marfim e o Burkina Fasso) o valor das exportações caiu, enquanto nos restantes 20 as taxas foram positivas.

Os resultados invertem-se quando calculados em relação à população: **em 22 dos 31 países considerados, o montante das divisas das exportações por habitante era mais baixo em 1994 do que em 1980**, tendo os ganhos da exportação por habitante aumentado em apenas 9 países.

Para que o ajustamento estrutural do comércio externo seja um sucesso, **é necessário que a parcela das exportações no PIB aumente**; se tal não acontecer, é pouco provável que as exportações sejam o motor do crescimento e ainda menos provável que possam ser compatíveis com altos níveis de desenvolvimento, **tornando-se os países mais dependentes da ajuda externa para cobrir as suas necessidades em capital, bens intermédios e bens de consumo**.

¹ Banco Mundial: *Rapport sur le développement mondial 1996*, New York: Oxford University Press, 1996.

Investimento

O investimento é o cerne do problema do desenvolvimento em África

Daí, a necessidade urgente de aumentar os investimentos ao mesmo tempo que melhora a sua repartição entre sectores e projectos. Este objectivo deverá ser primordial em toda a política macro económica na África Subsahariana e ser entendido como condição de sucesso para o esforço de ajustamento estrutural.



Caixa 2

Acelerar o crescimento económico e manter a estabilidade macro económica

É urgente a necessidade de acelerar o ritmo do crescimento económico a fim de estabilizar as taxas de crescimento do desemprego e do subemprego. Os países africanos devem visar uma taxa de crescimento de 5 a 6% do PIB ao ano e de 20% do investimento tendo em vista a criação de empregos adequados. O Estado deve jogar um papel importante na criação de um ambiente propício ao investimento privado. O Estado deve encorajar investimentos complementares nas infra-estruturas, assim como a promoção das iniciativas privadas.

A estabilidade macro económica é fundamental para a criação de um ambiente favorável ao sector privado. É conveniente adoptar uma política macro económica que controle a inflação (menos do que 20% anual) e mantenha taxas de juro positivas em termos reais, no quadro das operações no mercado monetário. As compressões orçamentais, que têm um impacto negativo sobre as despesas públicas tais como a saúde e a educação, não devem ser a única solução para os défices orçamentais; as despesas públicas devem ser reduzidas diminuindo o roubo e a corrupção. As despesas públicas poderiam ser reforçadas graças a uma gestão judiciosa e mais eficaz do rendimento e da tributação. O Estado deverá jogar um papel mais activo na promoção do comércio externo e da exportação e no alívio da dívida externa.

Fonte: OIT: *Synthèse du Rapport Général sur l'emploi en Afrique*, OIT/EMAT, Addis Abéba, Fev. de 1999.

Nos 31 países de que se dispõe de dados, a ***taxa simples de crescimento dos investimentos, entre 1980 e 1994, foi de 0,3% ao ano***. Este valor, para além de sobreavaliar a taxa de investimento (não toma em conta a destruição do capital físico provocada pelos conflitos ocorridos em numerosos países da região), dissimula importantes disparidades: enquanto o Uganda, a Namíbia, o Lesoto, as Ilhas Maurícias, o Botswana e o Tchad alcançaram taxas de crescimento superiores a 7% ao ano, a Zâmbia, a Costa do Marfim, o Togo, a Nigéria e o Congo viram os seus investimentos diminuir entre 6,8 e 10,4% ao ano. Os primeiros países têm possibilidades de alcançar o reajustamento estrutural pelo investimento, ao passo que os segundos são exemplos típicos de ajustamento por contracção.

A ASS parte de taxas de investimento, em si, muito baixas

A queda das taxas de investimento não assumiria tanta importância se o seu valor no início do período de ajustamento estrutural fosse elevado e se o rendimento por habitante progredisse rapidamente. Contudo, na maior parte dos países da ASS existia a situação inversa: a parcela do investimento era reduzida e o rendimento por habitante baixo.

Nas circunstâncias descritas, é fundamental **umentar a taxa de crescimento dos investimentos e elevar a parcela da produção destinada à formação de capital: só assim se poderão gerar empregos e suster, para posteriormente inverter, a continuada diminuição do nível de vida das populações.**

2.2. Emprego e ajustamento

As três vias de ajustamento estrutural têm consequências muito diferentes sobre o emprego e a mão-de-obra.

Ao contrário das duas outras vias, aquela que foi aplicada na maior parte dos países da África Subsaariana tem consequências muito desfavoráveis: os indivíduos que já trabalhavam em 1980 viram a sua situação piorar devido à queda da produção por habitante, enquanto os novos candidatos, chegados ao mercado de emprego entre 1980 e 1994, tiveram muito menos possibilidades de encontrar um emprego a tempo inteiro do que os seus predecessores e, quando o conseguiam, eram em média pior remunerados pelo seu trabalho do que a geração precedente.

A mão-de-obra progride muito rapidamente na ASS.

O crescimento rápido do número de candidatos a emprego combinado com o crescimento lento dos investimentos conduziu a uma diminuição, na maior parte dos países, da relação capital/mão-de-obra, sendo a economia incapaz de manter a produção nos níveis precedentes.

O quadro 1 inclui, para os 31 países constantes do relatório do Banco Mundial, a relação capital / mão-de-obra. Verifica-se que esta relação apenas progrediu em 8 países e permaneceu constante para um, tendo diminuído em 22 países, isto é, **o montante de capital estatisticamente disponível para equipar cada membro da mão-de-obra diminuiu, em 14 anos, em dois terços dos países da África Subsaariana.**

Quadro 1. Evolução da relação capital / mão-de-obra e da produtividade do trabalho, 1980-1984 (em número de países)

	Aumentou	Constante	Diminuiu	Total de países
Relação capital / Mão-de-obra	8	1	22	31
Produtividade do trabalho	12	0	21	33

Fonte: Banco Mundial

A diminuição da produtividade conduz a um aumento da pobreza

A evolução negativa das relações capital / mão-de-obra reflecte-se nas tendências observadas na produtividade do trabalho e no salário recebido por cada trabalhador. Se a mão-de-obra aumenta mais rapidamente do que a produção, **a produtividade média do trabalho diminuirá**; tal é, de facto, a experiência vivida na maior parte dos países da ASS: *durante 14 anos, dois terços dos países experimentaram descidas da produtividade, o que conduziu a uma diminuição dos salários reais e, em consequência, a um aumento da pobreza.*

Por outras palavras, o ajustamento estrutural por contracção originou a compressão das possibilidades de emprego e dos salários reais. A compressão do mercado de emprego assumiu diferentes formas conforme se trate de zonas rurais ou urbanas. Nestas últimas, o **sector formal decaiu fortemente em termos de produção e de emprego e, em particular, nas actividades do sector público.**

A economia informal cresce e a mão-de-obra é parcialmente utilizada

Entre os que perderam o seu emprego no sector formal, alguns integraram as fileiras do desemprego oficial, da mesma forma que os novos candidatos ao mercado de emprego. Contudo, as taxas de desemprego oficial não revelam uma subida espectacular: assistiu-se, após a contracção das actividades do sector formal, a um aumento tremendo do trabalho a tempo parcial e a uma **"informalização"** da economia urbana.

A principal consequência é que, **não obstante as taxas de desemprego oficial serem baixas e existir um número de desempregados relativamente reduzido** nas cidades africanas, **existe uma importante parcela da mão-de-obra não utilizada no mercado de emprego, que poderia ser potencialmente mobilizada para actividades mais produtivas, incluindo o investimento em infra-estruturas.**

A agricultura ocupa ainda a maior parte da mão-de-obra

Se bem que a taxa de urbanização em África seja a mais elevada do mundo, a proporção de mão-de-obra utilizada na agricultura é, paradoxalmente, também a mais elevada do mundo: em média, **68% da mão-de-obra depende da agricultura e as economias dos países da ASS são ainda maioritariamente rurais**. O agravamento das condições do mercado de emprego nas zonas rurais foi o sinal decorrente da perda de produtividade do trabalho na agricultura e do declínio da produção anual por habitante.

Contrariamente às previsões, **as políticas de ajustamento estrutural parecem estar ligadas ao declínio das taxas de crescimento da produção agrícola**: nos anos oitenta, a taxa de crescimento anual era de 1,8%, enquanto no período 1990-1994 diminuiu para menos de metade (0,7%).

A evolução dos preços agrícolas não resolveu o problema do declínio do meio rural

O ajustamento estrutural incidiu sobre os preços relativos, favorecendo a agricultura (relativamente à indústria de manufactura) e, dentro desta, as culturas de exportação (mais do que as culturas para consumo); contudo, estudos realizados na Tanzânia, Serra Leoa e Zâmbia revelam que esta evolução dos preços relativos foi insuficiente para conduzir a uma:

- ↳ **aceleração da produção agrícola no seu conjunto;**
- ↳ **transferência das culturas de consumo para as culturas de exportação;**
- ↳ **inversão do êxodo da mão-de-obra das zonas rurais para as zonas urbanas².**

2.3. Estrutura dos incentivos

A mudança da estrutura dos incentivos não é suficiente

O ajustamento estrutural coloca a prioridade na melhoria da estrutura das incitações através da reforma e liberalização dos preços. O objectivo central é **eliminar as distorções** para que os preços reflectam os custos e os benefícios; este objectivo não merece contestação, mas o seu êxito requer que se verifiquem **três condições**:

² Vali Jamal: *Structural Adjustment and Rural Markets in Africa*, Londres, Macmillan, 1995.

- A. A estrutura das incitações deve ter impacto sobre a rentabilidade dos investimentos.** O problema do investimento em África assume duas características: baixos níveis e reduzida eficácia; assim, a tarefa essencial consiste em modificar a estrutura das incitações das economias dos países para encorajar uma repartição mais rentável do investimento. O desafio colocado pela reforma económica será a adopção de um conjunto de sinais de preços que orientem os novos investimentos para os sectores e projectos socialmente mais rentáveis.
- B. A liberalização dos preços não pode ser assimilada a uma política do tipo “deixa fazer”.** As subvenções públicas a certos tipos de despesas nos domínios da educação, da formação, da alimentação e da saúde devem ser considerados como uma boa colocação dos investimentos, pois são potencialmente rentáveis. A experiência do Extremo Oriente prova que esta forma de ingerência no mercado contribui para um crescimento mais rápido, mais sustentado e mais equitativo. Quando os mercados são fortemente inoperantes (como na educação e na saúde), a intervenção selectiva dos governos pode melhorar a estrutura das incitações.
- C. A estrutura dos preços constitui apenas uma parte, ainda que importante, da estrutura das incitações.** Também importantes são as barreiras que interditam o acesso dos indivíduos a certos mercados, os regulamentos limitando o número de actividades nas cidades e as limitações no acesso ao crédito dos pequenos agricultores e dos operadores do sector informal.

Outros domínios devem ser considerados

Assim, para melhorar a afectação dos investimentos é necessário considerar dois domínios com importantes repercussões:

- ☞ **O sector público.** Os investimentos neste sector têm, por vezes, uma excessiva intensidade de capital, gerando, em consequência, menos emprego do que deveriam; por outro lado, concentram-se nas capitais dos países, contribuindo para agravar as assimetrias entre as zonas urbanas e rurais. Além destes aspectos, o investimento público opta frequentemente por projectos pouco rentáveis, produzindo menos do que o previsto.

É fundamental repensar o papel do Estado: na mobilização de recursos nacionais e no financiamento dos investimentos, na selecção e avaliação dos projectos, nos objectivos e na gestão do sector público empresarial.

- ☞ **O investimento do sector privado está mal repartido na ASS,** como consequência do subdesenvolvimento do mercado de capitais e da

concentração do sistema bancário. Muitos africanos não têm acesso ao crédito do sector formal e numerosos sectores da economia estão privados de financiamento.

O **ajustamento estrutural** seria mais rápido e eficaz se **melhorassem os mercados de capitais** através: da **inovação institucional**; da **revisão dos regulamentos do sector bancário**; do **apoio a programas de crédito** visando grupos específicos como as **mulheres**, os **empresários do sector informal** e os **pequenos agricultores**; da **extensão das disponibilidades em "capital de risco"**.

É fundamental alargar a oferta de emprego na ASS

Para isso é necessário:

- ↳ **Estimular a criação de novas empresas** (em particular, as de pequena dimensão e de mão-de-obra intensiva);
- ↳ **Favorecer a expansão, a inovação e a penetração em novos mercados** (incluindo os de exportação) das pequenas empresas do sector privado.

2.4. Papel do Estado no investimento

O financiamento é um aspecto crítico do ajustamento pelo investimento

A questão chave que se coloca quando se adopta uma estratégia de ajustamento estrutural pelo investimento, na África Subsahariana, é a de saber quem o irá financiar. Três fontes são possíveis:

- ↳ **o financiamento estrangeiro;**
- ↳ **a poupança e o investimento do sector privado;**
- ↳ **o sector público.**

O capital estrangeiro ajuda, mas não pode ser a única fonte de financiamento

A tentação de olhar para o **estrangeiro** quando se trata de encontrar solução para os problemas financeiros é sempre grande. Contudo, no caso da África Subsahariana, contar **essencialmente** com capital estrangeiro pode não ser uma boa solução: este poderá ser atraído para a exploração de riquezas minerais que alguns países da ASS possuem, para alguns mercados urbanos relativamente grandes e para alguns sectores, mas a maior parte dos países da região possuem

mercados muito pequenos, níveis de rendimento baixos e uma mão-de-obra escassamente qualificada, factores pouca atractivos no momento de escolher a localização de grandes e vultuosos investimentos.

O exemplo da Ásia, nomeadamente da China, é paradigmático de que o fluxo massivo de capitais estrangeiros é uma **consequência da prosperidade económica e não a sua causa**: em geral, os capitais apenas afluem em quantidade a um país quando este atinge taxas de crescimento rápidas.

O capital estrangeiro é, sem dúvida, uma fonte importante de financiamento do investimento; contudo, se estiver disponível, deverá antes ser considerado como um reforço dos recursos nacionais do que a base essencial do financiamento do desenvolvimento nacional.

A dívida externa é um dos maiores problemas que se colocam aos países da África Subsaariana.

No seu conjunto, ***a dívida externa total aumentou de 153% entre 1980 e 1994 e, quando expressa em percentagem do PIB, passou, no mesmo período, de 30,6% para 78,7%***. Em alguns países (Costa do Marfim, Congo, Quénia, Uganda, entre outros), o serviço da dívida absorve 30% das receitas de exportação; assim, toda e qualquer acção no sentido de a aliviar (supressão total ou parcial, reescalamento, etc.) poderá, de imediato, disponibilizar recursos que poderão ser canalizados para o financiamento do investimento.

O sector privado pode aumentar as suas taxas de contribuição para o investimento nacional

Apesar das reduzidas taxas de poupança que caracterizam a ASS, o *sector privado nacional* poderia, sob certas condições, financiar investimentos mais numerosos. A mudança da estrutura das incitações, nomeadamente um acesso acrescido dos potenciais investidores ao crédito, poderia estimular fortemente a poupança e a sua repartição.

Em geral, pensa-se que poupança e investimento são decisões independentes, guiadas por incitações diferentes e equilibradas através de ajustamentos dos preços dos mercados financeiros e do nível de rendimento nacional. Contudo, em numerosos sectores da economia subsaariana, o montante poupado por uma empresa, por uma família ou por um indivíduo depende das ofertas de investimentos específicos que lhes surgem como atractivas, acabando poupança e investimento por se fundir numa única decisão: ***as pessoas restringem o seu consumo, não para poupar em si, mas para financiar um investimento desejado.***

Neste quadro, o **papel dos governos deverá ser**, mais do que incitar os indivíduos a poupar, o de **criar um ambiente favorável ao desenvolvimento que ofereça numerosas possibilidades de realização de investimentos rentáveis**.

Uma política eficaz de investimentos públicos é essencial

Uma das prioridades do **investimento público** deveria ser a de complementar o investimento do sector privado. O investimento no capital humano, físico e natural, deverá dirigir-se a sectores altamente rentáveis, tais como a **infra-estrutura rural e urbana** (vias de comunicação e transportes, energia, água potável, sistemas de esgotos, etc.) e **o capital humano** (educação primária e secundária, certos tipos de formação profissional, saúde e nutrição de base, investigação agrícola aplicada, etc.).

As despesas nestes sectores podem estimular os investimentos no sector privado e aumentar, em vez de diminuir, a **poupança** deste sector. **O investimento público pode elevar a rentabilidade do investimento privado que, em retorno, induzirá o aumento da poupança privada e, mais geralmente, das possibilidades de mobilização de novos recursos nacionais.**

As empresas públicas não podem constituir um factor de poupança negativa

Em grande parte da ASS, o sector formal é formado pela administração pública e por empresas do sector público, sendo as actividades do sector privado reduzidas. Os prejuízos das empresas públicas constituem uma forma de poupança negativa, qualquer que seja a nobre razão da sua permanência no sector público (assegurar um serviço de reconhecida utilidade pública, redução de desigualdades, opção por uma estatização deliberada da economia, ...). Como tal, estes prejuízos contribuíram decisivamente para o desenvolvimento da crise económica da região e impulsionaram as economias da ASS no sentido da via do ajustamento estrutural pela contracção.

Como os prejuízos das empresas públicas são um mau investimento dos recursos disponíveis e impedem a sua canalização para o investimento produtivo, constituem um obstáculo, que deve ser removido, para a via de ajustamento estrutural pelo investimento (não penalizadora em termos de emprego).

As “empresas” públicas devem voltar, de alguma forma, a serem empresas

A evolução desta situação passa pela **comercialização** das empresas estatizadas, incluindo ou não a sua **privatização**.

No quadro de uma *privatização*, os efeitos indesejáveis desta podem ser evitados se:

- i)* as empresas estatizadas forem vendidas ao preço real de mercado;
- ii)* os montantes recolhidos forem utilizados pelos governos para financiarem outras formas de investimento
- iii)* as empresas privatizadas forem obrigadas a declarar a sua falência se forem incapazes de funcionar numa situação de benefício.

A **comercialização**, entendida como um retorno da empresa estatizada aos valores e critérios do mercado, pode ser encarada como uma alternativa à privatização. Para tal, a reforma da empresa pública deverá passar por:

- i)* separar a empresa de todo o controlo ministerial a fim de que se tornem entidades independentes;
- ii)* transformar os directores das empresas em gestores, mais do que funcionários;
- iii)* tornar a rentabilidade um objectivo prioritário das empresas;
- iv)* submetê-las a uma maior concorrência, suprimindo as barreiras de entrada;
- v)* caso as anteriores alternativas falhem, permitir-lhes a declaração de falência.

A opção por uma destas soluções depende, naturalmente, dos governos e das suas opções e dos mercados onde as empresas se situam: se a comercialização não resulta ou não é desejável, a melhor solução é, sem dúvida, a privatização.

Em resumo, se devidamente articulado com o desenvolvimento do sector privado, o investimento público pode ser o sector piloto do ajustamento estrutural na ASS, estimulando a poupança e o investimento global, o crescimento e, consequentemente, a criação de oportunidades de empregos.



Como aprofundar?...

Título: *Normas do Trabalho e Ajustamento Estrutural*
Autor: OIT, Roger Plant, Genebra
Data de publicação: 1995
Língua: Francesa

Título: *Relatório da 5ª Reunião Bienal de Planificadores de Emprego em África*
Autor: OIT, Abidjan
Data de publicação: 1997
Língua: Inglesa

Título: *Competitividade Internacional, Reforma Económica e Regulação do Mercado de Trabalho em África*
Autor: OIT, Abidjan
Data de publicação: 1997
Língua: Inglesa

Título: *Relatório sobre o Emprego em África em África 1997/98*
Autor: OIT, Abidjan
Data de publicação: 1997
Língua: Inglesa

3. COMPOSIÇÃO SECTORIAL DO CRESCIMENTO

No contexto da África Subsaariana, qualquer estratégia de crescimento a longo prazo deverá dedicar tanta atenção à intensidade da criação de empregos como às próprias taxas de crescimento. Tal é justificado por razões de distribuição de riqueza pois, ***para um dado nível de produção, quanto mais elevado for o nível de emprego, maior é a parcela dos rendimentos do trabalho na produção.***

Uma taxa elevada e sustentada de crescimento é condição necessária, mas não suficiente, para melhorar a criação de empregos tendo em vista a redução da pobreza.

Assim, é preciso combiná-la com um tipo de crescimento que absorva mão-de-obra, pelo que a questão que se coloca é a de determinar qual a composição sectorial óptima, isto é, ***quais os sectores susceptíveis de maximizar a procura de mão-de-obra correspondente a uma dada taxa de crescimento.***

3.1. Inversão do declínio do sector rural

A agricultura tem um papel chave como sector piloto para a criação de empregos na maior parte dos países da África Subsaariana.

O crescimento e o desenvolvimento humano na ASS não podem ter lugar sem desenvolvimento do meio rural; assim, as políticas de desenvolvimento e de crescimento da economia rural com forte intensidade de empregos devem ser concebidas como parte integrante da estratégia de crescimento da economia global, visando o aumento da produtividade do trabalho na agricultura.

A implementação deste tipo de políticas induzirá um **aumento dos rendimentos que conduzirá ao aumento da procura de produtos agrícolas e não agrícolas, gerando um potencial mais elevado para a criação de empregos.**

Alguns aspectos chave devem ser considerados:

População e mão-de-obra. Para elevar a produtividade do trabalho na agricultura, é necessário aumentar mais rapidamente a produção agrícola do que a mão-de-obra; para além do aumento, em si, da produção agrícola, a redução da mão-de-obra envolvida em actividades agrícolas pode ser conseguida através de três vias: ***(i)*** uma taxa acrescida de absorção da mão-de-obra na economia não rural; ***(ii)*** um aumento da proporção da mão-de-obra empregue em actividades rurais não agrícolas; e ***(iii)*** uma redução da taxa de crescimento da mão-de-obra através da diminuição da taxa de crescimento demográfico.

Acesso à terra. Um melhor acesso aos recursos produtivos – principalmente a terra – é a chave essencial para o crescimento do emprego. O não acesso à terra tem diversas consequências: *a)* limita o acesso ao crédito, pois a terra não pode ser considerada como garantia num potencial financiamento; *b)* não estimula grandes investimentos na sua melhoria; e *c)* agrava as desigualdades, pois os pequenos agricultores serão sempre mais afectados.

Acesso à tecnologia. Na maior parte da ASS, a tecnologia agrícola é extremamente rudimentar, pelo que um maior acesso à terra dos pequenos agricultores deve ser combinado com um melhor acesso a outros recursos: instrumentos de base, sementes seleccionadas e fertilizantes, serviços de vulgarização e extensão agrícola, melhores infra-estruturas para facilitar a produção e a distribuição.

Acesso ao crédito. Joga um papel fundamental no acesso aos recursos tecnológicos e é indispensável para permitir a diversificação das produções para segmentos onde a procura é forte (nomeadamente os de exportação).

Capital humano. Os pequenos agricultores têm necessidade de educação e formação para poderem assimilar os conhecimentos inerentes às novas técnicas de produção, para lidar mais eficazmente com a concorrência em mercados de maior dimensão e para desenvolver novos produtos de exportação mais diversificados.

Incitações. A economia rural deve receber uma remuneração apropriada pelo seu esforço; além disso, é absolutamente necessário aumentar as margens de lucro dos agricultores e abandonar a imposição de preços à produção desfavoráveis. Um outro domínio onde os incentivos devem ser ajustados é o dos impostos, das taxas aduaneiras e dos controlos discriminatórios que prejudicam os pequenos proprietários e impedem a adopção de técnicas de produção com forte coeficiente de mão-de-obra.

Diversificação da economia rural. O desenvolvimento de novos produtos agrícolas orientados para a exportação e a promoção de actividades rurais não agrícolas cujos produtos possam interessar tanto aos mercados internos como eventualmente aos da exportação, são opções que necessitam incitações e recursos específicos. Em primeiro lugar, é necessário identificar que produtos; em seguida, as qualificações disponíveis ao nível local; por último, encorajar e fornecer aos potenciais produtores a assistência técnica necessária.

Actividades rurais não agrícolas. Têm um papel importante na criação de empregos, ao mesmo tempo que asseguram rendimentos e empregos agrícolas adicionais, pois são potencialmente capazes de estimular as actividades agrícolas. Para o efeito, é necessário ultrapassar numerosos obstáculos, tais como: ausência de tecnologias apropriadas, limitações no acesso ao crédito, problemas de aprovisionamento de matérias primas, inadequação das estruturas de formação e de qualificação, limitado acesso a serviços de apoio e uma infra-estrutura inadequada.

As mulheres no emprego rural. As mulheres representam uma percentagem mais elevada da mão-de-obra subsahariana empregue na agricultura do que noutros países. Contudo, as estatísticas provam que a sua remuneração, relativamente aos homens, é mais baixa do que a proporção verificada noutras regiões e que a qualidade do seu emprego é, frequentemente, débil devido às limitações ao nível da educação e da formação. No capítulo 5 deste módulo, detalhar-se-ão algumas acções propostas em favor das mulheres.

3.2. Outros sectores piloto do crescimento

O sector formal é fundamental para o crescimento do rendimento

Embora cerca de 90% das possibilidades de emprego na ASS sejam geradas fora do sector formal moderno (nos sectores informal urbano e rural), a criação de emprego no sector formal é particularmente importante nos países da ASS pois é este sector que oferece os empregos de maior qualidade e melhor remunerados e, raramente, os trabalhadores deste sector figuram na franja da população considerada pobre.

Contudo, nas duas últimas décadas, a parcela do emprego no sector formal relativamente ao emprego total da ASS diminuiu de 12 para 8%. Tal pode explicar-se pela crise dos resultados macro económicos, pelo duro processo de reformas encetado neste período, assim como pela intensidade de utilização de capital nas estruturas de produção económica.

A fim de **aumentar a parcela do emprego formal, é necessário implementar um conjunto de políticas destinadas a reactivar e acelerar o crescimento económico com forte intensidade de empregos.** É neste quadro que as **pequenas e médias empresas (PMEs)** do sector formal **jogam um importante papel.**

Podem-se destacar-se diversas políticas que ajudam o desenvolvimento das PMEs

- i)* Apoio a programas de desenvolvimento do espírito de empresa local e de desenvolvimento do sector privado, em geral;
- ii)* Melhoria do acesso ao crédito, reformas do sector financeiro e menor regulamentação das instituições e serviços financeiros;
- iii)* Reforço do sistema judiciário e dos direitos de propriedade;
- iv)* Estímulo da criação de ligações entre empresas de dimensões variáveis e de sectores diversos;
- v)* Fomento da criação de serviços de apoio às pequenas e médias empresas;
- vi)* Apoio à modernização das micro empresas do sector formal;
- vii)* Identificação de grupos específicos para assistência, nomeadamente as mulheres empresárias, os jovens e os cidadãos portadores de deficiência;
- viii)* Desenvolvimento das competências tecnológicas;
- ix)* Melhoria dos acessos aos mercados e das redes de informação;
- x)* Encorajamento da confiança comercial por efeito, entre outros, da estabilidade política e de um código de investimentos;
- xi)* Reforço das relações entre o governo e as empresas; e
- xii)* Aumento das oportunidades de formação e de desenvolvimento de competências.

A economia informal, nomeadamente nas zonas urbanas, representa o segundo potencial de crescimento do emprego na ASS (após a agricultura)

Estimativas da OIT indicam que o **sector informal representa mais de 60% do emprego urbano total e cerca de 25% do emprego total** dos diferentes sectores. Embora o sector informal urbano tenha conhecido um crescimento rápido (como resultado do alívio dos regulamentos verificado nas últimas décadas), a produtividade do trabalho neste sector diminuiu, o que conduziu a um aumento da pobreza nas zonas urbanas.

Em consequência, **qualquer estratégia que vise** reduzir a pobreza através da **criação de empregos**, não se deve concentrar apenas no **aumento das possibilidades de emprego na economia do sector informal urbano**, mas também na **melhoria da produtividade do trabalho na economia informal**, verdadeira *esponja* de absorção de uma mão-de-obra suturada.





Caixa 3

Promover a produtividade e a segurança social no sector informal

Mesmo se o papel do sector informal no crescimento económico e na criação de empregos é hoje justamente reconhecido, vários domínios desse sector estão limitados pela baixa produtividade e pela ausência de elementos fundamentais de segurança social. A razão é a falta de acesso aos recursos produtivos, aos mercados e aos serviços sociais que, por sua vez, é provocada pela ausência de um ambiente propício às políticas e a instituições apropriadas e adequadas para estabelecer a ligação entre o sector formal e o sector informal.

Um programa visando promover o crescimento e a produtividade deverá visar dois objectivos fundamentais:

- Reforçar a capacidade dos poderes públicos e/ou autoridades locais para coligir dados estatísticos sobre o sector informal e para reformar o quadro jurídico e regulamentar;
- Reforçar a capacidade das associações e ONGs de auto assistência do sector informal, promover o acesso aos serviços financeiros, à formação profissional, à tecnologia e aos mercados e melhorar as condições de trabalho e de segurança social.

Fonte: OIT: *Synthèse du Rapport Général sur l'emploi en Afrique*, OIT/EMAT, Addis Abéba, Fev. de 1999.

Vários factores limitam a participação do sector informal na progressão dos empregos e rendimentos:

Entre esses factores podem destacar-se: **a ausência de um quadro global de acção** visando o seu desenvolvimento; **a insuficiência de infra-estruturas e de serviços de apoio;** o **não acesso ao crédito e aos serviços financeiros;** **a ausência de qualificações técnicas apropriadas, de capacidade de gestão e reduzidas informações globais** relativas ao sector informal.

Assim, um quadro de acção visando apoiar a economia do sector informal na sua luta contra a pobreza, pela criação de empregos, deveria englobar as seguintes orientações políticas:

a) *Melhoria do ambiente favorável ao desenvolvimento do sector informal, incluindo a protecção social*

Aos níveis central e local do governo, será necessário avaliar o impacto das políticas macro económicas sobre o funcionamento do sector informal e adoptar medidas apropriadas no sentido de assegurar que vão no sentido de um desenvolvimento o mais produtivo possível do sector.

O ambiente criado pela **legislação e regulamentação** em matéria de mecanismos de instalação, de registo, de acesso aos meios de produção, de fiscalidade e de salários deverá ser racionalizado de modo a adaptar-se às necessidades particulares do sector.

Ao nível das micro empresas, deverão ser feitos esforços para promover **acções colectivas na base** reforçando ou apoiando a formação de **associações sectoriais**, o que permitirá aos operadores do sector informal articularem as suas necessidades e fornecerá uma base para a participação na elaboração e aplicação das políticas e programas que afectam os trabalhadores deste sector.

☒ VER: **MÓDULO 3, CAPÍTULO 4**

A melhoria das condições de trabalho, do ambiente e da protecção social no sector informal são outras medidas que contribuem para o desenvolvimento do sector. A experiência da OIT na Tanzânia demonstra que é possível atingir esses objectivos através da autogestão e da cooperação das associações do sector informal, com uma participação mínima do Estado.

b) Desenvolvimento do acesso aos serviços financeiros e das possibilidades de comercialização

É reconhecida a dificuldade que os operadores do sector informal têm no acesso ao crédito e que funcionam, essencialmente, devido à poupança individual ou a crédito informal disponibilizado a taxas exorbitantes, o que conduz a que muitos investimentos válidos não sejam realizados, com a consequente diminuição do nível de emprego. Assim, as políticas de promoção de emprego deverão ter como objectivos maiores a **melhoria do acesso ao crédito e a outros serviços financeiros tais como a actividade seguradora**.

☒ VER: **NESTE MÓDULO, CAPÍTULO 5**

Estes objectivos poderão ser atingidos através de práticas inovadoras em matéria de intermediação financeira permitindo reduzir os riscos e os custos e capazes de disponibilizar, a longo prazo, serviços financeiros às populações habitualmente excluídas do sistema bancário formal. A **formação dos responsáveis** dessas instituições e a **divulgação das melhores práticas**, associada à **disponibilização de conselhos e apoio técnico** são vias a serem exploradas aquando da formulação de programas de promoção de emprego.

c) Promoção de actividades industriais e de manufactura através da melhoria das tecnologias

Um dos principais sub-sectores da economia informal é a produção de produtos manufacturados e industriais e o fornecimento de serviços de reparação (mecânica auto, electricidade, construção, etc.) destinados, na sua maioria, às camadas mais pobres da população. **A promoção deste sector não visa, assim, apenas o aumento da produtividade e dos rendimentos dos produtores pobres, mas também a melhoria do consumo e do bem-estar dos pobres.**

Para o efeito, é primordial apoiar o desenvolvimento das competências técnicas, de gestão e comerciais dos operadores do sector, assim como alargar o acesso aos recursos produtivos. A maior parte das ONGs e associações que operam no sector têm grandes dificuldades em elaborar e executar programas de formação nos domínios da gestão de negócios e das práticas comerciais; a disponibilização de serviços e apoio nestes domínios será assim extremamente bem-vinda e útil aos operadores económicos do sector.

d) *Reforço das ligações a montante e a jusante e da subcontratação*

A economia do sector rural informal e a economia rural estão estreitamente ligadas. A produtividade e o emprego melhorarão e a pobreza diminuirá se essas ligações estreitas forem especificamente identificadas, a montante e a jusante, tendo em vista o seu reforço através de medidas apropriadas.

As ligações entre o sector formal e informal dever-se-ão reforçar através da subcontratação; a este nível, o estado poderá desempenhar um papel activo encorajando os empresários mais importantes a subcontratarem operadores do sector informal, recorrendo a incentivos apropriados.

e) *Intensificação do desenvolvimento de infra-estruturas através de tecnologias de alta intensidade de mão-de-obra*

As actividades do sector informal sofrem de uma insuficiência de infra-estruturas de apoio (electricidade, água, meios de comunicação e de transporte, etc.).

As políticas de acção deveriam estimular a criação de infra-estruturas, incluindo a modernização de estradas, das habitações, das escolas e das instalações de saúde, utilizando tecnologias de alta intensidade de mão-de-obra.

 VER: **MÓDULO 3, CAPÍTULO 5**

f) *Melhoria da educação de base, das competências técnicas e da formação em gestão*

Os pacotes de formação da OIT como a formação comunitária, a formação qualificante e programas do tipo “Gere melhor o teu negócio” ou “Começa o teu negócio” podem conduzir a uma melhoria das competências técnicas e de gestão do sector informal.

 VER: **MÓDULO 3, CAPÍTULOS 3 E 4**



Como aprofundar?...

Título: *Manual Prático: Desenvolvimento do Emprego e da Economia Local*
Autor: Comissão Europeia, Bruxelas
Data de publicação: 1995
Língua: Inglesa

Título: *Empregos para África: Para um Programa de Acção*
Autor: OIT, Genebra
Data de publicação: 1997
Língua: Francesa

Título: *Acordo de Concertação Estratégica, 1996-1999*
Autor: Conselho Económico e Social, Lisboa
Data de publicação: 1998
Língua: Inglesa

Título: *Relatório do Comité sobre Criação de Empregos em Pequenas e Médias Empresas*
Autor: OIT, Genebra
Data de publicação: 1998
Língua: Inglesa

Título: *Programa Plurianual do Emprego (até 1999)*
Autor: Ministério para a Qualificação e Emprego, Lisboa
Data de publicação: 1996
Língua: Portuguesa

4. REESTRUTURAÇÃO DA OFERTA DE FORMAÇÃO

4.1. Desenvolvimento e formação

Sem formação, não há desenvolvimento sustentado

A formação, quando bem concebida e executada, beneficia os indivíduos, as empresas e a sociedade em geral, pois permite às pessoas desenvolverem-se e melhorarem as suas competências, aumentarem as suas hipóteses de encontrar e manter um emprego, melhorarem a sua produtividade no trabalho e de contribuírem para a elevação do seu bem estar e das suas famílias.

A formação oferece ainda aos interessados **um meio para mudarem de carreira**, numa base voluntária ou obrigatória, **alargando as suas hipóteses de emprego**. **As empresas também beneficiam** da formação da mão-de-obra pois ela **permite aumentar a produtividade, a competitividade e os lucros**.

O estado também beneficia da formação pois ela tem um papel importante, senão decisivo, no crescimento e desenvolvimento económico; o progresso económico e social dos países industrializados e em via de industrialização rápida foi sempre acompanhado por fortes investimentos na educação e formação da mão-de-obra. Esses investimentos foram sempre recuperados através de ganhos de produtividade, pois uma mão-de-obra bem formada e motivada pode facilmente maximizar a produção para um dado nível de capital.

4.2. Globalização e formação

O ritmo da mundialização e do progresso técnico acelera-se, dando lugar ao aparecimento de novos problemas

A exacerbação da concorrência e as outras mudanças que resultam tanto da integração da economia mundial como das mutações tecnológicas são factor de instabilidade e arriscam-se a comprometer a empregabilidade de uma parte da mão-de-obra. Por outro lado, estas transformações oferecem novas possibilidades que, potencializadas, estimularão o crescimento económico e a criação de empregos. Quanto mais elevado for o nível de educação e formação de uma população, maiores as possibilidades de aproveitar essas possibilidades e de minimizar o custo social das mudanças para uma economia mais aberta.

Globalização, mutações tecnológicas e novas formas de organização do trabalho estimulam-se mutuamente

A procura de mão-de-obra qualificada foi estimulada pela globalização, pelas mutações tecnológicas e pelas novas formas de organização do trabalho, três factores que estão intimamente ligados: as novas tecnologias da informação, tornando menos caras e mais rápidas as comunicações, facilitam a globalização

da produção e a integração dos mercados financeiros; a globalização, provocando uma intensificação da concorrência, favorece a difusão das novas tecnologias assim como a adopção de novas formas de organização do trabalho. Cada vez mais, o êxito económico de um país depende do seu acesso às novas tecnologias e das qualificações da sua mão-de-obra.

A aceleração da globalização e a exacerbação da concorrência incitam os países a investir na valorização dos seus recursos humanos

Estas mudanças têm também o efeito de reduzir as possibilidades de formação de muitos trabalhadores, pondo em causa as relações de trabalho de longa duração e excluindo numerosos trabalhadores pouco qualificados. Os sistemas de formação estão igualmente sob pressão porque as mudanças tecnológicas, a alteração dos ciclos de produção e as novas formas de organização do trabalho alteram o quadro no qual se inscrevem as decisões em matéria de formação.



Caixa 4

O peso das mudanças em curso sobre os sistemas de formação

- 1) ***Transformação dos regimes económicos.*** Em qualquer regime económico, os sistemas de formação são obrigados a adaptarem-se para melhor responderem à procura do mercado; contudo, é nas economias em transição como as da ASS, onde a economia, centrada sobre a substituição de importações, era fortemente protegida e, em consequência, as necessidades futuras de qualificações mais fáceis de prever, que os esforços de adaptação são mais importantes.
- 2) ***Desemprego, exclusão social e austeridade orçamental.*** Face à subida do desemprego e às suas consequências – exclusão e discriminação sistemáticas para certas categorias sociais – foram lançados programas dirigidos à valorização dos recursos humanos a fim de melhorar a empregabilidade dos interessados e facilitar a sua procura de trabalho.
- 3) ***Tecnologia e mundialização.*** As empresas esforçam-se por adaptar estratégias e formas de organização e de produção mais flexíveis a fim de melhor responderem à evolução das preferências dos consumidores e se adaptarem às mutações tecnológicas; uma cada vez maior importância é atribuída à flexibilidade funcional e numérica da mão-de-obra, em todos os tipos de actividades.
- 4) ***Formas atípicas de trabalho e sector informal.*** Nos últimos anos, o trabalho a tempo parcial, o emprego temporário, o trabalho independente e o emprego no sector informal, progrediram bastante. Parte destes empregos são pouco qualificados e ocupados por pessoas com um mínimo de formação, o que gera o risco de uma progressiva desqualificação da mão-de-obra.
- 5) ***Sector dos serviços, pequenas e micro empresas.*** A parcela dos serviços aumentou em todas as economias, mas os sistemas de formação, originalmente concebidos para responderem às necessidades do sector industrial, levaram tempo a adaptar-se a esta evolução. Outra importante mudança estrutural: as pequenas e micro empresas contribuem cada vez mais para o crescimento do emprego, mas fazem poucos esforços para formarem o seu pessoal, pois pensam que o investimento é caro e pouco rentável.
- 6) ***Formação para a vida.*** A rapidez do progresso técnico exige dos trabalhadores que aprendam durante toda a sua vida. Os sistemas de formação devem adaptar-se a esta realidade. Devem proporcionar aos trabalhadores a aquisição de determinadas qualificações, mas também devem prepará-los para se aperfeiçoarem ao longo de toda a sua vida activa.

Fonte: OIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-99*, Genève, 1998.

Tendo em conta as transformações em curso, é fundamental, para a prosperidade das empresas, para a boa saúde da economia e para promover emprego, **melhorar o nível de instrução e de formação dos trabalhadores**. Concorda-se cada vez mais que, **para ser produtivo e competitivo no próximo século, um país deverá dispor de uma mão-de-obra bem formada e adaptável**.

No novo contexto, é essencial investir na educação e na formação, ao menos por cinco grandes razões:

1. Para que a liberalização política e democrática se apoie em bases sólidas, é necessário que o sistema de educação faça de cada pessoa um cidadão de corpo inteiro, consciente dos seus deveres e direitos sociais.
2. O progresso técnico é tão rápido que a mão-de-obra deve possuir um nível de instrução e de formação cada vez mais elevado e actualizar permanentemente as suas competências (donde o conceito de formação para toda a vida).
3. Sendo a economia mundial cada vez mais integrada, um país apenas pode ser produtivo e competitivo no mercado internacional se a sua população estiver instruída e bem formada.
4. Para prevenir a exclusão social, é preciso melhorar o nível de instrução e de formação dos grupos vulneráveis.
5. Para elevar a capacidade de criação de empregos da economia, é necessário tornar o mercado de trabalho mais eficiente, ultrapassando o estrangulamento que representa a ausência de qualificações.

4.3. Os sistemas de formação

Os sistemas de formação existem num contexto bem determinado

Os sistemas de formação são o produto das instituições do mercado de trabalho, dos mecanismos de incitação, assim como do apoio que recebem dos empregadores, dos trabalhadores e do Estado. Os seus resultados estão ligados à capacidade demonstrada para valorizarem as competências e as qualificações profissionais de cada cidadão.

O desemprego é, em parte, devido a uma inadequação das qualificações mas, para o diminuir, é também necessário estimular a criação de empregos através de medidas apropriadas para elevar a competitividade e acelerar o crescimento. Uma melhor formação da mão-de-obra reforçará a competitividade, assegurará uma

melhor complementaridade do capital humano e do capital propriamente dito e facilitará o processo de ajustamento.

Nos novos mercados de trabalho não haverá lugar para quem tenha uma empregabilidade insuficiente

Nos mercados de trabalho que resultam da nova ordem económica, não haverá lugar para quem, por falta de uma formação adequada, tenha uma empregabilidade insuficiente. No quadro de uma política visando acelerar o crescimento e a competitividade, é também necessário, através da formação, elevar a empregabilidade de certas categorias sociais e reduzir a discriminação que as impede de aceder ao emprego.

A importância atribuída à noção de *empregabilidade* tem a ver com a evolução do mercado de trabalho: diminuição da segurança do emprego, riscos crescentes de exclusão para os que não possuam as qualificações pretendidas, necessidade de os trabalhadores terem competências cada vez mais exigentes, de se actualizarem constantemente e de serem polivalentes.

O esforço de formação deve ser bem orientado

Para que as medidas de reorganização do trabalho e as medidas paralelas de formação dêem os resultados esperados, é indispensável que se completem estreitamente – que o sistema e os objectivos das empresas, o esforço quantitativo e qualitativo de formação respondam precisamente às novas formas de organização do trabalho. A formação não deve tornar-se um fim em si, substituir-se às medidas porventura difíceis que as empresas deveriam adoptar ao nível das operações. Mal dirigido, o esforço de formação arrisca-se a ser uma pura perda: é necessário que se centre precisamente sobre os objectivos que condicionam o sucesso da empresa e inspiram a sua estratégia.

As forças de mercado, se bem que determinantes, são insuficientes para resolver o problema da formação

Se os poderes públicos não intervierem, é provável que os candidatos a emprego, os trabalhadores e os empregadores não investam o suficiente para desenvolver o seu próprio potencial e que os colegas de trabalho, a empresa e a sociedade em geral não tirem plenamente partido das vantagens que lhes pode trazer um trabalhador experimentado. Essas insuficiências do mercado ou esta falta de investimento na formação pós-escolar podem resultar, por um lado, de uma situação de incerteza e, por outro lado, de um desacordo sobre a repartição dos custos e vantagens da formação.

Os empregadores estão frequentemente pouco dispostos a investir num domínio no qual nunca entraram. Quanto às pequenas empresas, raramente estão à altura de financiar os importantes custos fixos associados à formação.

Estas insuficiências comportam consequências a dois níveis

Em primeiro lugar, os próprios empregadores podem sofrer de carência de mão-de-obra qualificada, o que os impede de desenvolver a sua empresa ou de obter melhores resultados. Esta penúria de mão-de-obra qualificada pode ser devida ao “desvio” praticado por certas empresas à custa dos seus concorrentes ou resultar de uma falta de jovens recrutas suficientemente qualificados.

As empresas que se defrontam periodicamente com problemas de mão-de-obra qualificada podem adoptar medidas para atenuar o problema adoptando um sistema de produção que não exija tantas qualificações, isto é, reduzindo a importância relativa dos empregos qualificados. Todavia, tais medidas criam problemas de outra ordem, ligados ao insuficiente investimento na formação especializada ao nível macro económico.

As economias que não estão à altura de fornecer suficientes trabalhadores qualificados aperceber-se-ão talvez que todo o sistema económico se ajusta a qualificações de um nível inferior ou a um equilíbrio baseado sobre qualificações de um nível inferior. Esta situação pode ter efeitos negativos sobre as vantagens comparativas de que beneficiaria o crescimento da economia a longo prazo.

Mudanças necessárias para os sistemas de formação

Diversas soluções foram apontadas para os sistemas de formação. Muitas apelam a uma intervenção dos poderes públicos no domínio do ensino, pondo o acento sobre o reforço da capacidade da mão-de-obra para “aprender a aprender” de modo a contribuir para a elevação das qualificações da mão-de-obra numa época de progresso técnico rápido. Estas soluções permitem igualmente completar os investimentos das empresas sem intromissão nas suas decisões referentes ao tipo e ao volume da formação. Apresentam contudo o inconveniente de não responderem aos problemas das insuficiências da formação dos formandos deixadas pelo sistema educativo. Este problema constitui uma realidade séria nas economias onde os abandonos escolares nos níveis primário e secundário são numerosos.

Uma outra solução consiste em encorajar as empresas a formarem o seu pessoal

Várias vias são possíveis: seja obrigando-as a pagar um imposto - formação reembolsável, seja concedendo-lhes incentivos fiscais (nomeadamente nas PME) quando elas financiam uma formação. Esta solução apresenta a vantagem de que a formação ministrada corresponda às necessidades dos empregadores. Todavia,

uma taxa especial arrisca-se a não favorecer o emprego, na medida em que aumenta os custos da mão-de-obra. Por outro lado, um sistema nacional de harmonização das qualificações pode contribuir para que a formação responda à evolução das técnicas e da organização do trabalho, ainda que uma certa coerência e transparência sejam essenciais se se pretender que tais certificações sejam credíveis.

Uma participação tripartida nas decisões da formação

Um outro meio importante para que o conteúdo e a forma dos **sistemas de formação correspondam às necessidades**, consiste em fazer participar activamente os **empregadores** e os **trabalhadores** nas actividades dos **organismos** que definem as **orientações nacionais, em matéria de formação**, às escalas nacional, regional e local.

De facto, uma participação tripartida nas decisões da formação (organismos governamentais e públicos, organizações de empregadores e de trabalhadores) pode constituir um bom meio para reforçar e desenvolver as qualificações de base requeridas pela economia garantindo que as necessidades dos empregadores em matéria de qualificações, tanto no plano quantitativo como qualitativo, serão tomadas em atenção nos cursos propostos pelos estabelecimentos de formação.



Caixa 5

Tipos de Sistemas de Formação

Sistema	País	Características
<i>Sistema “cooperativo”</i>	Alemanha, Áustria, Suíça, numerosos países da América Latina	Forte cooperação entre as organizações de empregadores, o Estado e os sindicatos, induzindo fortes pressões sobre a organização da formação.
<i>Sistema baseado na empresa</i> ▸ Fraca taxa de rotação da mão-de-obra	Japão	Fraca mobilidade da mão-de-obra, emprego para toda a vida para numerosos trabalhadores, longo prazo privilegiado como resultado da ausência de pressões do mercado, sistema salarial baseado na antiguidade e nos sindicatos de empresa.
▸ Sistema voluntarista	Estados Unidos, Reino Unido	Poucas pressões oficiais exercidas sobre as empresas para que executem formação
<i>Sistema “estático”</i> ▸ Sistema baseado na procura	Hong-Kong, República da Coreia, Singapura, Taiwan, China	O estado tem um papel fundamental na coordenação da procura e da oferta de qualificação. Sistema funcionando num ambiente económico aberto e concorrencial
▸ Sistema baseado na oferta	Economias em transição, numerosos países em desenvolvimento da Ásia e da África	O governo assume a responsabilidade essencial da formação formal. Os empregadores não são submetidos a pressão para disponibilizarem formação.

Fonte: OIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-99*, Genève, 1998.

Não existe um sistema de formação ideal

Os sistemas de formação diferem de país para país e num mesmo país assumem características de acordo com a especificidade de cada local ou região. Assim, a capacidade prática dos diferentes sistemas para responderem às necessidades de formação e à evolução da procura e da natureza das qualificações é muito variável. Três factores devem ser destacados:

1. ***A importância de uma boa bagagem educativa*** que permitirá a aquisição de qualificações; cada vez mais o ensino de base será dirigido para transmitir principalmente qualificações analíticas e sociais.
2. ***A estrutura de incitações do sistema de formação***; os sistemas que funcionam num ambiente económico fechado e ineficaz e que estão essencialmente baseados sobre a oferta nunca permitirão amortizar os investimentos feitos na educação e na formação.



Caixa 6

Brasil: a transformação do sistema de formação profissional graças a novos protagonistas, a novas instituições e a uma nova concepção do trabalho

No Brasil, o sistema corrente de formação profissional e técnica respondia cada vez pior à amplitude e à diversidade das necessidades de formação associadas ao novo ambiente económico. Os sistemas de formação, os programas, as fontes de financiamento e os estabelecimentos foram organizados em função do regime de substituição de importações: os sistemas eram, em geral, bem adaptados ao quadro para o qual haviam sido concebidos e a sua eficácia era reconhecida, inclusive no plano internacional. Mas, a sua estrutura é agora muito rígida e os programas de formação estão ultrapassados.

O sistema corrente de formação deve adaptar-se para fazer face a novas necessidades do mercado de trabalho e às novas situações profissionais, incluindo o trabalho em tempo parcial, o trabalho autónomo, as actividades do sector não estruturado, o trabalho em regime de subcontratação, a constituição de cooperativas e a preparação dos jovens desfavorecidos para um primeiro emprego. O perfil da mão-de-obra evoluiu igualmente e constata-se doravante um aumento das taxas de actividade das mulheres e dos grupos tradicionalmente excluídos ou “invisíveis” da mão-de-obra, tais como as minorias, as pessoas portadoras de deficiência e os trabalhadores rurais. A nova natureza dos empregos exige novas qualificações e aptidões.

O desafio lançado ao sistema brasileiro de formação profissional é, antes de mais, quantitativo. Estimase que o sistema actual formou, em 1996, perto de 5 milhões de pessoas, ou seja 7% da população economicamente activa. *O Ministério do Trabalho fixou o ambicioso objectivo de aumentar esta proporção em 1999.* A fim de atingir este objectivo, foram organizadas novas parcerias à escala nacional, sectorial e local para assegurar a formação, sendo necessárias novas formas de financiamento para desenvolver o sistema. O desafio é igualmente qualitativo na medida em que implica o aperfeiçoamento de novas disposições institucionais para a organização da formação e o conteúdo dos cursos.

Fonte: A. C. Posthuma: *Transformation in the Brazilian vocational training system: Innovating through new actors, institutions and course design*, Santiago, OIT, 1997.

- 3. O quadro institucional no qual o sistema funciona;** o nível de participação e o apoio dos empregadores, dos trabalhadores e dos governos é um elemento chave para a melhoria dos resultados e da eficácia dos sistemas de formação.

Uma orientação adequada depende do sistema de formação que está instalado e da forma como os mercados de trabalho estão organizados

É necessário, portanto, analisar não somente a forma como os diferentes países asseguram a formação técnica no quadro do seu sistema, mas igualmente:

- ↪ **a forma como a formação está associada ao mercado de trabalho;**
- ↪ **as modalidades de participação das instituições do mercado de trabalho e, em particular, dos parceiros sociais.**

4.4. Para uma reformulação dos sistemas de formação

A capacidade dos protagonistas dos sistemas deve ser reforçada

A implementação de sistemas de formação capazes de responderem e de se adaptarem à procura e a organização de actividades melhor dirigidas e coordenadas exigem, em primeiro lugar, interacções e coordenação entre os parceiros sociais (empregadores e trabalhadores), os governos e os organismos doadores. Deste ponto de vista, uma tarefa essencial deve ser cumprida: reforçar a capacidade dos diferentes protagonistas – o Estado, por um lado, e os parceiros sociais, por outro – para assumirem as suas novas responsabilidades. Se esta capacidade não for verdadeiramente reforçada, as reformas encetadas arriscam-se a não irem para além dos projectos que as apoiaram e não assegurarão uma base sólida para o crescimento.

Não existem receitas universais relativas aos sistemas de formação

Para resolver os problemas nacionais, é preferível tomar como ponto de partida os sistemas e a tradição existentes. A eficácia de qualquer sistema de formação depende muito não apenas dos programas e da sua organização, mas também, em larga medida, do quadro económico e institucional. **Os programas podem ser exportados, mas não as estruturas.**

Todavia, podem-se indicar algumas condições que aparentemente melhoram a eficácia da formação:

- **Financiamento adequado.** É necessário que existam incitações suficientes para promover a formação e financiamentos estáveis para os estabelecimentos que transmitam as competências que serão necessárias a médio prazo. A formação não deve ser apenas financiada pelo orçamento regular do Estado.



Caixa 7

Costa do Marfim: evolução e reforma do sistema de formação

A longa série de reformas do sistema de formação da Costa do Marfim faz ressaltar os factores que condicionam a política e o funcionamento do sistema. Permite igualmente compreender o que se passou nos países vizinhos, que foram muito influenciados pelo modelo da Costa do Marfim.

A fase de crescimento económico (anos 60 e 70). Durante o período de intenso crescimento económico que se seguiu à independência nos anos 60 e 70, o sistema de formação desenvolveu-se e o Serviço Nacional de Formação Profissional (ONFP) desempenhou um papel fundamental de coordenação que apresentava as seguintes características:

- i) um sistema de incitação financeiro (taxa de aprendizagem e taxa de formação contínua);
- ii) um fundo de formação (FNR) gerido por um conselho tripartido;
- iii) desenvolvimento sistemático de trocas de experiências à escala regional por intermédio do Centro Interafricano para o Desenvolvimento da Formação (CIADFOR), onde o ONFP assegurava o secretariado e garantia o financiamento.

O principal trunfo do sistema residia nas estreitas ligações existentes entre a planificação económica e social, por um lado, e a programação da formação profissional, por outro.

As consequências da crise económica: o ajustamento, a desestabilização e a reconstrução (anos 80 e início dos anos 90). As principais consequências da crise económica foram as seguintes:

- i) diminuição das despesas públicas, incluindo as que estavam consagradas à educação e à formação
- ii) diminuição dos recursos consagrados à formação;
- iii) desmantelamento do ONFP e repartição das suas funções pelo Ministério do Emprego, pelo Ministério do Ensino Técnico e da Formação Profissional e pelo Ministério das Finanças e Assuntos Económicos.

As reformas realizadas após a crise financeira tiveram alguns resultados positivos:

- i) utilização mais flexível dos fundos destinados à formação;
- ii) maior atenção às necessidades de formação do sector informal e das zonas rurais.

Alguns pontos fracos devem ser salientados:

- i) desaparecimento do organismo central de coordenação e perda dos conhecimentos técnicos;
- ii) desintegração de um sistema de formação que produzia regularmente estatísticas sobre o emprego e a formação;
- iii) instalação de um sistema mais rígido de controlo das despesas e transferência dos fundos de formação para o orçamento de Estado.

Lições retiradas da experiência da Costa do Marfim. Podem-se retirar os seguintes ensinamentos desta experiência:

- i) é importante harmonizar a política de desenvolvimento económico e social com os programas de formação, aos níveis central e local;
- ii) devem estar disponíveis informações pertinentes e facilmente acessíveis sobre o emprego, a formação e os indicadores sociais e económicos;
- iii) é necessário conjugar os objectivos de eficácia económica e de justiça social e responder às necessidades de sectores determinados, nomeadamente o sector rural e o sector informal;
- iv) os parceiros interessados devem estar implicados, nomeadamente os parceiros sociais, não apenas na definição dos arranjos financeiros relativos à formação, mas igualmente na orientação, na gestão e avaliação do sistema de formação;
- v) o sistema de formação deve ser adaptável e capaz de reagir rapidamente de forma a fazer face às necessidades e a encorajar as empresas e os trabalhadores a investirem na formação;
- vi) é conveniente mobilizar as competências disponíveis e retirar partido da experiência adquirida a fim de melhorar permanentemente a qualidade das competências;
- vii) é necessário promover a abertura e a cooperação regional.

Fonte: OIT: *Rapport sur l'emploi dans le monde, 1998-99*, Genève, 1998.

- **Qualidade.** A qualidade é essencial para que os formandos, as empresas e os organismos de financiamento tenham confiança na capacidade dos estabelecimentos de formação para transmitirem as competências necessárias.

☒ VER: **MÓDULO 3, CAPÍTULO 4**

- **Políticas nacionais de formação.** As políticas nacionais de formação e as estratégias de execução devem ser concebidas conjuntamente pelos poderes públicos e pelos parceiros sociais; as políticas devem ser adaptadas ao imperativo da formação permanente.

☒ VER: **MÓDULO 3, CAPÍTULOS 1 E 2**

- **Informação fiável e fácil de obter.** Um bom sistema de formação deve apoiar-se sobre informações adequadas provenientes das empresas, dos organismos dos trabalhadores, das comunidades, dos estabelecimentos públicos e privados de educação e formação e dos serviços de emprego, incluindo informações sobre orientação profissional.

☒ VER: **MÓDULO 3, CAPÍTULO 7**

- **Sistema nacional de reconhecimento e certificação das competências.** Um sistema deste tipo é indispensável para determinar se as aptidões adquiridas após os programas de formação, pela experiência ou pelos cursos escolares correspondem a níveis de qualificação definidos e aceites à escala nacional.
- **Estabelecimento de redes.** Tal pode ajudar grupos de pequenas empresas a satisfazerem as suas necessidades de formação.

Ressalta da experiência da OIT que, para reunir as condições referidas acima, é necessário centrar esforços nos seguintes domínios:

- ☞ Desenvolvimento das políticas públicas e do tripartismo (*parceria social*);
- ☞ Financiamentos adequados a longo prazo e incitações para formar e ser formado (*cofinanciamento*);
- ☞ Sistemas de reconhecimento e de controlo das competências garantindo as normas de qualidade da formação (*certificação*);
- ☞ Adaptabilidade e concorrência entre os fornecedores de formação (*relação custo-eficácia*);

- ☞ Manutenção da empregabilidade ao longo de toda a vida e oferta de formações adaptadas às necessidades das micro e pequenas empresas.



Como aprofundar?...

Título: *A Formação Profissional: Perspectivas Internacionais*
Autor: OIT, Genebra; Universidade Laval, Quebeque
Data de publicação: 1993
Língua: Francesa

Título: *A Formação Profissional: Perspectivas Internacionais*
Autor: OIT, Genebra; Universidade Laval, Quebeque
Data de publicação: 1993
Língua: Francesa

Título: *Relatório sobre o Emprego no Mundo, 1998-99*
Autor: OIT, Genebra
Data de publicação: 1998
Língua: Francesa

Título: *A inserção de Jovens e a Formação Profissional*
Autor: OIT, Genebra
Data de publicação: 1997
Língua: Francesa

Título: *Educação e Formação Profissional: Experiências em Países Africanos Selecionados*
Autor: OIT, EAMAT, Adis Abeba
Data de publicação: 1997
Língua: Inglesa

5. PROMOÇÃO DO EMPREGO DAS MULHERES E DAS SUAS POSSIBILIDADES DE RENDIMENTOS

O alargamento das possibilidades de emprego para as mulheres, a melhoria do rendimento do seu trabalho e das condições do seu emprego passa pelo desenvolvimento de estratégias com múltiplas facetas. ***As mulheres na ASS estão fortemente concentradas nos sectores económicos de baixa produtividade*** – nomeadamente a produção alimentar, o pequeno comércio e os serviços dos sectores informais urbano e rural.

Uma estratégia de valorização do trabalho das mulheres deve escolher a forma de combinar acções que:

- ☞ Favoreçam a produtividade das mulheres nos sectores indicados;
- ☞ Estimulem o seu investimento em sectores de maior produtividade e mais lucrativos, como as culturas para comercialização e os produtos manufacturados destinados a exportação.

Os dois tipos de acções devem concentrar-se na **autonomização das mulheres**, nomeadamente na **valorização do capital humano** e no **desenvolvimento da sua capacidade de auto-organização**.

De acordo com estes objectivos gerais, dever-se-á incidir, **simultaneamente**, sobre temas que respondam às necessidades imediatas e no apoio às estratégias de sobrevivência, assim como outros que gerem benefícios a curto e médio prazos, nomeadamente:

- ☞ A necessidade de, num quadro director macro económico, se redistribuírem as despesas públicas para os serviços sociais;
- ☞ As estratégias de educação favorecendo a eliminação das desigualdades assentes sobre o género e o aumento da competitividade das mulheres no mercado de trabalho;
- ☞ Os programas de desenvolvimento do espírito empresarial que permitam o acesso ao crédito e aos serviços financeiros a favor das produtoras rurais e urbanas;
- ☞ A reforma das estruturas políticas e legislativas, nomeadamente os regulamentos sobre o acesso à terra, ao crédito e à protecção social;
- ☞ As estratégias que favoreçam o acesso das mulheres ao emprego remunerado no sector privado moderno;
- ☞ As estratégias organizacionais que favoreçam a participação, a representação e o poder de negociação das mulheres a todos os níveis de decisão.

5.1. Incidência das reformas e políticas de ajustamento sobre o emprego das mulheres

É cada vez mais reconhecido que ***as políticas macro económicas e as medidas de ajustamento estrutural***, que implicam uma reafectação de recursos e de despesas públicas, ***não são neutras em matéria de género***.

Por exemplo, a adopção de propinas escolares em muitos países africanos, conduziu a uma diminuição da participação das raparigas no ensino, sobretudo nas famílias mais pobres, comprometendo os escassos avanços anteriormente alcançados quanto à redução da desigualdade entre os sexos em matéria de acesso à educação. Da mesma forma, as restrições das despesas públicas nos serviços de saúde e a adopção de sistemas de recuperação de custos, conduziram a uma transferência das responsabilidades para cuidar dos doentes e das crianças da sociedade para as famílias e, entre estas, para as mulheres.

Estas tendências **limitam a capacidade das mulheres africanas**, já anteriormente sobrecarregadas, **para manterem a concorrência no mercado de emprego e acederem a empregos de melhor qualidade e melhor remuneração** e, a longo prazo, terão um **impacto negativo** sobre a **qualidade do próprio desenvolvimento humano** e sobre os **esforços para a redução das desigualdades baseadas no género** relativamente ao acesso aos serviços sociais essenciais.

5.2. Investimento no desenvolvimento humano: educação e formação

Apesar de todos os esforços efectuados, a taxa de alfabetização das mulheres é ainda baixa e persistem diferenças no acesso à educação

As razões que explicam o baixo nível de escolaridade das mulheres relativamente aos homens não provêm essencialmente do sistema educativo, mas sim de preconceitos sobre:

- ↪ Os papéis reservados às mulheres no mercado de trabalho e na sociedade em geral;
- ↪ A repartição do trabalho doméstico e do trabalho agrícola, a qual exerce uma influência decisiva no momento da decisão quanto à escolarização dos filhos.

Algumas medidas poderão melhorar o acesso das mulheres à educação

Entre essas medidas incluem-se a redução dos encargos escolares suportados por famílias pobres, a adopção de medidas de incitação a favor das raparigas que

obtenham bons resultados e a continuidade da escolarização das raparigas grávidas, assim como a realização de campanhas de sensibilização.

Uma das alternativas para incentivar a escolarização feminina dirige-se não às raparigas em idade escolar, mas às suas mães. Uma tal estratégia deverá ter duas componentes: **a)** redução da dependência das mães do trabalho efectuado pelas suas crianças e **b)** aumento do nível de educação das mães.

A formação não formal pode ser uma alternativa à educação formal

A formação profissional não formal constitui, também para as mulheres, uma via para a aquisição de qualificações mais elevadas e de melhor qualidade tendo em vista o exercício de um emprego independente remunerado.

Na África Subsahariana, nomeadamente na África Ocidental, o sistema de aprendizagem constitui o principal meio tradicional de transmissão e de aquisição de competências em matéria de emprego independente. Dadas as limitações no acesso das mulheres aos sistemas de formação profissional, os sistemas de aprendizagem tradicional são frequentemente a única alternativa para que as mulheres adquiram competências. Estreitamente ligados às necessidades do mercado de trabalho, os programas deste tipo registam bons resultados em termos de eficácia, oportunidade e inovação.

 **VER: MÓDULO 3, CAPÍTULO 3**

5.3. Desenvolvimento do espírito de empresa – importância do crédito

O crédito é essencial para o desenvolvimento da pequena iniciativa empresarial

O desenvolvimento das pequenas e micro empresas necessita da disponibilização de uma variedade de recursos e capacidades, entre os quais o acesso ao crédito e aos serviços financeiros assume um lugar de destaque como elemento chave para o aumento dos bens de produção. O acesso ao capital é frequentemente sinónimo de acesso à terra, à tecnologia, ao emprego, às matérias primas e aos mercados. Um acesso, mínimo que seja, a estes recursos é indispensável para todos aqueles que obtêm os seus meios de existência através do exercício de actividades independentes e comerciais nas zonas urbanas e rurais.

 **VER: MÓDULO 3, CAPÍTULO 4**

O acesso a estes recursos é ainda mais limitado no caso das mulheres

Para os comerciantes e pequenos empresários do sector informal, a carência de capital e o acesso limitado aos serviços financeiros restringem a sua capacidade para melhorar, ainda que marginalmente, a sua produtividade, para aumentar a sua produção, para explorar novos mercados e, em consequência, para aumentar os seus rendimentos e acumular um capital de investimento. Esta situação difícil é ainda mais dura no caso das mulheres.

As mulheres beneficiam de uma reduzida parte do crédito formal

Em África, as mulheres beneficiam de menos de 10% do crédito concedido aos pequenos agricultores e de 1% do crédito total destinado ao sector agrícola³. ***Os obstáculos que dificultam o acesso das mulheres ao crédito estão bem identificados:***

- i) requisitos de garantias que as mulheres têm dificuldade em satisfazer como resultado de os bens estarem, em geral, em nome dos homens;
- II) custos de transacção elevados, incluindo os custos de transporte, os encargos judiciais e de aquisição de títulos de propriedade, as papeladas, os tempos de espera, etc.;
- III) as distâncias entre os escritórios e serviços públicos e os locais de residência e de trabalho das mulheres;
- IV) o fraco nível de educação das mulheres assim como as suas limitadas capacidades para ler, escrever e calcular, a ausência de informações e de familiarização com os procedimentos complexos e pesados requeridos para a obtenção de um crédito formal;
- V) as barreiras legais, em que muitos países não reconhecem personalidade jurídica às mulheres para celebrar contratos ou ainda as regulamentações bancárias que exigem de uma mulher que obtenha o consenso prévio do seu marido ou a sua co-assinatura;
- VI) as barreiras sociais e culturais tais como as normas que interdizem às mulheres viajarem sós ou negociarem com responsáveis masculinos.

Estas desvantagens crescem às que atingem os operadores do sector informal

O crédito formal dirige-se, em geral, às empresas do sector formal. As condições dos empréstimos e os critérios de análise convencionais não estão adaptados às micro empresas de produção sazonal dirigidas por mulheres, as quais são consideradas como operações de risco e muito dispendiosas. A situação é ainda mais crítica no que respeita às mulheres rurais, cujas empresas são mais vulneráveis aos caprichos meteorológicos, que têm competências comerciais mais

³ Banco Mundial: *A Continent in Transition: sub-Saharan Africa in the Mid-1990s*, Washington D. C., 1995.

limitadas e onde o acesso ao crédito é frequentemente limitado a campanhas de produtos agrícolas (por exemplo, a campanha do algodão, do caju, etc.), a sistemas de produção (as zonas irrigadas, ...) ou a grupos (associações ou cooperativas).

Em muitas situações, os serviços de crédito tradicionais são uma alternativa

As fontes de financiamento mais frequentes para as mulheres são, sobretudo para o início de uma actividade, o seu marido, a sua família ou os seus amigos. Os fornecedores profissionais de crédito, os comerciantes grossistas e os grandes agricultores são ainda fontes de financiamento para as pessoas pobres e para as micro empresas, nomeadamente as comerciais através de vendas à consignação e de pré financiamentos. Contudo, uma das mais interessantes fontes de crédito acessíveis às mulheres é o crédito local por rotação e as associações de crédito (nomeadamente, as "tontines" no Ruanda, Camarões, etc., os "susu" no Gana, Libéria e Senegal, os "fongonzo" no norte da Tânzania, os "equb" na Eritreia). As suas modalidades de funcionamento variam de um local para outro.

Entre as vantagens do crédito por rotação e das associações de crédito, destacam-se:

- ↪ baixos custos de transacção e de funcionamento devido à proximidade entre os agentes envolvidos (operadores, aforradores e clientes do crédito) e à simplicidade de procedimentos e de gestão;
- ↪ flexibilidade e capacidade de adaptação resultante da ausência de estruturas e de relações burocráticas;
- ↪ curtos períodos de reembolso (por vezes, quotidiano ou semanal) que correspondem ao ciclo do mercado ou da produção das micro empresas (por exemplo, rotação diária dos stocks para os comerciantes urbanos, dias de mercado para as zonas rurais);
- ↪ relações entre os membros baseadas em normas e práticas aceitáveis pela comunidade;
- ↪ circulação rápida dos fundos, o que é um aspecto essencial para o funcionamento do processo, pois representa menos necessidade de liquidez e menor risco de depreciação.

Um operador(a) destes créditos informais chega a ter em carteira, simultaneamente, até 800 e por vezes 1,000 processos de crédito.

Na última década, foram lançados mecanismos de crédito alternativos

Por um lado, certas avaliações efectuadas aos empréstimos concedidos a micro empresas indicam que os mecanismos alternativos fazem progredir os

rendimentos e a produtividade dos pobres. Por outro lado, as avaliações revelam que, para elevar o impacto desses programas, nomeadamente em termos de criação de empregos, é necessário adoptar métodos apropriados que garantam simultaneamente a acessibilidade e a sustentabilidade do próprio mecanismo.

Certos programas de crédito exercem um papel de intermediário entre os clientes e as instituições financeiras a fim de reduzir as barreiras que entravam o acesso das mulheres ao crédito. Estas funções intermediárias incluem, nomeadamente:

- ↪ **exame preliminar da intenção de investimento;**
- ↪ **apoio na elaboração de um micro projecto de investimento**
- ↪ **orientação sobre a melhor via para acesso a financiamento;**
- ↪ **oferta de garantias sobre o empréstimo;**
- ↪ **seguimento e apoio técnico após concessão do crédito;**
- ↪ **ajuda na recuperação do empréstimo.**



Caixa 8

Alguns exemplos mecanismos de crédito na África Subsahariana

1. Programas especiais de crédito em bancos comerciais:

Objectivo: Permitir o acesso dos pequenos empresários pobres ao sistema formal de crédito.

Exemplos: ZIMBANK (Zimbabwe) e NBC e CRDB (Tanzânia)

Lições retidas: representam um avanço importante no acesso ao crédito formal dos pequenos empresários pobres, mas a extensão dos serviços às mulheres do meio rural é difícil porque a criação de serviços nestas áreas é lenta.

2. Organizações de apoio ao desenvolvimento das pequenas empresas

Objectivo: promover e ajudar as pequenas empresas, incluindo o fornecimento de crédito e de assistência técnica.

Exemplos: SEDCO (Zimbabwe), SEDOM, INDEFUNF e INDEMATT (Malawi), SIDO (Zâmbia), SIDO (Tanzânia) e ENOWID – Desenvolvimento das possibilidades das mulheres em matéria de desenvolvimento (Gana).

Lições retidas: o público alvo é constituído sobretudo pelas pequenas empresas mais do que as micro empresas e as mulheres apenas representam uma pequena parcela dos clientes.

3. Programas de crédito exercendo uma função intermediária entre os clientes e as instituições financeiras

Objectivo: ultrapassar as barreiras existentes para o acesso das mulheres ao crédito.

Exemplos: Banco de Negócios das Mulheres (KWFT) e Banco Mundial para as Mulheres (Gana).

Lições retidas: o programa de crédito baseia-se sobretudo em recursos disponibilizados por uma fonte exterior de financiamento.

Fonte: OIT: *Des emplois pour l'Afrique*, Genève, 1997.

A maior parte dos programas de crédito apresentam limitada sustentabilidade

Grande número dos esquemas de crédito são de pequena escala, fortemente localizados, muito dependentes de subvenções e com um carácter de curta duração, como consequência da escassez de recursos e da ausência de sustentabilidade das estruturas responsáveis.

Escassos programas de crédito recuperam mais do que 50% dos seus custos de administração, mas a sustentabilidade dos programas depende, no mínimo, da recuperação dos custos administrativos e, não obstante muitos se oporem à aplicação de taxas de juro de mercado aos pequenos empresários pobres, não se pode provar que estes não possam suportar taxas de juro “elevadas” ou, pelo menos “mais elevadas”.

Os custos de funcionamento (rácio pessoal/cliente e custos de elaboração dos processos) podem igualmente ser excessivos e oferecerem poucas hipóteses de sustentabilidade: os programas que se baseiam mais nos aspectos sociais (como os praticados por ONGs intervindo na assistência social) do que nos comerciais ou económicos devem ser postos em causa, pois a sua durabilidade é limitada e não ajudam à independência dos seus beneficiários.

Na concepção de mecanismos de crédito adequados, devem ser tidos em linha de conta três aspectos fundamentais:

1. A multiplicidade de serviços financeiros e a diversidade das modalidades de poupança e crédito dirigidas às mulheres em determinadas localidades e países;
2. A natureza das ligações que emergem entre as instituições bancárias formais e os programas paralelos de poupança e crédito não formais;
3. A natureza das ligações e a ajuda prestada aos programas locais ou tradicionais de crédito e poupança informais.

Em geral, ***os programas de crédito informal que funcionam:***

- ***substituem as garantias convencionais pela responsabilidade do grupo e a pressão dos membros;***
- ***apoiam-se em pequenos grupos para o controlo, a vigilância e a recuperação dos empréstimos;***
- ***utilizam regras e procedimentos simples;***
- ***concedem pequenos montantes;***
- ***prevêem períodos de reembolso curtos.***

A experiência dos serviços financeiros no Mali é exemplificativa das características que presidem ao êxito dos mecanismos de crédito:

- i) recuperação dos créditos num prazo razoável (3 a 4 meses);
- ii) mecanismos de poupança e crédito baseados nos interesses económicos comuns de um grupo
- iii) utilizadores comprometidos de igual forma com o sucesso dos projectos financiados;
- iv) expansão contínua da poupança e do número de beneficiários para permitir sustentabilidade e uma distribuição equilibrada dos fundos para aqueles que requerem um primeiro empréstimo;
- v) mecanismos adoptados por grupos que podem exercer pressão tendo em vista o reembolso ou aplicar sanções em caso de não pagamento.

A injeção excessiva de fundos de crédito por agentes externos pode destruir os sistemas informais e criar normas e relações financeiras inteiramente novas (e, por vezes, nocivas).



Caixa 9

Crédito para as mulheres na Tanzânia

Um projecto de crédito revolúvel (“*revolving*”) mostrou que 4 factores eram determinantes:

- Controlo apertado do crédito;
- Acesso das mulheres a serviços de vulgarização apropriados relativos às actividades de produção e formação em gestão e na utilização do crédito;
- Capacidade de adaptação à situação económica das mulheres;
- Facilidade de acesso aos circuitos comerciais.

Para ilustrar a inovação do mecanismo de crédito, os fundos eram atribuídos parcialmente em espécie, de forma a que os recursos pudessem ser adquiridos por grosso e, outra parte, em dinheiro, para permitir que as mulheres pudessem contratar pessoal ou alugar equipamento. Uma parte do empréstimo em dinheiro era depositada numa conta para que ganhasse juros enquanto aguardava a sua utilização no momento das colheitas.

O reembolso do crédito foi modificado para permitir o apoio simultâneo a dois tipos de actividades, como a cultura do milho e o comércio; a maior parte do crédito foi utilizado para a produção de milho porque a primeira preocupação das mulheres pobres era assegurar e estabilizar a segurança alimentar da família.

Fonte: OIT: *Des emplois pour l’Afrique*, Genève, 1997.

O crédito, por si só, não bastará para melhorar a produtividade e os rendimentos

Muitos programas de apoio ao trabalho independente e à pequena empresa fornecem igualmente outros serviços: melhoria dos métodos de produção, adopção de novas tecnologias, formação técnica qualificante, formação em gestão, expansão das redes de comercialização. Por vezes, as beneficiárias são incapazes de retirar o máximo proveito do crédito concedido devido ao seu baixo nível de escolarização e falta de competências técnicas.

O crédito deverá privilegiar mais alguns do que outros

Os “*ultra pobres*” do heterogéneo sector informal urbano não são, por vezes, bons “clientes” de mecanismos de crédito pois são quotidianamente confrontados com problemas de sobrevivência, são hostis a correr riscos e podem ser forçados a utilizar o dinheiro líquido disponível para o seu consumo. Como consequência, as taxas de recuperação de créditos em meio urbano são frequentemente mais baixas do que as verificadas em meio rural.

E prevalece a necessidade de proporcionar um ambiente propício ao desenvolvimento de negócios

É importante reter que, na África Subsaariana, as actividades produtivas se desenvolvem num ambiente duro: comunidades rurais isoladas, afastadas dos principais mercados e dependentes de uma agricultura de pequena escala; uma economia baseada em pequenos montantes de dinheiro; uma infra-estrutura inexistente ou deteriorada, não existindo estradas de ligação das comunidades rurais aos mercados; ausência ou escassez de instituições financeiras. Assim, em certas zonas, o maior obstáculo ao desenvolvimento de micro empresas vem mais do lado da procura do que de uma escassez de capital. As iniciativas financeiras e os programas de crédito, para serem eficazes, devem ser apoiados pelos mercados e por infra-estruturas minimamente adequadas.



Como aprofundar?...

Título: *Crédito e Esquemas Financeiros*

Autor: OIT, Abidjan

Data de publicação: 1997

Língua: Inglesa

Título: *Desenvolvimento das Finanças enquanto Instituições*

Autor: Jan Krahen e Reinhard Schmidt, Westview Press

Data de publicação: 1994

Língua: Inglesa

Título: *Avaliando a Eficiência e o Alcance dos Esquemas de Micro Finanças*

Autor: OIT, Ronald Chua e Gilberto Llanto, Genebra

Data de publicação: 1996

Língua: Inglesa

Título: *Formulação e Gestão de Créditos por Rotação*

Autor: OIT, Genebra

Data de publicação: 1996

Língua: Inglesa
