

Módulo 3	PROGRAMAS E INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO ACTIVA DE EMPREGO
---------------------------	---

✓ **Objectivo:**

- ✚ **Disponibilizar elementos para uma reflexão, no contexto específico de cada um dos países da África Subsahariana, sobre os programas e instrumentos de promoção de emprego e de formação profissional.**

✓ **Conteúdo:**

- ↪ **O contexto institucional**
- ↪ **Os órgãos operacionais de emprego e formação**
- ↪ **O desenvolvimento da pequena e micro empresa**
- ↪ **Programas com alta intensidade de emprego**
- ↪ **O financiamento**
- ↪ **A informação**
- ↪ **Os recursos humanos**

1. INTRODUÇÃO

Apesar de alguns pontos comuns, a situação varia de país para país

Não obstante a existência de muitos pontos comuns quer ao nível do contexto quer das políticas para a criação de empregos, o desenho de programas de promoção activa de emprego deverá **tomar em linha de conta a especificidade de cada país, os programas já existentes e os seus resultados, os grupos prioritários, os recursos existentes ou potencialmente mobilizáveis** e, em consequência, a dimensão pretendida para o programa.

Programas que provam num determinado contexto poderão não resultar em contextos diferentes

Os programas de promoção de emprego devem, assim, ser formulados num contexto determinado onde, não se excluindo a adaptação parcial de modelos que tenham provado a sua validade em realidades semelhantes, deverá ser desenvolvido um grande esforço de criatividade para produzir programas verdadeiramente ajustados às necessidades e potencialidades do país ou região onde se prevê o seu desenvolvimento.

Em si, os resultados dos programas de emprego são limitados

Fora do quadro das políticas referidas no módulo 2, o impacto dos programas de promoção de emprego será limitado. Os programas de promoção de emprego poderão maximizar as oportunidades disponibilizadas pela aplicação dessas políticas, mas o seu impacto estará limitado **se o quadro económico onde se desenvolvem for desfavorável** e não estiver em sintonia com o objectivo de ampliar as possibilidades de criação de empregos. O principal tónico destes programas é, assim, o desenvolvimento económico, o que não significa que todo e qualquer modelo de desenvolvimento conduza automaticamente à criação significativa de mais empregos.

É, contudo, possível definir algumas linhas para a formulação de programas

Entre as grandes linhas que poderão integrar programas de promoção de emprego podem-se destacar:

- O contexto institucional, incluindo a promoção do diálogo social e a concertação estratégica para o emprego e a formação;

- O papel dos serviços públicos de emprego e formação;
- A promoção da formação, incluindo o seu financiamento;
- O apoio ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas;
- Os trabalhos da alta intensidade de mão-de-obra;
- A informação sobre os mercados de emprego e de formação;
- A formação de quadros e a gestão dos recursos humanos dos sistemas de formação e emprego.

Alguns elementos de estratégia são fundamentais na concepção e execução de programas de promoção de emprego

- ↗ Enquadramento dos programas numa **abordagem global integrada** de promoção activa e sustentada do emprego, em conjugação com a implementação de opções macro económicas e modelos de desenvolvimento que estimulem a criação de empregos;
- ↗ Opção clara por **acções directamente articuladas com as necessidades, oportunidades e potencialidades do mercado**, baseando todas as actividades e iniciativas nos resultados dessa identificação e recusando a promoção de acções cujos objectivos revelem pouca sustentabilidade em termos de ocupação futura do beneficiário;
- ↗ **Ligação sistemática** de todos os intervenientes, aos diferentes níveis, **ao desempenho dos programas**, na lógica de “quanto melhores resultados, maiores as potencialidades de mobilização e afectação de recursos”;
- ↗ **Os programas deveriam beneficiar os grupos mais desfavorecidos**, dando um particular destaque à luta contra a pobreza e à (re)inserção social.

 **VER: MÓDULO 4, GRUPOS-ALVO**

- ↗ **Entendimento do “emprego” no sentido amplo do termo**, isto é como o exercício de uma actividade geradora de rendimento;

 **VER: MÓDULO 4, MEDIDA: UNIDADES DE APOIO**

- ↪ Opção pelo **incentivo a diferentes e flexíveis alternativas de emprego e formação**, ditadas pelas oportunidades do mercado local, pelo potencial do candidato a emprego e pelas suas aspirações;

 **VER: MÓDULO 4, MEDIDA INTEGRADA DE FORMAÇÃO E EMPREGO**

- ↪ **Melhoria do sistema de informação sobre os mercados de emprego e da formação**, nomeadamente através da criação de Observatórios do Emprego e da Formação Profissional;

 **VER: NESTE MÓDULO, CAPÍTULO 7**

- ↪ **Estabelecimento de metodologias de acompanhamento e seguimento permanentes dos beneficiários** de modo a otimizar os resultados em termos de inserção na vida activa, a garantir uma retroacção da actividade desenvolvida e uma constante avaliação do desempenho dos programas.

Na formulação de programas, alguns factores devem tomar-se em atenção

Se bem que não existam modelos pré-definidos para a formulação de programas, alguns aspectos devem ser tomados em conta na execução deste tipo de exercício, nomeadamente:

. Ao nível do contexto do País

- Qual a situação em que o programa se irá desenvolver?
- Qual o contexto social e económico?
- Como é que ele se enquadra nas prioridades de desenvolvimento?

. Ao nível dos problemas a resolver

- Qual a natureza e extensão do(s) problema(s) a serem resolvidos pelo programa?
- Quem é afectado pelo problema?
- Quais são as causas e efeitos do(s) problema(s)?

. Ao nível da situação do(s) grupo(s) alvo

- Para quem é formulado o programa?
- Quais as suas expectativas, potencialidades e limitações?

- Quem são as instituições parceiras?
- Quais as suas responsabilidades?

· **Ao nível das opções do País**

- Existem políticas, planos estratégicos ou outros documentos que definam as opções do País sobre a matéria?
- De que formam influem nas opções do programa?
- Quais a estratégia decorrente para o programa?

· **Ao nível dos recursos**

- Quais os recursos já disponíveis para o programa?
- Que recursos poderão ser potencialmente mobilizáveis?
- Estarão atempadamente disponíveis?

· **Ao nível dos objectivos gerais**

- Quais as finalidades do programa?
- Que mudanças é expectável que o programa produza ou para que contribua?

· **Ao nível das componentes e objectivos específicos do programa**

- Quais as componentes do programa?
- Qual a estratégia específica de implementação de cada componente?
- Quais os seus objectivos específicos?
- Como é que o sucesso será medido?

· **Ao nível dos resultados, actividades e recursos**

- O que irá produzir o programa?
- Através de que actividades?
- Quais os recursos necessários à execução das actividades?
- Que dispositivos serão envolvidos (existentes ou a criar)?



Como aprofundar?...

Título: *Princípios do CAD para uma Ajuda Eficaz*

Autor: OCDE, Paris

Data de publicação: 1992

Língua: Portuguesa

Título: *Formulação, Acompanhamento e avaliação de programas e projectos de cooperação técnica*

Autor: OIT, Genebra

Data de publicação: 1996

Língua: Inglesa e Francesa

Título: *Gestão do auto desenvolvimento*

Autor: OIT, Tom Boydell, Genebra

Data de publicação: 1990

Língua: Inglesa

Título: *Gestão Estratégica de Programas de Desenvolvimento*

Autor: OIT, Samuel Paul, Genebra

Data de publicação: 1990

Língua: Inglesa e Francesa

2. CONTEXTO INSTITUCIONAL

Novos desafios para as instituições públicas

No novo contexto da ASS, as instituições públicas enfrentam novos desafios que requerem mudanças na sua forma de intervir e de estar na sociedade. Se bem que, por um lado, exista um maior potencial para a intervenção da sociedade civil, as suas debilidades e insuficiências exigem, por outro lado, uma continuada intervenção do Estado em muitos sectores onde o seu papel é ainda insubstituível.

A um Estado de vocação universalista sucede, assim, um **Estado** que, não podendo e não querendo fazer tudo, deverá continuar a desempenhar um importante papel de **promotor, regulador e facilitador** das intervenções da sociedade civil e dos seus representantes. A tradução desse novo papel em termos práticos e concretos, em instituições ainda fortemente marcadas pela antiga forma de intervenção, constitui um sério desafio que deveria ser equacionado e cuja solução requereria uma reflexão aturada para a tomada de decisões, nem sempre fáceis.

O papel dos serviços públicos de emprego e formação profissional

Os serviços públicos de emprego e formação profissional não constituem uma excepção ao quadro das restantes instituições públicas. A assumir-se, para os serviços um papel de promotor, regulador e facilitador, no domínio do emprego e formação profissional, tal significaria, no essencial:

- ↪ priorização das áreas onde a intervenção pública é indispensável e apresenta vantagens comparativas e identificação das formas que deveria assumir;
- ↪ definição do espaço de intervenção que o serviço público reservaria aos parceiros e os modos como ela se poderia materializar;
- ↪ descoberta de modalidades e proposta de medidas que fortalecessem a intervenção dos parceiros e os tornassem, cada vez mais, interlocutores válidos;
- ↪ formulação de mecanismos de articulação entre as diferentes intervenções, públicas e privadas.

Um novo tipo de relacionamento deveria ser estabelecido com os parceiros e a sociedade civil em geral

A mobilização desta deveria constituir um dos objectivos centrais da nova estratégia de intervenção; a parceria activa a implementar deveria partir do pressuposto de que, para ser consistente e eficaz, se deveria basear numa permanente auscultação do

sentir e dos projectos dos parceiros e numa partilha de ideias, programas, projectos e intervenções.

A articulação até ao momento com a sociedade civil privada tem sido, em geral, débil. Tal facto, resultante de uma diferente forma de encarar os problemas, não pode ser exclusivamente imputado ao serviço público e às suas práticas do passado, mas também à própria sociedade civil. As intenções de cooperação, as suas regras e os seus limites mútuos nem sempre foram facilmente entendidos e necessitam, para o efeito, de uma clara explicitação do que se pretende, das vantagens mútuas a adquirir e das formas como se iriam materializar.

A importância do diálogo social para o emprego e a formação

Num ambiente em rápida evolução, os governos, mais do que nunca, não podem agir sós. O sector privado, os governos, os trabalhadores e, mais em geral, a sociedade civil, devem aperfeiçoar abordagens comuns das possibilidades e desafios em matéria de emprego e formação e encetar um diálogo social tanto para elaborar políticas de emprego e de formação como para reorganizar as redes de serviços existentes.

Para o efeito, a expressão “parceiros sociais” deveria ser entendida no sentido amplo do termo e incluir, para além da composição tripartida tradicional da OIT, outros intervenientes nos domínios da formação e do emprego como os organismos e as instituições independentes de formação, as ONGs, as associações industriais, as câmaras de comércio e de indústria e as associações do sector informal.

Algumas vias para reforçar o relacionamento com os parceiros

No imediato, seria desejável desenvolver alguns passos que materializassem a pretendida abertura à sociedade civil privada. Entre eles, poder-se-iam destacar:

- **na administração dos órgãos dos serviços públicos**
 - * implementação da gestão tripartida, com a nomeação de representantes dos trabalhadores e empregadores para a gestão dos serviços públicos de emprego e formação;
 - * participação dos parceiros sociais em órgãos do tipo Observatórios do Emprego e da Formação.
- **na promoção do diálogo social para o emprego e a formação**
 - * envolvimento activo dos parceiros sociais na formulação e execução de políticas e programas de emprego e formação;

 **VER: NESTE MÓDULO, CAIXA 9**

- * identificação das potencialidades de criação de empregos, aos níveis local, regional e nacional;
- * identificação de actividades de desenvolvimento da formação e dos recursos humanos capazes de melhorar o impacto dos programas de investimento sobre o emprego;
- * aperfeiçoamento de instrumentos que permitam identificar grupos alvo que possam beneficiar das intervenções destinadas a apoiar programas e planos de investimento orientados para o emprego;
- * avaliação da capacidade das instituições nacionais e locais de formação e dos fornecedores de formação não institucionais para executarem intervenções em matéria de formação;
- * avaliação do impacto dos programas em matéria de emprego.






– **na gestão de instituições**

- * abertura à participação de parceiros na gestão de instituições públicas já existentes ou a criar;
- * envolvimento dos parceiros, nomeadamente dos empregadores, na actividade dos Centros de Formação.

Um modelo para os serviços públicos de emprego e formação?

Não existem modelos universais de serviços públicos de emprego e formação profissional. Cada país, em função dos seus recursos, dos seus objectivos e das suas opções estratégicas, deve formular o modelo que mais se adapte à sua situação concreta.

Contudo, seria desejável que os serviços públicos reflectissem, ao nível organizativo, alguns princípios básicos:

-  **simplicidade de procedimentos**
-  **operacionalidade**
-  **eficácia e eficiência**
-  **abertura**
-  **representatividade.**

Qualquer estrutura funcional representa sempre um consumo de recursos: reconhecendo-se a necessidade de serviços públicos de emprego e formação

profissional, importa que os recursos a afectar à organização representem um bom investimento, isto é, que sejam reproduzidos e justificados através das mais valias que a sua existência proporciona. Este facto é ampliado em países onde os recursos são extremamente escassos e os gastos estruturais significam recursos que inevitavelmente irão ser transferidos do desenvolvimento de actividades concretas de emprego e formação.



Como aprofundar?...

Título: *A Consulta Tripartida sobre a política Económica e Social, ao Nível Nacional*
Autor: OIT, Genebra
Data de publicação: 1996
Língua: Francesa

Título: *Ajustamento Estratégico das Organizações de Empregadores: O Exemplo da África do Nordeste*
Autor: OIT, EMAS, Dakar
Data de publicação: 1997
Língua: Francesa

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

3. ÓRGÃOS DE EMPREGO E FORMAÇÃO

3.1. Emprego

O modelo de Centro de Emprego está, em muitas situações, desactualizado face ao actual contexto económico e às perspectivas de geração de emprego

O modelo de Centro de Emprego, na realidade um centro de colocação no emprego formal, está desajustado face às possibilidades actuais de geração de emprego em muitas regiões dos países da ASS. A evolução da economia, o crescimento demográfico, a incapacidade de geração de novos postos de trabalho no sector moderno, abriram novas vias de promoção de emprego no sector informal que os serviços públicos não podem descurar sob pena de sacrificarem grande parte da sua eficácia.

Um novo tipo de Centro de Emprego que amplie as potencialidades de geração de empregos

Justificar-se-ia, assim, uma evolução dos actuais centros de emprego, através da sua evolução para verdadeiros Centros de Promoção de Emprego (CPEs), integrando nestes as valências de apoio ao micro empresário, de facilitador de acesso ao crédito e de apoio à integração no mercado dos potenciais operadores económicos. Para tal ser possível, seria desejável uma profunda remodelação dos recursos humanos envolvidos nos centros de emprego, quer pelo recrutamento de novos quadros, quer através da formação dos já existentes.

É inevitável a participação do sector privado na colocação

A abertura de agências privadas de colocação irá originar, naturalmente, um “emagrecimento” das actividades de colocação nos centros de emprego. Este facto reforça o exposto no parágrafo anterior quanto à necessidade de renovar e modernizar os actuais centros de emprego, sobretudo nos grandes centros urbanos e nos sectores com maior vitalidade económica, onde é previsível que a actividade privada mais se venha a fazer sentir.

O papel do Estado e do seu serviço público de emprego

O serviço público de promoção de emprego deveria preparar-se para jogar um importante papel na regulação da intervenção privada na colocação, garantindo em particular:

- . **a idoneidade dos agentes privados promotores;**

- . a não existência de qualquer forma de discriminação no acesso dos cidadãos aos serviços privados de colocação;
- . a remuneração destes serviços apenas pelas empresas utilizadoras e não pelos candidatos a emprego;
- . o respeito pelas legislações de trabalho vigentes.

A experiência dos Animadores Locais é válida e poderia ser ampliada

Os Animadores Locais de Emprego constituíram uma iniciativa lançada (por exemplo, em Moçambique) para colmatar a reduzida cobertura dos centros de emprego nas zonas rurais. Estes facilitadores actuavam junto das respectivas Administrações Locais, enquadrados por técnicos de emprego e revelaram ser, na maioria das situações, uma solução económica e eficaz para o problema da extensão das actividades de promoção de emprego àquelas zonas. Esta experiência deveria, assim, ser melhorada e continuada.

Para a sua generalização, seria aconselhável que:

- se definissem com rigor as funções e o perfil do animador local de emprego;
- se envolvessem as administrações locais no processo do seu recrutamento e selecção;
- se preparassem devidamente a sua formação e enquadramento;
- se identificassem as suas articulações com os centros de emprego existentes.

O lançamento de um novo modelo de Centro, a fazer-se, deveria ser progressivo

Um novo modelo de Centro de Emprego não poderia ser criado de imediato e de uma forma generalizada. Para que o processo da sua criação seja seguro, adequado à realidade e necessidades do país e realizado com os recursos disponíveis ou mobilizáveis, é desejável que:

- se iniciasse através de uma experiência piloto, numa zona relativamente representativa;
- se estendesse, progressivamente, a novas áreas em função dos resultados obtidos;
- se processasse de forma flexível, ajustando-se à especificidade de cada zona;
- se conjugasse com outras iniciativas de apoio à promoção de emprego, nomeadamente as desenvolvidas por ONGs, organismos de apoio ao desenvolvimento da micro empresa, associações de operadores do sector informal, mecanismos de crédito, etc.

3.2. Formação profissional

O actual modelo de Centro de Formação deveria ser repensado

Os centros de formação profissional deveriam evoluir no sentido de melhor se adaptarem à especificidade dos mercados locais de trabalho. Em particular, deveriam ser previstas, nos centros localizados em grandes centros urbanos, diferentes modalidades de formação, nomeadamente:

- ↪ formação para o auto emprego e criação de micro empresas, onde se combinassem as formações técnica e em gestão básica de pequenos negócios;
- ↪ disponibilização de formação qualificante para o emprego, em função dos requisitos apresentados pelos empregadores;
- ↪ criação de sectores de reabilitação profissional dos portadores de deficiência;
- ↪ organização, em colaboração com as empresas, de acções de formação contínua, nas modalidades inter-empresas, intra-empresa e formação interna, que aumentassem a sustentabilidade do emprego já existente;
- ↪ introdução de práticas sistemáticas, em colaboração com os centros de emprego, de avaliação da eficácia externa das acções de formação (avaliação do impacto e da empregabilidade).

A experiência de Centros Integrados de Promoção de Emprego é positiva e, em algumas situações, deveria ser repetida

Os Centros de Promoção Activa de Emprego (CPAE) são instituições recentemente criadas onde, para além das actividades de formação profissional, se processa apoio a micro empresários (estudos de mercado e de oportunidades, aconselhamento, apoio no acesso ao crédito), se facilita o desenvolvimento de pequenas iniciativas empresariais (ninho ou incubadora de micro ou pequenas empresas) e se produzem bens e serviços para venda à comunidade (que, adicionalmente, ajudam ao auto financiamento da instituição).

Os CPAE representam, assim, uma tentativa de introduzir uma maior articulação entre a promoção de formação, as possibilidades de promoção de actividades geradoras de rendimento e o apoio no acesso à inserção na vida activa após a conclusão da formação. Os resultados alcançados, nomeadamente em termos de empregabilidade dos formados, permitem concluir que a extensão a outros centros, com as devidas adaptações, seria desejável e poderia conduzir a uma melhoria do impacto da formação.



VER: MÓDULO 4, MEDIDA FORMAÇÃO PROFISSIONAL



Caixa 1

O Centro de Promoção Activa de Emprego de Inhambane

O *Centro de Promoção Activa de Emprego (CPAE)* surgiu após um profundo debate sobre a natureza das instituições que mais se adaptam às novas condições do emprego e da sua promoção, num contexto como o existente em Moçambique. Ele reflecte as experiências e as sugestões da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nos países africanos subsaharianos e, em particular, nos PALOP.

Promover activamente o emprego significa, no actual contexto de Moçambique, *identificar as diferentes oportunidades de trabalho*, quer no sector formal da economia quer no chamado sector informal ou não estruturado. Assim, o Centro de Promoção Activa do Emprego articula estreitamente a sua actividade com os *Centros de Emprego* da Província, no sentido de desenvolver as actividades que mais se adequam ao mercado de trabalho local, optimizando ao máximo, em cada momento, os seus recursos no sentido de obter a melhor relação custo - eficácia na promoção do emprego.

Dado o nível de qualificação da população activa que procura emprego, o Centro irá dedicar uma particular atenção à organização e implementação de cursos de *formação profissional inicial* que permitam que as pessoas desempregadas ocupem, de forma sustentada, as oportunidades de trabalho identificadas.

Assumindo-se o *desenvolvimento da formação contínua* como um instrumento decisivo de apoio ao aumento da produtividade e na salvaguarda dos postos de trabalho, em particular no sector moderno da economia, o centro irá identificar os sectores e as principais necessidades de qualificação dos recursos humanos já ocupados no sector empresarial da Província e implementar todas as acções de formação que, na medida das suas possibilidades, possam contribuir para a superação das necessidades detectadas.

Uma parte significativa dos futuros formados irão criar as suas micro empresas, o que coloca, desde logo, o problema do seu financiamento e da sua formação em gestão de um pequeno negócio. Nesse sentido, o Centro abriu um *Gabinete de Apoio ao Micro Empresário* e coordena a sua actividade com outros parceiros que, ao nível local, participam na tarefa de apoiar o estabelecimento e a formação de micro empresários.

É reconhecida a dificuldade que os micro empresários encontram no início da sua actividade, o que se reflecte nas elevadas taxas de “mortalidade” das iniciativas desenvolvidas. No sentido de ajudar as micro empresas nos seus primeiros passos e de fomentar exemplos que sirvam de referência quer aos já estabelecidos quer aos que se venham a estabelecer, será criado, adjacente ao Centro, um *Mini Parque Industrial*, onde será facultada a possibilidade de os melhores formados se estabelecerem transitoriamente até que criem as condições para o seu estabelecimento definitivo.

Fonte: OIT, *Documento de Apresentação do CPAE*, Projecto MOZ/94/B01, Maio de 1996.

A qualidade da formação e a sua adequação às necessidades do mercado de trabalho deveriam ser melhoradas e controladas

Sem formação de qualidade, os investimentos na valorização do capital humano, estarão limitados. Assim, a garantia de uma qualidade adequada da formação é vital e deveria ser providenciada:

- * **preventivamente**, através da formação de formadores e da melhoria dos recursos da formação;
- * **no decurso da formação**, através do acompanhamento e formação em exercício dos agentes de formação;
- * **após a formação**, através dos programas de seguimento, aconselhamento e avaliação do impacto e da respectiva retroacção.

Os currícula e os planos de formação deveriam ser actualizados

Com um mercado de trabalho em permanente mutação, é natural que as necessidades de formação e os respectivos conteúdos se desactualizem e requeiram uma constante actualização. Assim, seria recomendável que:

- se revissem os currícula e programas de formação em colaboração com o sector empresarial e os trabalhadores já auto empregados;
- se disponibilizassem manuais formativos adequados;
- se preparassem os formadores para ministrarem os programas revistos, utilizando os novos recursos;
- se estabelecessem mecanismos de coordenação com o sector privado para a participação deste nesta actividade.

A formação desenvolvida por outras entidades (públicas e/ou privadas) deveria articular-se com o serviço público de formação

A oferta de formação privada e não pública começa a desenvolver-se em muitos países da ASS. No entanto, tal faz-se, em geral, de uma forma descoordenada, sem controlo de qualidade da oferta disponibilizada e, frequentemente, em áreas onde existe excesso de oferta. Para racionalizar o desejado investimento privado no sector, seria necessário que:

- * se definissem regras para a abertura de centros privados;
- * se procedesse à inventariação das instituições de formação já existentes e à respectiva legalização;

- * se disponibilizassem acções e instrumentos que valorizem a qualidade da oferta privada de formação (formação de formadores, curricula e conteúdos programáticos, material didáctico,...);
- * se recolhesse e restituísse informação sobre a oferta de formação existente.

A aprendizagem tradicional deveria reforçar o seu papel e articular-se com a restante oferta de formação

Nos países da ASS, com fortes pressões ao nível da procura e graves carências de recursos, a aprendizagem tradicional representa uma via para a reprodução de qualificações profissionais na comunidade, que deveria ser utilizada e estimulada.



Caixa 2

A Aprendizagem Tradicional

A formação profissional nos países em vias de desenvolvimento debate-se, sistematicamente e em geral, com alguns graves problemas de difícil solução:

- uma distribuição desigual da rede de centros, frequentemente concentrados nas zonas urbanas e mais desenvolvidas, com pouca incidência no meio rural;
- graves carências de formadores com qualificações;
- sistemáticos problemas de sustentabilidade e de financiamento duradouro;
- falta de adequação entre a formação oferecida e as necessidades e potencialidades do mercado de trabalho local.

As alternativas de formação em estabelecimento e em regime de aprendizagem na empresa são dificilmente operacionalizáveis nas zonas desfavorecidas pois:

- não existem recursos para financiar a criação de estabelecimentos formais e, a existirem, seriam de difícil sustentabilidade e financiamento e, a prazo, corriam o sério risco de esgotarem as capacidades de absorção do mercado local, formando, em consequência, para o desemprego;
- as empresas são inexistentes ou de pequena dimensão, não possuindo estruturas, humanas e/ou materiais, que lhes permitam efectuar formação, nem capacidade para absorverem o volume de potenciais formandos.

A aprendizagem tradicional surge, assim, como uma das vias que poderá dar uma contribuição positiva para a ultrapassagem de alguns dos bloqueamentos anteriormente referidos. Os artesãos constituem um dos principais fornecedores de aprendizagem tradicional; no entanto, nem todos interessarão como fornecedores de formação. Alguns critérios devem ser seguidos na sua selecção:

O ***perfil do artesão***, a sua moral, o seu comportamento e o relacionamento com a comunidade em que se insere, são aspectos que devem ser ponderados antes de proceder a uma escolha definitiva. Instituições como as Administrações Locais, as Igrejas e outras organizações não governamentais presentes na comunidade, poderão ajudar na avaliação destes parâmetros. Uma entrevista com o potencial fornecedor de formação contribuirá para um juízo mais consistente e seguro.

Como formar só por formar não resolve o problema da colocação do futuro formado, é fundamental que o ***mercado local tenha capacidade de absorção*** dos novos produtores de bens ou serviços que irão resultar da formação desenvolvida.

Fonte: OIT

Através da aprendizagem tradicional é possível levar a formação onde não existem instituições formais e contribuir para a activação da economia local e para a melhoria das condições de vida das populações (pelo aumento da oferta de bens e serviços).

A optimização desta via deveria passar por:

- ↪ **articulá-la com o conhecimento dos mercados locais e das suas possibilidades de expansão;**
- ↪ **atribuir incentivos aos mestres artesãos para que integrem jovens nas suas actividades;**
- ↪ **valorizar os mestres artesãos, através de formações não formais, para que formem com maior eficácia os seus formandos.**

A oferta de formação qualificante para o emprego deveria ser melhorada e promovida em estreita articulação com o sector empresarial

A orientação dos sistemas de formação para o auto emprego poderá ter originado uma menor atenção à oferta de uma formação mais qualificante especificamente dirigida ao sector moderno da economia. Para a reactivação e melhoria desta área seria aconselhável:

- **envolver os empregadores na definição dos tipos de acções que respondem às suas necessidades;**
- **reforçar e modernizar, em meios materiais, os centros de formação envolvidos;**
- **melhorar a qualificação dos formadores e o seu contacto com as profissões e o mundo do trabalho;**
- **proceder ao recrutamento temporário de formadores nas empresas, nas áreas onde os centros se encontrem desguarnecidos;**
- **estimular a participação dos próprios empregadores na execução de formação.**

A articulação da formação com o mercado deve ser reforçada

Em última análise, é o mercado que avalia, de forma explícita ou implícita, as consequências operacionais da formação. Três conceitos fundamentais deveriam estar sempre presentes em todas as etapas de desenvolvimento da formação:

- **empregabilidade**, entendida como o número de formandos que efectivamente trabalham na profissão em que foram formados;
- **custo de cada posto de trabalho**, como expressão monetária de todos os recursos quantificáveis envolvidos na promoção da cada emprego;
- **custo:eficácia**, relação resultante da combinação dos dois anteriores conceitos.

Em termos práticos, a assunção destes conceitos traduzir-se-ia pela programação criteriosa das acções em função das oportunidades do mercado de emprego, o que obrigaria as instituições de formação a olharem atentamente para o mercado e a flexibilizarem, em consequência, a sua oferta formativa.



Caixa 3

O funcionamento das áreas formativas no CPAE

O Centro de Promoção Activa do Emprego dotou-se de capacidade para ministrar, em regime de formação inicial acelerada e sempre que o mercado de trabalho o requerer, as seguintes especialidades: Mecânica Auto; Reparador de Pneus; Electricista Auto; Pedreiro; Carpinteiro; Pintor de Construção Civil; Canalizador; Serralheiro Civil; Ferreiro; Reparador de Rádio e TV e Corte e Costura.

Dadas as limitações do mercado de trabalho local, não se previu que estas especialidades funcionassem permanentemente. Nos períodos de “letargia”, os recursos humanos e materiais de cada uma das especialidades são utilizados do seguinte modo:

- * prestando serviços à comunidade e contribuindo para a auto-suficiência financeira do Centro;
- * apoiando as empresas locais e os micro empresários estabelecidos no Mini Parque Industrial;
- * funcionando nos pólos existentes nas localidades, sempre que se verifique aí a necessidade de desenvolver uma determinada acção de formação.

Fonte: OIT

Em síntese, a melhoria da eficácia dos sistemas de formação deveria contemplar:

- ↪ **Envolvimento de parceiros na implementação das acções de formação**, reservando ao Estado, sempre que possível, um papel de **promoção e regulação**;
- ↪ **Difusão**, junto dos parceiros sociais, **do conceito de formação como instrumento essencial para o aumento da produtividade e da competitividade** das unidades económicas nos mercados e garantia da empregabilidade, a prazo, da mão-de-obra.
- ↪ A formação deve ser entendida também como um **instrumento essencial de luta contra a pobreza**, facilitando o acesso das camadas mais desfavorecidas da população ao mercado de emprego;
- ↪ A assunção clara da **formação como um instrumento de promoção do emprego** e não como um fim em si mesma - a formação organiza-se e implementa-se quando amplia a empregabilidade do beneficiário;
- ↪ A formação deverá ser promovida em **estreita articulação com as necessidades e potencialidades do mercado de emprego** e não para manter as instituições ocupadas e a formarem para o desemprego;
- ↪ **Acções de formação desenhadas em função das qualificações requeridas** para o exercício de uma dada profissão e atendendo à forma como essa profissão irá ser exercida: emprego formal, auto emprego ou pequena/micro empresa;
- ↪ **Opção por diferentes vias de executar a formação**, formais e informais, em estabelecimento, unidade económica ou artesão, de modo a aproveitar todas as possibilidades localmente disponíveis para elevar o nível de qualificações na comunidade;
- ↪ **Permanente ligação dos fornecedores de formação à rentabilidade externa das acções** que implementam, entendendo esta como o elemento fundamental de avaliação da eficácia formativa.



Como aprofundar?...

Título: *Formação para o Auto Emprego através de Instituições de Formação*

Autor: OIT, Genebra

Data de publicação: 1998

Língua: Francesa

Título: *Formação Baseada na Comunidade para o Emprego e o Auto Emprego*

Autor: OIT, Centro Internacional de Formação, Turim

Data de publicação: n.d.

Língua: Inglesa

Título: *Gerando Empregos para o Povo: Promoção de Emprego aos Níveis Regional e Local*

Autor: Jean Mayer, OIT, Genebra

Data de publicação: 1988

Língua: Inglesa

Título: *Planeamento da Formação Profissional numa Perspectiva Descentralizada*

Autor: OIT, Centro Internacional de Formação, Turim

Data de publicação: 1991

Língua: Inglesa

Título: *A Formação Profissional: Perspectivas Internacionais*

Autor: OIT, Genebra; Universidade Laval, Quebec

Data de publicação: 1993

Língua: Francesa

Título: *Ambiente e Emprego: Experiências Francesas*

Autor: J.-B. Celestin, Ministério para a Qualificação e Emprego

Data de publicação: 1993

Língua: Francesa

4. DESENVOLVIMENTO DA PEQUENA E MICRO EMPRESA

É urgente ultrapassar os obstáculos existentes em matéria de criação e crescimento saudável da pequena e micro empresa

A pequena iniciativa empresarial já revelou o seu dinamismo em matéria de geração de emprego e de animação das economias locais. Dada a incapacidade do sector formal da economia em gerar os postos de trabalho que compensem a pressão demográfica sobre o emprego (e outras...), o sector informal irá continuar a desempenhar um papel de “*esponja*” na absorção dos sobreefectivos do mercado de trabalho. Contudo, alguns obstáculos persistem para um desenvolvimento saudável da pequena iniciativa empresarial:

- ☞ **fraca preparação e reduzida cultura empresarial dos candidatos a promotores de um negócio;**
- ☞ **inexistência de recursos próprios para auto financiamento;**
- ☞ **morosidade na obtenção de licenças para o início de actividade;**
- ☞ **insuficientes serviços de apoio e aconselhamento;**
- ☞ **reduzida oferta de formação em gestão básica de pequenos negócios;**
- ☞ **dificuldades no acesso ao crédito.**

O desenvolvimento do espírito empresarial é, em muitos países da ASS, uma aposta de longo prazo

Por múltiplas razões (de ordem histórica, cultural, económica, entre outras), em grande número de países africanos o espírito e a capacidade empresarial é limitada e o seu desenvolvimento, considerado como uma condição vital para a integração da África na economia mundial, deve ser encarado como um desafio a longo prazo, mas para o qual importa lançar, desde já, iniciativas adequadas.

A introdução de disciplinas de formação básica em gestão empresarial nos currículos de ensino (sobretudo aos níveis mais elevados), a difusão dos bons exemplos de sucesso de cidadãos africanos no mundo empresarial e o estímulo ao desenvolvimento de pequenas actividades económicas pelos mais capacitados, são

alguns exemplos que poderiam ajudar a alargar os valores da cultura empresarial, sobretudo entre as gerações mais jovens.

O desenvolvimento económico local é fundamental para a criação de empregos

Em África, o desemprego, o subemprego, a concorrência internacional e a escassez de iniciativas de desenvolvimento fizeram ressaltar a importância de desenvolver o espírito empresarial e as pequenas empresas. A descentralização do processo de decisão reforçou a necessidade de um desenvolvimento endógeno, isto é, de um desenvolvimento auto gerido baseado nos recursos, nas instituições e nas actividades económicas locais. As pequenas empresas, as colectividades e as associações locais são as principais unidades sobre as quais repousam o desenvolvimento e a criação de empregos.

Os principais elementos da metodologia do desenvolvimento económico local são:

- ↳ **A busca de consensos**
- ↳ **A abordagem ascendente**
- ↳ **O reforço das capacidades humanas e institucionais**
- ↳ **A procura de efeitos de sinergia ou catalíticos**
- ↳ **A integração do nível local**
- ↳ **A sensibilização do público.**

O consenso. Para realizar um desenvolvimento viável e global da economia local, o consenso e o diálogo entre os diferentes intervenientes locais dos sectores público e privado e entre os níveis local e nacional são considerados como condições primordiais. Um tal consenso deverá conduzir, por um lado, a um quadro de apoio e ao aperfeiçoamento de planos de financiamento que permitam aos empresários desenvolver pequenas empresas e, por outro, fornecer formação que vise desenvolver as competências técnicas e os conhecimentos em gestão.

A instauração do consenso deve efectuar-se através de uma participação dos actores sociais, económicos e políticos ao nível local. Para tal, é desejável definir um processo que agrupe os interlocutores locais e crie entre eles laços de colaboração, para além das diferenças políticas e culturais e favoreça uma permuta construtiva de ideias e de opiniões tendente à formulação de políticas conducentes a um desenvolvimento sustentável da zona de intervenção.

A abordagem ascendente. Permite mobilizar ao máximo os potenciais recursos humanos locais que estarão associados, num processo de co-responsabilidade, ao processo de desenvolvimento económico local. Sendo as actividades concebidas mais como processos endógenos do que exógenos, será assegurada a viabilidade dos programas e projectos desenvolvidos.

Os efeitos sinérgicos ou catalíticos. São fundamentais para criar confiança e responsabilidade entre os parceiros locais que perseguem os mesmos objectivos a longo prazo dos programas. Mesmo assim, é extremamente importante que sejam obtidos resultados (impactos) concretos e visíveis a curto prazo; o facto de presenciarem exemplos comprovativos contribui para aumentar o nível de motivação e de sensibilização da população alvo.

A integração do nível local. Refere-se à integração das experiências locais num corpo mais amplo de leis e regulamentos ao nível nacional. A metodologia do desenvolvimento económico local visa impedir a criação de exercícios técnicos isolados que não poderão ser repetidos ou integrados nos programas de desenvolvimento estratégicos globais.

A sensibilização do público. Pretende conduzir à criação de uma cultura de empresa e de um clima de baixo risco apropriados. É um dos aspectos mais difíceis do desenvolvimento económico local, pois liga-se à mentalidade das pessoas, a todos os níveis. É exactamente sobre esse ponto que as principais mudanças se devem verificar para garantir a viabilidade do desenvolvimento e é aí que residem os principais obstáculos e problemas.

Os centros vocacionados para o apoio e a promoção de micro e pequenas empresas têm um importante papel a desempenhar

Os Centros de Promoção e Apoio a Micro e Pequenas Empresas têm em vista otimizar o crescimento do emprego e melhorar as condições de competitividade das pequenas unidades económicas. Para tal, são necessárias as seguintes acções:

1. Promover uma cultura de empresa para sensibilizar os potenciais empresários sobre o significado dos conceitos de posse de uma empresa, os riscos, e as oportunidades. É possível ultrapassar, parcialmente, a ausência de mentalidade empresarial virada para o mercado através da utilização de instrumentos de formação orientados para a prática e para a introdução progressiva das regras elementares do espírito de empresa. No quadro dos programas, dever-se-ão melhorar ou introduzir instrumentos de formação apropriados.

2. **Fornecer um apoio global**, com base nos recursos locais, a potenciais empresários ou já estabelecidos em micro ou pequenas empresas, através do fornecimento de informações, de novas técnicas de gestão e de novas tecnologias. Estes serviços permitirão orientar os empresários e ajudá-los a elaborar novas políticas comerciais e a escolher projectos viáveis para criar novas empresas ou reabilitar empresas existentes, a consolidar a viabilidade das suas operações e ajudá-los na comercialização dos seus produtos nos mercados.
3. **Mobilizar possibilidades e recursos**, elaborar directrizes e orientações que facilitem o acesso ao crédito, assim como incitações à criação de empregos e à formação.
4. **Encorajar e apoiar o diálogo visando promover o espírito de empresa privada ao nível local**, entre o sector público e o sector privado, com o objectivo de criar uma relação de confiança entre os organismos públicos locais e o sector privado.
5. **Contribuir e facilitar a criação de um ambiente mais apropriado ao nível nacional**, através da criação de associações dos organismos de desenvolvimento do empresariado e de centros de negócios, pelos quais os interesses das micro e pequenas empresas possam ser regulados, protegidos e representados ao nível político nacional.

Algumas tarefas dos Centros de Apoio podem ser indicadas

As actividades dos centros de promoção e apoio às pequenas empresas deveriam ser orientadas fundamentalmente para a identificação e a execução de actividades comerciais eficazes, rentáveis e organizadas, que contribuam para um desenvolvimento da economia e do emprego locais. Tais centros apoiariam os projectos e iniciativas melhor adaptados ao potencial económico da região, os que utilizassem recursos locais e estimulassem o efeito multiplicador em benefício da economia local. Em síntese, podem indicar-se, a título de exemplo, algumas das suas possíveis tarefas:

- ☞ Orientar e motivar as empresas para o objectivo de encorajar as iniciativas económicas locais;
- ☞ Ajudar na elaboração de planos de actividades das empresas privadas;
- ☞ Desempenhar um papel de intermediário na obtenção dos créditos;
- ☞ Apoiar e consolidar as empresas instaladas;
- ☞ Encorajar a diversificação dos produtos;
- ☞ Propor ajudas e vias para formação e assistência técnica;
- ☞ Manter relações com instituições nacionais e estrangeiras tendo em vista obter apoios técnicos e/ou financeiros.



Caixa 4

Serviços de Apoio a Micro Empresários nos CPAE

A Área de Apoio a Micro Empresários tem as seguintes funções:

- * *reforçar as possibilidades de inserção laboral dos formados*, utilizando ao máximo a via da criação de micro empresas para gerar emprego;
- * *potencializar o serviço oferecido por outros*, orientando a sua intervenção para as actividades concretas que possibilitem o desenvolvimento de micro empresas sólidas e duradouras;
- * *complementar e interligar a sua acção com a de terceiros*, garantindo que os instrumentos básicos necessários à criação de uma micro empresa - *estudo de mercado, formação em gestão e crédito* - sejam disponibilizados atempadamente aos proponentes de micro empresas.

Fonte: OIT

Os mecanismos de crédito existentes deveriam ser inventariados e renovados

Sem acesso ao crédito não haverá investimento em pequenas actividades empresariais, dada a descapitalização da grande maioria dos cidadãos. Como resposta a esta situação, foram desenvolvidos diferentes mecanismos de crédito, nem sempre os mais adequados e, frequentemente, sobrepostos. Para ultrapassar a situação de dispersão e desconhecimento do que realmente existe e do que é necessário e desejável criar de novo, seria recomendável:

- . **proceder a uma inventariação exaustiva dos mecanismos de crédito existentes, do seu âmbito de intervenção e das suas condições de acesso;**
- . **estimular o desenvolvimento de grupos / associações de poupança e crédito e, em particular, dos grupos financeiros constituídos por membros operadores económicos;**
- . **criar fóruns de diálogo, troca de experiências e concertação entre os promotores desses mecanismos;**
- . **integrar a problemática do crédito com o estímulo da poupança e considerar esta como garantia fundamental para a sustentabilidade dos mecanismos;**
- . **propor novas abordagens para o problema do crédito para apoio a pequenas iniciativas empresariais que tenham em conta a situação existente.**

Apoio às organizações profissionais de micro financiamento

É no sector privado que serão criados o maior número de empregos em África. As políticas de emprego apenas têm sentido quando propõem respostas aos estrangulamentos com que são confrontados os operadores do sector privado que pretendem realizar investimentos e criar empregos. Um parceiro preponderante nesta matéria é o sector privado financeiro que funciona segundo o princípio das cooperativas, tais como as caixas de crédito populares, as associações de crédito e os bancos cooperativos, os quais apresentam maior sensibilidade para as necessidades financeiras das pequenas e micro empresas.

As melhores práticas revelam que é possível combinar objectivos de vulgarização e de sustentabilidade desde que estes organismos sejam:

- i) independentes;**
- ii) imponham condições de reembolso apertadas;**
- iii) cultivem a flexibilidade e simplicidade de procedimentos;**
- iv) apliquem taxas de juro reais positivas;**
- v) ofereçam serviços de depósito;**
- vi) mantenham uma carteira de colocação do crédito diversificada.**

A ajuda ao desenvolvimento da economia informal é fundamental

Uma das estratégias mais eficazes para combater a pobreza consiste em estudar as vias e os meios para melhorar a qualidade, a produtividade e a protecção social dos trabalhadores da economia informal. Um programa de acção neste domínio deve incluir os seguintes aspectos principais (que estão interligados):

- ↗ melhoria do ambiente envolvente e da protecção social;**
- ↗ melhoria do acesso aos serviços financeiros e às possibilidades de mercado;**
- ↗ promoção das actividades industriais e de tecnologias melhoradas;**
- ↗ melhoria das articulações a montante e a jusante e da subcontratação;**
- ↗ intensificação do desenvolvimento da infra-estrutura pela utilização de tecnologias de alta intensidade de mão-de-obra (ver capítulo seguinte).**



Caixa 5

A experiência dos Mini Parques

O Mini Parque funciona como um verdadeiro “ninho” de micro empresas, que as apoia na fase crucial da sua instalação e arranque. **Os candidatos a estabelecimento** no Mini Parque são seleccionados entre os melhores alunos da formação profissional e que:

- demonstram aptidão para o exercício da actividade empresarial;
- revelam senso de responsabilidade e espírito de iniciativa;
- apresentam ideias e projectos válidos de criação de uma micro empresa;
- aceitam o estabelecimento temporário no Mini Parque e as demais regras nele vigentes.

Os **instrumentos de selecção** são os seguintes:

- i.** Provas profissionais realizadas ao longo do curso de formação profissional;
- ii.** Resultados da formação em gestão básica;
- iii.** Testes específicos de aferição de capacidades e potencialidades;
- iv.** Projecto de actividade empresarial no Mini Parque e após ele;
- v.** Entrevistas e inquéritos sobre as pretensões futuras do candidato.

O Mini Parque acolhe as micro empresas compatíveis com o espaço e outros requisitos para o exercício das actividades. Em concreto, prevê-se a **admissão dos seguintes tipos de micro empresas**: corte e costura; alfaiate; canalizações; carpintaria; reparação de rádio e TV; reparação de electrodomésticos; serralharia; electricidade de construção civil; outras, decorrentes de novos cursos de formação que venham a ser desenvolvidos.

Uma regra claramente assumida é o **estabelecimento temporário**, durante um prazo a definir. Em princípio, este prazo é de um ano, podendo eventualmente prever-se uma extensão por um novo período até um ano para casos especiais em que se justifique esta extensão.

O estabelecimento faz-se contra o **pagamento de uma renda mensal** que cobre uma parte significativa dos custos resultantes do Mini Parque: água, electricidade, vigilância e despesas de manutenção corrente. Caso se opte pela adopção da possibilidade de uma extensão desta permanência no Mini Parque, são agravados os custos, durante essa extensão, de modo a **não a incentivar**.

Melhoria do ambiente envolvente e da protecção social

Fonte: OII

As regulamentações em matéria de instalação, de registo, de acesso à terra e de locais de trabalho deveriam ser reexaminadas à luz da sua incidência provável sobre o funcionamento da economia informal. O conjunto dos regulamentos tais como a legislação, as imposições e os encargos deveria ser igualmente racionalizado e tornado mais acessível ao sector, o que reclamaria das entidades responsáveis capacidade para elaborar esses regulamentos ou para definirem as políticas determinantes do ambiente envolvente do sector.

O desenvolvimento de esforços para promover uma acção colectiva na base, através do reforço ou do estímulo da criação de associações sectoriais, seria fundamental para ajudar os operadores a articularem as suas necessidades (incluindo a protecção social) e para participarem na execução de políticas e programas que os venham a afectar.

Promoção das actividades industriais e da melhoria das tecnologias

Uma área particularmente importante da economia informal é representada pela produção de produtos industriais ou manufacturados e serviços de reparação que se dirigem na sua maioria aos estratos mais pobres da população. O apoio à melhoria das competências técnicas dos produtores informais, através da formação profissional e de serviços de vulgarização de tecnologias melhoradas poderia aumentar a produtividade do sector e o nível de rendimento dos seus operadores.

Melhoria das articulações a montante e a jusante e da subcontratação

A produtividade e o emprego seriam melhoradas se fossem identificadas as possibilidades de articulação, a montante e a jusante, entre as empresas do sector formal e as unidades da economia informal. O reforço de tais articulações poderia contribuir decisivamente para a modernização dos agentes informais e para a sua progressiva integração no sector moderno da economia. O Estado poderia, enquanto parceiro principal, desempenhar um importante papel através do estímulo aos seus agentes e empreiteiros para subcontratarem operadores do sector informal para a realização dos trabalhos de menor dimensão.

As acções de formação dos pequenos empresários são fundamentais para a melhoria dos indicadores de sucesso

Face à insuficiente preparação (e, em muitos casos, vocação...) de muitos dos candidatos a pequenos empresários, muitas iniciativas morrem praticamente à nascença. Tal representa uma perda de recursos que deveria ser evitada: a formação em gestão de pequenos negócios poderia jogar um papel fundamental neste domínio.



Caixa 6

Articulação da formação em gestão com a formação profissional

Nos CPAE, a formação profissional é sempre complementada com *formação em gestão básica de pequenos negócios*, o que permite que os seus beneficiários possam exercer uma actividade profissional em regime de auto emprego ou criar a sua micro empresa. Os conteúdos dessa formação são os seguintes:

- noções de mercado e concorrência;
- custos e preços;
- escrituração e facturação;
- financiamento e crédito;
- elaboração de micro projectos.

Fonte: OIT

No imediato, seria desejável o alargamento da oferta de formação em gestão básica de pequenos negócios. As instituições de formação poderiam jogar um papel fundamental neste processo:

- disponibilizando periodicamente cursos de curta duração em gestão básica de pequenos negócios;
- estimulando e dinamizando a oferta de outras instituições em áreas para as quais não se encontram vocacionadas;
- articulando a oferta de formação com serviços disponibilizados por outros agentes (mecanismos de crédito, serviços de acompanhamento e apoio, ...).

Os programas da OIT do tipo “Começa o Teu Negócio” poderiam ser um importante instrumento

A OIT desenvolveu um importante conjunto de pacotes formativos (alguns já disponíveis em língua portuguesa) que se dirigem a vários tipos de públicos alvo, nomeadamente:

Para empresários já estabelecidos

- θ “Desenvolve o Teu Negócio” (*Improve Your Business*), destinado sobretudo a micro e pequenos empresários;
- θ Conhecer a Empresa para Melhor a Servir, para pequenos e médios empresários;
- θ Formação Elementar em Gestão Empresarial (*Grassroots Management Training*), para pequenos operadores informais semi-literados.

Para potenciais empresários

- θ “Começa o Teu Negócio” (*Start Your Business*), para candidatos a empresários com alguma escolaridade;
- θ Micro Projectos e Micro Empresas, um conjunto de *posters* para candidatos a empresários iletrados.



Como aprofundar?...

Título: *Análise da Situação do Sistema das Agências de Desenvolvimento Económico Local*

Autor: OIT, Genebra; UNOPS, Nova Iorque

Data de publicação: Dezembro de 1997

Língua: Inglesa

Título: *Livro de Recursos das Empresas de Grupo*

Autor: FAO, Roma

Data de publicação: 1995

Língua: Inglesa

Título: *Manual da Micro Empresa*

Autor: Olney Q. Assis, Editora Lúmen, São Paulo

Data de publicação: 1993

Língua: Portuguesa

Título: *Manual sobre Micro Projectos e Micro Empresas*

Autor: OIT

Data de publicação: 1996

Língua: Portuguesa

Título: *Guia para a Iniciação de Projectos Produtivos em Projectos de Reabilitação*

Autor: OIT, Centro de Turim

Data de publicação: 1993

Língua: Portuguesa

Título: *Sector Informal em África face aos Constrangimentos Legais e Institucionais*
Autor: OIT, Carlos Maldonado e outros, Genebra
Data de publicação: 1999
Língua: Francesa

Título: *O Sector Não Estruturado Urbano em África: Retrospectiva e Perspectivas*
Autor: OIT, Genebra
Data de publicação: 1994
Língua: Francesa

Título: *O Dilema do Sector Informal*
Autor: OIT, Genebra
Data de publicação: 1991
Língua: Inglesa

Título: *Formação em Gestão Básica de Micro Empresas*
Autor: OIT, Genebra
Data de publicação: 1994
Língua: Inglesa

5. PROGRAMAS COM ALTA INTENSIDADE DE EMPREGO

A chave do alívio estrutural da pobreza e do progresso social consiste em promover um crescimento com forte intensidade de empregos e inscrever a questão do emprego na base do desenvolvimento económico e das políticas de investimento

Em colaboração com os seus mandantes tripartidos (governos, empregadores e trabalhadores), a OIT elaborou uma abordagem assente na criação de empregos, na protecção social e na promoção das normas de trabalho. A estratégia dos programas de infra-estruturas com alta intensidade de empregos é inscrever a questão do emprego no coração das políticas de desenvolvimento económico e de investimento, através da utilização do activo mais abundante dos pobres (a mão-de-obra) e da melhoria do seu acesso aos serviços sociais de base e aos recursos produtivos.

Dado que os investimentos na infra-estrutura e na construção absorvem grande parte do investimento público dos países em desenvolvimento (em geral, 40 a 70%), podem constituir um meio privilegiado de criação directa de empregos para os pobres e com importantes efeitos multiplicadores que gerarão possibilidades de criação de empregos suplementares nas economias rurais e urbanas locais e no sector privado nacional.

Para o efeito, seria necessário estabelecer as directrizes e os instrumentos que permitissem planificar antecipadamente a questão do emprego

Os planificadores e os intervenientes deveriam examinar sistematicamente os novos programas de investimento e a sua relação com o emprego, adoptando e aplicando metodologias susceptíveis de gerar um conhecimento aprofundado do impacto que os novos programas de investimento terão sobre o emprego, isto é, **tomando sistematicamente em linha de conta o efeito desses programas sobre a variável emprego.**

Os objectivos deste tipo de programas seriam influenciar as políticas

Tendo em vista:

- ☞ Criar empregos e melhorar as condições de trabalho;
- ☞ Proporcionar novos activos sociais e produtivos, incluindo a protecção do ambiente;
- ☞ Estimular o desenvolvimento da indústria nacional de construção e a integração progressiva das empresas locais que operam na fronteira entre o sector informal e o sector formal.

Estas políticas deveriam permitir a execução de uma larga gama de infra-estruturas, entre as quais:

- a) **Programas de infra-estruturas orientadas para um dado sector** (p.e., construção e manutenção de estradas rurais, instalações de irrigação, etc.);
- b) **Programas de infra-estruturas multi-sectoriais** (programas de desenvolvimento integrado, caixas comuns), tais como
 - Programas de acondicionamento rural descentralizados orientados para as necessidades das colectividades locais, incluindo a infra-estrutura produtiva e social (abastecimento de água e saneamento, centros de saúde, escolas, pequenas instalações de irrigação, transporte rural, conservação do solo e da água, reflorestação);
 - Programas de arranjo do meio urbano virados para os bairros insalubres, a habitação informal ou peri-urbana (abastecimento de água e saneamento, sistemas de drenagem e de esgotos, eliminação de resíduos sólidos, ruas e caminhos de peões, casas, mercados locais);
- c) **Programas especiais em casos de urgência** destinados a apoiar pessoas afectadas por calamidades naturais (seca, inundações, etc.) ou desastres causados pelo homem (guerras civis, etc.).

Para atingir estes objectivos, deveriam ser adoptadas as seguintes medidas:

- θ Reforço da capacidade do sector público, aos níveis ministerial e descentralizado, para elaborar, planificar e gerir o lançamento de programas de infra-estruturas com forte intensidade de empregos baseados no investimento – tirando partido dos recursos locais – que favoreçam a criação de pequenas empresas nas zonas rurais e urbanas;
- θ Aperfeiçoamento da capacidade do sector público para conceber e executar trabalhos de infra-estrutura utilizando tecnologias e materiais locais, com alta intensidade de mão-de-obra;
- θ Aumento da parcela dos trabalhos de infra-estrutura com forte intensidade de emprego nos investimentos totais nacionais e melhoria da qualidade dos trabalhos;
- θ Melhoria das condições de trabalho no sector da construção de infra-estruturas.

Para além dos desempregados e subempregados, um programa deste tipo beneficiaria todos os mandantes da OIT

Assim como os parceiros da ajuda ao desenvolvimento, pois permitiria:

☞ **Aos empregadores:** o acesso aos mercados públicos; procedimentos de

concursos transparentes; sistemas de pagamento efectivos; possibilidades de criar/alargar as organizações patronais;

☞ **Aos trabalhadores:** novos empregos, novas condições de trabalho; possibilidades de criar/alargar as organizações sindicais e de lhes conferir autonomia;

☞ **Aos governos e parceiros da ajuda ao desenvolvimento:** uma melhor realização dos objectivos em matéria de emprego e de redução da pobreza; maiores rendimentos e nível de vida e melhor repartição da riqueza; uma balança de pagamentos melhorada; o desenvolvimento do mercado nacional e um melhor rendimento dos fundos investidos; uma gestão pública e credibilidade melhoradas;

☞ **Aos Ministérios do Trabalho:** uma base concreta de colaboração com os Ministérios técnicos influentes; um instrumento de políticas que permite incorporar objectivos sociais em objectivos económicos; o reforço do diálogo social tripartido.

Para concretizar estes benefícios, a estratégia do sector de infra-estruturas deveria ser a seguinte:

a) Influenciar os investimentos ao nível local, tanto sectoriais como multi-sectoriais, de forma a otimizar o seu impacto sobre o emprego e a geração de rendimentos, através de

- Uma melhor sensibilização dos decisores para a promoção de estratégias de emprego nos programas de infra-estruturas rurais ou urbanas;
- O fornecimento aos planificadores e conceptores de programas de instrumentos e da formação necessária para avaliarem propostas de programas em matéria de emprego e de alívio da pobreza.

b) Facilitar a execução de programas de infra-estrutura com alta intensidade de mão-de-obra, através de

- Promoção do desenvolvimento da indústria de construção local criando condições equitativas e procedimentos de contratação simplificados que permitam aos empresários locais concorrer nos mercados públicos ou privados;
- Reforçar as capacidades dos pequenos empresários do sector privado através da formação prática em gestão e nos diversos domínios técnicos;
- Fornecimento às instituições locais de instrumentos de planificação, de directrizes e da formação necessários para reforçar as suas competências técnicas e de gestão.

- c) **Readaptar permanentemente as modalidades de aplicação das políticas e dos programas para os adequar a um ambiente social, económico e político em mutação**, através de
- Controlo e avaliação dos programas em curso tendo em vista melhorar os procedimentos, os beneficiários, a formação, as políticas de remuneração, etc.;
 - Condução de estudos comparativos para readaptar e precisar os objectivos dos programas de alta intensidade de mão-de-obra aos níveis nacional e regional.
- d) **Encorajar os Ministérios do Trabalho e Emprego a promover condições de emprego equitativas**, através de
- Elaboração de directrizes concretas referentes à aplicação mínima da legislação pertinente em matéria de trabalho (salários mínimos, protecção dos trabalhadores, etc.);
 - Fornecimento de apoio aos administradores responsáveis pelo trabalho para aplicarem construtivamente essas directrizes.
- e) **Promover a orientação através da formação para a utilização dos recursos locais**, através da
- Integração do conceito de recursos locais nos programas de formação aos diferentes níveis;
 - Fornecimento de apoio ao início de actividade de jovens especialistas para facilitar a sua integração no mercado de trabalho (estágios, ajudas ao emprego e à criação de pequenas unidades económicas, etc.).



Como aprofundar?...

Título:	<i>Desenvolvimento de Infra-estruturas com Alta Intensidade de Empregos</i>
Autor:	OIT, Abidjan
Data de publicação:	Janeiro de 1997
Língua:	Inglesa
Título:	<i>Empregos para África</i>
Autor:	OIT, Genebra
Data de publicação:	Novembro de 1997
Língua:	Francesa

6. FINANCIAMENTO

O financiamento público é largamente insuficiente

Os países da ASS debatem-se com crónicas dificuldades no financiamento público da formação e do emprego. Países com elevadíssimas taxas de crescimento natural da população, com reduzido emprego formal, são constantemente confrontados com o facto de **“poucos pagarem para muitos”**, o que se traduz na incapacidade de os recursos públicos financiarem a grande maioria das necessárias actividades de promoção de emprego e de formação. O problema da insuficiência do financiamento público é, assim, de **natureza estrutural** e impossível de resolver definitivamente no quadro actual.

As autoridades governamentais deveriam estar sensibilizadas para um esforço financeiro acrescido

Contudo, sendo as políticas públicas indispensáveis, deveria haver um acréscimo da participação pública no financiamento do emprego e da formação. Este financiamento público deveria ser utilizado como “dinheiro semente” (“*seed money*”) para incrementar a mobilização de outros recursos, nomeadamente junto de parceiros externos: muitos parceiros têm recursos disponíveis para financiarem actividades de emprego e formação, mas desejam ver uma comparticipação (leia-se maior comprometimento) no financiamento de iniciativas. Desta forma, seria possível multiplicar os fundos públicos e alargar o âmbito das acções a realizar.

Outro aspecto fundamental, seria a aplicação a fazer dos fundos públicos: **quanto mais se gastar em estruturas, menos restará para actividades operacionais, em última análise aquelas que promovem emprego e formação e que constituem a razão da existência dos serviços.**

As fontes de financiamento deverão ser diversificadas e os parceiros sociais sensibilizados para participarem no financiamento do emprego e da formação

A diversificação das fontes de financiamento é imprescindível para colmatar as insuficiências do financiamento público do sector. A criação de receitas próprias nos centros, através da prestação de serviços, da apresentação de pequenos projectos de desenvolvimento aos parceiros da ajuda ao desenvolvimento, poderia alargar a base financeira das instituições e garantir o seu pleno funcionamento.

Por outro lado, dever-se-ia iniciar a sensibilização dos parceiros sociais para participarem no financiamento do emprego e da formação, na base de que este

financiamento, ao contribuir para alargar, a prazo, o emprego, também contribui para a geração de mais receitas e para uma maior sustentabilidade da actividade económica.



Caixa 7

Um exemplo de Fundo de Financiamento da Formação: O FOPRODE no Benin

O Fundo de Promoção e de Desenvolvimento da Formação Profissional, no Benin, está dotado de personalidade moral e autonomia financeira e tem por missões:

- Receber e gerir os recursos destinados ao financiamento e à promoção da formação contínua e da aprendizagem;
- Financiar acções de formação profissional e de aperfeiçoamento da mão-de-obra empregada;
- Financiar as formações iniciais em regime de alternância ou de aprendizagem realizadas sob o estatuto de trabalho e visando a inserção pós-formação;
- Efectuar todos os estudos que visem definir e orientar uma política coerente de formação profissional contínua em função das necessidades da economia e avaliá-la;
- Promover, através da informação e do apoio necessário, o desenvolvimento da formação contínua e da aprendizagem;
- Apoiar as empresas, artesãos e operadores económicos em geral dos sectores moderno e informal, agrupados ou não no seio de organizações profissionais, tendo em vista ajudá-los a identificar as suas necessidades de formação e a elaborar os seus planos de programas de formação;
- Apoiar os operadores de formação profissional no quadro do desenvolvimento dos seus investimentos em recursos humanos e materiais.

O Fundo é gerido por um Comité de Gestão onde se encontram representados o Ministério responsável pela formação profissional contínua e a aprendizagem, o Ministério do Emprego, o Ministério da Economia e Finanças e o Ministério do Ensino Técnico e Profissional, os empregadores e os trabalhadores. Compete ao Comité de Gestão:

- Definir as políticas específicas e as orientações gerais em matéria de financiamento da formação profissional contínua e da aprendizagem;
- Fixar as regras gerais de funcionamento do Fundo, os critérios, os procedimentos e as modalidades de acordos e de credenciação dos operadores públicos e privados de formação;
- Estabelecer o orçamento do Fundo e aprovar as suas contas.

As decisões de afectação de recursos do Fundo são da competência do Comité de Gestão. O Fundo é alimentado por:

- Colecta da taxa de aprendizagem, equivalente a 2% da massa salarial das empresas que possuem uma contabilidade regular, a qual constitui a principal origem de recursos do Fundo;
- Contribuições, a título de contrapartidas, dos beneficiários;
- Donativos e subvenções;
- Resultados de aplicações financeiras;
- Empréstimos e outras origens de fundos.

Os encargos de gestão do Fundo não podem ultrapassar 10% do valor da colecta da taxa de aprendizagem. A intervenção do Fundo obedece a critérios económicos, financeiros e de ordem pedagógica.

Fonte: OIT, POLFORM.

O exemplo de países que criaram uma taxa social única é válido

Não sendo por vezes desejável e praticável a criação de mais uma taxa para o financiamento do emprego e da formação, uma ligeira elevação da contribuição das empresas e dos trabalhadores para a Segurança Social, permitiria, sem esforços administrativos adicionais nos países onde esta contribuição já existe, elevar os recursos disponíveis para o emprego e a formação. Para o efeito, para além da sensibilização dos parceiros, seriam aconselháveis:

- o envolvimento dos parceiros sociais na administração dos serviços públicos de emprego e formação, o que transformaria o financiamento num problema de todos e não apenas do Estado;
- a imagem de eficácia e transparência que os serviços públicos transmitissem da sua intervenção;
- o convencimento de todos os parceiros de que o investimento lhes traria benefícios, no imediato e a prazo.

A mobilização de recursos da comunidade internacional para esta área deveria ser reforçada

A participação da comunidade internacional no financiamento do emprego e da formação deveria ser otimizada e reforçada. A melhoria da imagem, a descentralização de iniciativas, a apresentação de bons resultados, a concepção e o “marketing” de bons programas de promoção de emprego, o entendimento dos financiadores como parceiros e não como doadores, seriam fundamentais para incrementar a participação da comunidade internacional no financiamento do sector.

A utilização dos recursos e fontes de financiamento já disponíveis deveria ser otimizada

Todo o esforço de mobilização de novos recursos deveria ser acompanhado de uma melhor utilização dos fundos já disponíveis. A introdução de regras e práticas de auditorias internas à gestão de fundos, a melhoria da transparência e dos resultados obtidos com a sua aplicação seriam factores fundamentais para elevar a eficácia e garantir as melhores condições de mobilização de novos recursos.

Em síntese, seriam medidas a adoptar para reforçar o financiamento do sector:

- ↳ **Envolvimento dos parceiros sociais** no financiamento de fundos de promoção do emprego e da formação;

- ↪ **Maior racionalização e eficácia na utilização de recursos a disponibilizar pelos parceiros internacionais e pelos governos**, através da introdução de critérios rigorosos de gestão e de avaliação das diferentes intervenções;
- ↪ **Abertura dos financiamentos a todas as iniciativas válidas** de promoção de emprego, independentemente da origem, governamental, não-governamental ou privada do seu promotor;
- ↪ **Aumento dos recursos financeiros e diversificação das fontes de financiamento** através da mobilização de todos os actores que já desenvolvam iniciativas passíveis de integração / coordenação com as actividades dos programas de emprego e formação;
- ↪ **Maior capacidade de auto financiamento** dos centros de formação e diversificação das suas fontes de recursos, nomeadamente através da prestação de serviços e da produção de bens para venda à comunidade envolvente;
- ↪ **Reforço e optimização da ajuda da comunidade internacional**, nomeadamente através da adopção de uma rigorosa política de transparência na gestão dos fundos e da utilização dos programas como documentos de referência, coordenação e sinergia das diferentes cooperações.



Como aprofundar?...

Título:	<i>Fundo de Financiamento da Formação no Benin</i>
Autor:	OIT, POLFORM
Data de publicação:	n.d.
Língua:	Inglesa

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

7. INFORMAÇÃO

Em muitos países africanos, os processos de decisão estão frequentemente limitados pela ausência ou não fiabilidade das informações relativas ao emprego e à formação

Os sistemas de informação sobre o mercado de trabalho desenvolvem-se em África num contexto fortemente marcado por três factores:

- a) a globalização e a liberalização das economias, com os seus efeitos directos e indirectos sobre os modos de funcionamento do mercado de trabalho;
- b) a crise das metodologias clássicas de planificação da mão-de-obra;
- c) a deterioração dos sistemas de informação, após as restrições orçamentais impostas pelas políticas de ajustamento e de estabilização.

Os utilizadores encontram numerosos problemas para dispor de dados úteis, fiáveis e actualizados

Inquéritos realizados de forma mais ou menos sistemática puseram em destaque os seguintes problemas:

- a) **Ausência de dados.** Em certos países, os potenciais utilizadores tinham a impressão de que não existiam, em absoluto, estatísticas, nomeadamente no que se refere à dinâmica de emprego. A ausência do índice de desemprego é muitas vezes criticada, quando o que deveria ser analisado, prioritariamente, era a estrutura de emprego e os empregos não cobertos.
- b) **Falta de regularidade.** Quando as estatísticas existem e são consideradas úteis, é a falta de regularidade na sua colecta (ou na sua colocação à disposição) que desqualifica os dados e torna impossível a comparação e a previsão.
- c) **Antiguidade.** Os dados disponíveis raramente estão actualizados e, por esse motivo, a sua utilidade é limitada para os que tomam decisões. A lentidão - na recolha, no tratamento e na restituição aos utilizadores - é frequentemente mencionada ou deplorada. Estas críticas são particularmente evidentes no que se refere aos movimentos de mão-de-obra em situações de crescimento urbano rápido e de efeitos mal definidos sobre a dimensão, a composição e a dinâmica do sector não estruturado.
- d) **Ausência de fiabilidade.** A falta de transparência e de explicação sobre os conceitos subjacentes às informações recolhidas, sobre as técnicas e os

métodos de recolha e tratamento (desconhecimento dos métodos de censo e de amostragem, ausência de domínio das técnicas de preparação de formulários, secretismo das ponderações, dos cálculos, dos indicadores sociais e económicos) facilita as críticas sobre o valor e a representatividade do índice do custo de vida e da taxa de desemprego, os quais são exemplos tipo de indicadores utilizados no discursos político



Caixa 8

Um mercado de trabalho em evolução: As implicações sobre os sistemas de informação

De acordo com as conclusões da consulta técnica realizada em Setembro de 1995, em Abidjan, pelo Escritório para África da OIT, esta complexidade acrescida do mercado de trabalho tem, pelo menos, quatro implicações sobre os sistemas de informação:

- i. A necessidade de dispor de sistemas pertinentes de forma a evitar os riscos de simplificação;
- ii. Não se podem isolar os problemas; pelo contrário, é preciso estabelecer as suas interdependências, complementaridades e contradições;
- iii. A necessidade de dar maior coerência às informações disponíveis e de assegurar uma melhor coordenação entre produtores e utilizadores;
- iv. A dificuldade, para um só organismo, de apreender toda esta complexidade e a necessidade, daí decorrente, de trabalhar em rede e em parceria.

Fonte: Rosanvallon, A., 1995: *Os Observatórios sobre o Emprego, um Relatório da Consulta Técnica*. Abidjan, Setembro

Nos últimos anos, foram criadas em muitos países africanos células técnicas visando melhorar os dispositivos de informação para ajudar à tomada de decisões

Estas células técnicas tentam responder, do modo mais adequado:

- i) ao impacto da mundialização e da liberalização sobre o funcionamento do mercado de emprego;
- ii) às mudanças das políticas económicas, que põem fundamentalmente a tónica sobre a flexibilidade e a afirmação dos actores económicos;
- iii) às lacunas constatadas nos sistemas de informação.

Sob impulso dos Ministérios do Trabalho e da Formação e em colaboração com as organizações de empregadores e de trabalhadores, estas células adoptam frequentemente a designação de ***Observatório do Emprego e da Formação*** (OEF).

Os OEF apresentam, em geral, algumas especificidades

- a) **Sectores abrangidos.** Os OEF cobrem, em geral, sectores da competência de vários ministérios (Emprego, Trabalho, Formação Profissional, Educação, Artesanato-PMEs-Micro Empresas, Função Pública, Agricultura, Desenvolvimento Rural);
- b) **Produtos a realizar.** OS OEF definem os seus produtos e a forma de os apresentar em função da diversidade dos utilizadores (os clientes utilizadores devem poder definir os produtos a disponibilizar).
- c) **A necessidade de instaurar uma parceria tanto com os produtores de informação como com os utilizadores.** Os OEF não podem funcionar eficazmente se não basearem as suas acções sobre um sistema de parceria, o qual deve incluir os ministérios correspondentes e os parceiros sociais, organismos públicos e privados, empresas e instituições (públicas e privadas) de formação, agrupamentos de desempregados, de estudantes, de diplomados, de jovens empresários, etc.



Caixa 9

O papel dos parceiros sociais

Segundo os princípios da OIT, um observatório deveria ser um instrumento de ajuda à decisão que reforça a concertação social e as capacidades dos seus mandantes tripartidos e que exerce as suas funções num espírito de parceria.

A transição para sociedades economicamente mais liberais permite ou favorece uma maior participação dos parceiros sociais na vida política e económica. Neste contexto, o tripartismo deve inserir-se nos mecanismos de consulta e de orientação relativos aos programas e políticas públicas. Todos os projectos da OIT de apoio aos observatórios do emprego em África, integraram o tripartismo no sistema de parceria do novo dispositivo. Deveria acontecer o mesmo com qualquer instrumento técnico relacionado com o trabalho.

Enquanto instrumento técnico que deve ajudar à aplicação de medidas e políticas públicas em matéria de emprego e de formação, o OEF é um meio prático e um lugar privilegiado de concertação tripartida.

O envolvimento dos parceiros sociais na rede dos observatórios do emprego e da formação é um factor de reforço do tripartismo e da democratização da vida económica e social dos respectivos países.

Em conformidade, deve ser atribuído um papel de primordial importância às organizações de empregadores e de trabalhadores. A fim de que esta participação não seja apenas simbólica, devem-se reforçar as capacidades técnicas dos parceiros sociais antes da instalação dos observatórios.

Fonte: OIT: *Os Observatórios do Emprego e da Formação na África do Nordeste*, EMAS, Dakar, 1996.

A actividade dos OEF no campo da promoção de emprego e da formação

Os OEFs deveriam apoiar as instituições, de diferentes níveis, a fim de facilitar a concepção, a formulação, a implementação e a avaliação das políticas e programas de emprego e de formação. O observatório poderá ser definido como sendo uma **célula de competência**, servindo de ajuda à decisão, **inserida numa rede de parceiros ligados por mecanismos de concertação e de cooperação**.

O **objectivo dos observatórios do emprego e da formação** consiste em **fornecer informações e análises objectivas e fiáveis aos utilizadores privados e públicos** interessados pela estrutura e dinâmica do mercado de trabalho.

Os OEF deveriam funcionar através de uma rede de instituições parceiras

Esta rede deveria incluir todas as instituições públicas e privadas que intervêm, ou podem intervir, em matéria de emprego e formação e que poderiam participar no sistema de concertação, de decisão e de promoção apoiado pelo Observatório.

Em resumo, podem ser identificados os seguintes grupos de potenciais parceiros:

- a)** os ministérios que têm as maiores responsabilidades nos domínios a tratar e que participam na formulação da estratégia de emprego (ministérios da função pública e do trabalho, da educação, do plano, da cooperação, do desenvolvimento rural, etc);
- b)** as organizações de empregadores e de trabalhadores;
- c)** as estruturas de gestão dos fundos de promoção de emprego / formação (fundos para a formação, fundos para a inserção/reinserção ou fundos sociais);
- d)** outras organizações do sector privado (câmaras de comércio, de indústria,...), do artesanato, do mundo rural, das ONGs, assim como os responsáveis locais;
- e)** os representantes das instituições e sectores económicos, das empresas e dos ministérios sectoriais.



Caixa 10

Que ligação institucional?

A instabilidade dos mandatos institucionais dos ministérios responsáveis pelas questões do emprego e da formação, assim como as mudanças de visão de certos doadores de fundos activos nestes domínios, criaram, em alguns países africanos, conflitos de atribuição, ou melhor, de interesses em torno dos observatórios do emprego e da formação.

Existem várias variantes de ligação institucional: Primeiro Ministro, Presidente da República, Ministérios do Trabalho, do Plano, da Educação, Institutos da Mão-de-Obra ou da Formação.

O reforço do sector privado autoriza, e mesmo aconselha, novas fórmulas ligadas aos parceiros privados.

Na realidade, para além das considerações técnicas analisadas neste documento, não existe uma solução ideal. Em geral, essa ligação é o resultado de um comportamento entre as instituições e os actores envolvidos e, portanto, depende de cada uma das situações nacionais.

Fonte: OIT: *Os Observatórios do Emprego e da Formação na África do Nordeste*, EMAS, Dakar, 1996.

Seria desejável (se viável...) a existência de meios de comunicação dos serviços de emprego que melhorassem a difusão pública de informação sobre a área

Em muitos países existem ou já existiram meios de difusão escrita dos serviços públicos de emprego e formação, embora alguns assumam um carácter meramente interno. A divulgação da imagem dos serviços e dos programas e iniciativas de emprego e formação seriam fortemente reforçados se existissem meios com uma circulação periódica e regular junto do público que se interessa pelas problemáticas do emprego e da formação profissional (boletins, revistas ou folhas informativas, conforme os recursos disponíveis em cada país). Para o efeito, seria aconselhável:

- efectuar um estudo sobre os custos de produção do meio apropriado;
- assegurar, através de financiamentos de organismos e empresas que estejam interessadas em inserir publicidade, o financiamento da revista;
- nomear um conselho redactorial e torná-lo operacional;
- celebrar protocolos de permuta de textos com institutos e organizações congéneres;
- preparar o lançamento de um primeiro número zero e publicitá-lo amplamente.

Em síntese, a melhoria da informação sobre as actividades de emprego e formação passaria por:

- **Reforço da capacidade nacional de recolha, tratamento e divulgação de dados sobre o emprego e a formação**, disponibilizando informação, o mais actualizada possível, para todos aqueles que devem tomar decisões relacionadas com os mercados de emprego e da formação;
- **Apoio à criação de Observatórios do Emprego e da Formação Profissional**, de participação tripartida e que, para além da disponibilização de informações sobre o mercado de emprego, as necessidades de formação e o impacto real dos programas e iniciativas, se assumiriam como estruturas permanentes de acompanhamento, orientação e avaliação de programas;
- **Formação de informadores chave**, junto das administrações, parceiros sociais e comunidades locais, para estudarem e produzirem informações sobre o mercado de trabalho local;
- **Introdução de mecanismos permanentes de seguimento e aconselhamento dos beneficiários** ao nível da sua inserção na vida activa;
- **Estabelecimento de bases de dados**, que permitissem controlar os beneficiários, gerir os diferentes implementadores e avaliar a eficácia dos programas;
- **Publicação regular de um meio informativo** sobre as actividades e temas de emprego e formação profissional.



Como aprofundar?...

Título: *Os Observatórios do Emprego e da Formação na África do Nordeste*
Autor: OIT, EMAS, Dakar
Data de publicação: Agosto de 1996
Língua: Francesa (brevemente, também em Português)

Título: *A Gestão das Informações sobre as Formações*
Autor: J. A. Sousa Fialho, OIT, EMAS, Dakar
Data de publicação: 1997
Língua: Portuguesa

Título: *Estratégias da Formação: A Criação de um Sistema de Estatísticas da Formação Profissional*
Autor: Margarida Abecassis, Ministério do Emprego e Segurança Social
Data de publicação: 1996
Língua: Portuguesa

Título: *Política de Emprego e Formação e Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação*
Autor: Álvaro Martins, Cândida Soares e Margarida Abecassis, Ministério do Emprego e Segurança Social
Data de publicação: 1996
Língua: Portuguesa

8. RECURSOS HUMANOS

As estruturas são constituídas por pessoas, mas as pessoas também dimensionam as estruturas

É unanimemente reconhecida a carência que muitos países possuem ao nível de quadros habilitados e disponíveis para integrarem os serviços públicos de emprego e formação profissional. Assim, assumindo-se que a **quantidade nunca substituiu a qualidade**, deveriam os serviços públicos ser estruturados de acordo com os recursos humanos disponíveis, evitando copiar modelos que, se bem que eventualmente provem a sua viabilidade noutros contextos, estariam claramente desajustados quando confrontados com o potencial humano existente (ou mobilizável...) num determinado país.

É preferível fazer menos, mas com qualidade, do que definir tarefas que, com os recursos disponíveis, seriam manifestamente impossíveis de concretizar com padrões mínimos de qualidade.

Para a melhoria da eficácia do serviço público seria fundamental a dignificação do papel dos agentes de emprego e formação profissional e promover condições para a fixação dos melhores quadros no sector

Sem pessoas motivadas, não há políticas que resistam... A dignificação do papel dos quadros que estão envolvidos no serviço público de emprego e formação seria fundamental para a melhoria do seu desempenho global. No imediato, seria desejável:

- * O estabelecimento de planos de carreiras profissionais;
- * A implementação de um programa de formação alargado de quadros que servisse de suporte ao desenvolvimento do sector;
- * O estudo das vias possíveis para elevar o nível de retribuição dos quadros e pessoal do sector, garantindo condições para a fixação dos melhores quadros e para o recrutamento de novos recursos humanos;
- * A introdução de regras e práticas sistemáticas de avaliação do desempenho.

A implementação de programas alargados de formação de quadros para o sector seria fundamental para elevar os níveis de desempenho

Um desenvolvimento sustentável do sector apenas será possível com quadros motivados e devidamente preparados. Mais do que efectuar formação “em vazio”, importaria que um futuro programa alargado de formação de quadros servisse de

suporte à concretização de planos estratégicos de desenvolvimento do sector. Assim, as formações a realizar deveriam:

- realizar-se prioritariamente no interior do país e, apenas em situações excepcionais e para efeitos de multiplicação, no exterior;
- articular-se directamente com a execução do plano de desenvolvimento estratégico;
- utilizar, sempre que possível, os bons quadros e técnicos do sector para que reproduzissem e estendessem os seus conhecimentos e experiências.

As acções de aperfeiçoamento dos quadros ligados à promoção do emprego deveriam privilegiar a formação em exercício

A execução do programa de formação, para se realizar em condições semelhantes à realidade quotidiana dos órgãos do sector, deveria privilegiar acções em exercício, onde se complementassem e aprofundassem conhecimentos adquiridos em sessões clássicas de formação. A reprodução das boas experiências do sector e a implementação por etapas dos planos estratégicos (a partir de iniciativas piloto) poderiam facilitar esta formação em exercício e garantir uma maior efectividade às actividades a promover no âmbito do programa de formação de quadros.

A formação no exterior apenas seria aconselhável quando tivesse um efeito multiplicador

A formação deveria ser prioritariamente realizada nos países, nas suas condições específicas e em contacto permanente com uma realidade a transformar. Seria nesse contexto que se estimulariam comportamentos e atitudes facilitadoras e promotoras de mudanças e se conseguiriam condições mais favoráveis para o êxito dos programas.

O desempenho dos técnicos deveria ser avaliado

Criado um quadro mais motivador para os quadros do sector e implementado um programa de formação adequado, estariam reunidas as condições de base que permitissem premiar e estimular os melhores, através de práticas sistemáticas de avaliação do desempenho. As chefias dos serviços públicos deveriam adquirir hábitos de avaliação dos seus subordinados e serem, elas próprias avaliadas, por quem de direito, no seu desempenho. A introdução destas práticas deveria, contudo, ser precedida de acções de formação que permitissem disseminar, de uma forma

pedagógica, os objectivos, as metodologias, as regras e as aplicações da avaliação do desempenho.

São aconselháveis novas políticas de gestão de recursos humanos

A adopção de políticas positivas de gestão de recursos humanos é fundamental para o êxito, a prazo, dos serviços públicos. Uma política de salários e um plano de carreiras motivadores, práticas de avaliação do desempenho implementadas e um programa de valorização dos recursos humanos, apenas atingirão o seu maior impacto se os responsáveis assumirem que a gestão de recursos humanos é fundamental para o êxito das instituições. É neste sentido que é recomendável que, ao nível dos programas de formação, existisse um conjunto de acções formativas que reforçassem a capacidade de todos os responsáveis para implementarem políticas positivas de gestão de recursos humanos.

Em síntese, podem ser recomendados alguns pontos básicos ao nível da política de recursos humanos:

- **Implementação de um programa alargado de formação de quadros** dirigido não apenas aos agentes de organismos estatais, mas aberto a todos aqueles que, de uma forma ou outra, estão ligados à promoção do emprego;
- **Realização de acções de formação e de aperfeiçoamento "on the job"** dos quadros ligados à promoção do emprego;
- **Acompanhamento sistemático dos agentes implementadores** no sentido de garantir qualidade e a maior eficácia dos programas;
- **Controlo da qualidade das acções desenvolvidas e avaliação do desempenho dos seus agentes**, através da definição uniforme, sempre que possível, de objectivos e estratégias de intervenção, da criação de grupos de qualidade e da melhoria da retroacção - avaliação do real impacto das acções.
- **Adopção de políticas positivas de gestão de recursos humanos**, que ligassem o desempenho aos incentivos e promovessem uma permanente evolução/aperfeiçoamento dos seus agentes de execução.



Como aprofundar?...

Título: *Recursos Humanos: Técnicas e Gestão*
Autor: Jorge Marques, Texto Editora, Lisboa
Data de publicação: 1992
Língua: Portuguesa

Título: *Recursos Humanos na Empresa*
Autor: Idalberto Chiavenato, Atlas Editora, São Paulo
Data de publicação: 1992
Língua: Portuguesa
