



Organização
Internacional
do Trabalho

Implementação da Agenda Global para o Emprego: Estratégias de emprego para apoiar o trabalho digno

DOCUMENTO DE «VISÃO»

Implementação da Agenda Global para o Emprego:

Estratégias de emprego para apoiar o trabalho digno

Documento de «visão»

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2007
Primeira edição 2006

As publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho têm a protecção dos direitos de autor em virtude do protocolo nº 2, anexo à Convenção Universal para a Protecção dos Direitos de Autor. No entanto, podem ser reproduzidos pequenos excertos sem autorização, desde que a fonte seja mencionada. Todos os pedidos de autorização de reprodução ou tradução devem ser remetidos às Publicações do BIT (Direitos e Licenças), *Bureau* Internacional do Trabalho, CH-1211 Genebra 22, Suíça, ou através do correio electrónico: pubdroit@ilo.org. Tais pedidos serão sempre bem recebidos.

BIT

Implementação da Agenda Global para o Emprego: Estratégias de emprego para apoiar o trabalho digno, documento de «visão».

Genebra, *Bureau* Internacional do Trabalho, 2007

ISBN 978-92-2-818841-7 - versão impressa

ISBN 978-92-2-818842-4 - versão web

Employment policy/promotion of employment/decent work/role of ILO
13.01.03

Também disponível em inglês: *Implementing the Global Employment Agenda: Employment strategies in support of decent work, «Vision» document* (ISBN 978-92-2-18841-4), Genebra, 2006; em francês: *Mise en oeuvre de l'Agenda global pour l'emploi: stratégies de l'emploi en appui au travail décent, Document de «vision»* (ISBN 978-92-2-218841-3), Genebra, 2006; e em espanhol: *Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo digno; Documento de «vision»* (ISBN 978-92-2-318841-2), Genebra, 2006.

Dados de catalogação do BIT

As designações constantes das publicações do BIT, que estão em conformidade com as normas das Nações Unidas, bem como a forma sob a qual figuram nas obras, não refletem necessariamente o ponto de vista do *Bureau* Internacional do Trabalho, relativamente à condição jurídica de determinado país, área ou território, ou respectivas autoridades, ou ainda relativamente à delimitação das respectivas fronteiras.

As opiniões expressas em artigos, estudos e outros documentos são da exclusiva responsabilidade dos seus autores, e a sua publicação não vincula o *Bureau* Internacional do Trabalho às opiniões neles expressas.

A referência a nomes de empresas e produtos comerciais e processos ou a sua omissão, não implica da parte do *Bureau* Internacional do Trabalho qualquer apreciação favorável ou desfavorável.

As publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho podem ser adquiridas nas principais livrarias ou nos Escritórios locais do BIT. Também podem solicitar-se catálogos ou listas de novas publicações através da seguinte morada: Publicações do BIT, *Bureau* Internacional do Trabalho, CH-1211 Genebra 22, Suíça, pelo nosso endereço electrónico: pubvente@ilo.org ou ainda no site: www.ilo.org/publns

Impresso em Genebra, Suíça

PREFÁCIO

A Agenda Global para o Emprego, cujo principal objectivo é colocar o emprego no centro das políticas económicas e sociais para assim criar mais e melhores empregos, foi adoptada pelo Conselho de Administração do BIT, em Março de 2003, com um importante apoio e consenso tripartido. No seguimento de várias reuniões da Comissão do Emprego e da Política Social do Conselho de Administração do BIT, os dez elementos fundamentais da Agenda Global para o Emprego foram discutidos separadamente, o que enriqueceu bastante o seu quadro de referência analítico.

No seguimento destas discussões sentiu-se a necessidade de dar um maior enfoque na implementação da Agenda Global para o Emprego à escala nacional, traduzindo concretamente a visão do Trabalho Digno em termos de estratégias nacionais para o emprego, baseadas no quadro analítico da Agenda Global para o Emprego.

Para responder a esta necessidade e proporcionar uma orientação mais operacional da Agenda Global para o Emprego como componente de Emprego dos «Programas de Trabalho Digno por País» lançados pelo BIT, apresentei, na sessão de Março de 2006 da Comissão do Emprego e da Política Social, um documento estratégico sobre a «visão» do Sector Emprego.

Com este documento pretendia-se essencialmente: (i) encorajar os órgãos de decisão nacionais e os parceiros sociais a criar e implementar de forma mais eficaz as estratégias nacionais para a concretização do objectivo do emprego pleno e produtivo e assegurar um trabalho digno para todos, (ii) estimular e facilitar o diálogo e a reflexão sobre as opções e as estratégias para uma redefinição da abordagem do BIT em matéria de emprego, bem como uma melhor formulação e concretização das estratégias nacionais de emprego, e (iii) fornecer uma base para acompanhar e melhor avaliar o impacto das políticas e ferramentas do BIT relativamente à criação de emprego. Um dos objectivos fundamentais era também apresentar e realçar o papel do BIT na área do emprego e divulgá-lo de uma forma mais efectiva.

Em Março de 2006, no seguimento de uma discussão muito positiva na Comissão do Emprego e da Política Social sobre este documento estratégico e tendo em conta o forte apoio recebido pelos mandantes tripartidos, quer sobre a seu quadro de referência, quer sobre a implementação do plano nacional, pensámos que seria muito útil distribuir este documento a uma audiência mais vasta, para obtermos comentários sobre o quadro de referência, as estratégias e as políticas que o documento propõe para a concretização do objectivo do emprego pleno produtivo e do trabalho digno.

Gostaria de agradecer ao Director Geral do BIT, Juan Somavia, pelo seu apoio e encorajamento constantes que ajudaram a desenvolver a «visão» estratégica proposta neste documento. Gostaria ainda de agradecer a todos os meus colegas do BIT, e em particular aos do Sector do Emprego, cujos comentários e sugestões enriqueceram as várias versões deste documento. Finalmente, um agradecimento especial a Rowena Ferrano que tornou possível a publicação deste trabalho num curtíssimo espaço de tempo.

José Manuel Salazar-Xirinachs
Director Executivo
Sector do Emprego /OIT Genebra

INTRODUÇÃO

Na reunião de Novembro de 2005 da Comissão do Emprego e da Política Social (EPS), o Director Executivo do Sector do Emprego propôs que se apresentasse à Comissão, na reunião de Março de 2006, um documento de orientação das actividades do BIT na área do emprego para o biénio 2006-2007 e seguintes.

A visão da OIT em relação aos desafios em matéria de emprego com que se deparam os países e a economia mundial, bem como a própria OIT e os seus mandantes, está implícita no conceito de trabalho digno. Tem por objectivo assegurar o emprego pleno produtivo e o trabalho digno para todos, incluindo mulheres e jovens. A principal missão da OIT é a concretização deste objectivo. Esta visão e as dificuldades a ela associadas estão presentes numa série de documentos essenciais: aqueles onde se explica e apresenta em detalhe o conceito de trabalho digno¹, a Convenção sobre a Política de Emprego (n.º 122), de 1964², e o Programa Global de Emprego (PGE)³. Outros documentos, tais como o relatório da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização⁴ e os relatórios sucessivos sobre o emprego no mundo são igualmente pertinentes para esta visão.

Nestas circunstâncias, importa salientar que este documento não pretende expor uma visão predominante e bem estabelecida, mas sim elaborar uma reflexão estratégica sobre a forma de melhorar a contribuição do Sector do Emprego a um nível mais vasto da Agenda para o Trabalho Digno, sobretudo porque os Programas de Trabalho Digno por País (PTD) são o principal veículo do BIT para a elaboração de políticas e para o reforço das capacidades. Nesse sentido, neste documento abordam-se simultaneamente questões conceptuais e operacionais sobre a melhor forma de tornar a visão do trabalho digno uma realidade, em particular no que se refere a Estratégias Nacionais de Emprego (ENE).

Tal como é referido na Agenda Global para o Emprego, há duas categorias de políticas de implementação: as que podem ser postas em prática a nível nacional e as que requerem uma resposta política a nível global. Este documento concentra-se essencialmente na primeira categoria, mas também contém comentários sobre o papel do Sector na promoção dos objectivos relacionados com o emprego como eixo da acção social e económica à escala mundial.

Este documento também se inspira nos debates pormenorizados que tiveram lugar na Comissão ESP sobre os aspectos fundamentais da Agenda Global para o Emprego e sobre a experiência do BIT no que se refere à implementação desta Agenda em prática, desde a sua adopção em Março de 2003.

Concretamente, o objectivo deste documento é fornecer uma orientação operacional à Agenda Global para o Emprego como componente do emprego dos PTD.

¹ Ver à sucessivos relatórios do Director Geral os Conferência Internacional do Trabalho: *O Trabalho Digno* (1999); *Reduzir o Défice de Trabalho Digno - Um Desafio Mundial* (2001); *Livrar-se da Pobreza Através do Trabalho* (2003).

² Em 1964, os Estados-Membros da OIT adoptaram a Convenção sobre a Política de Emprego (n.º 122) que diz o seguinte: «Para incentivar o crescimento e desenvolvimento económicos, elevar o nível de vida, responder às necessidades de mão-de-obra e resolver o problema do desemprego e do subemprego, todos os membros deverão formular e levar a cabo, como um objectivo da maior importância, uma política activa destinada a fomentar o pleno emprego, produtivo e escolhido livremente.» Até à data, 95 Estados-Membros ratificaram esta Convenção.

³ Em 2000, na 24.ª Reunião Extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas foi reconhecida a necessidade de elaborar uma estratégia internacional coerente e coordenada em matéria de emprego, para dar mais oportunidades a todos de atingirem níveis de vida sustentáveis e terem acesso ao emprego e, nesse sentido, apoiar a realização de uma Conferência Mundial sobre o Emprego, em 2001, sob a égide da OIT. Em resposta, em 2003, o Conselho de Administração adoptou a Agenda Global para o Emprego, cujo objectivo principal é colocar o emprego no centro das políticas económicas e sociais e colaborar na promoção do trabalho digno.

⁴ Relatório da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização: *Uma Globalização Justa: Criar Oportunidades para Todos* (2004).

Assim sendo, espera-se que este documento e as medidas e processos nele descritas permitam:

- encorajar as autoridades governamentais competentes e os parceiros sociais a melhorar a concepção e a implementação das estratégias nacionais em matéria de emprego, e os colaboradores do Sector do Emprego e dos vários escritórios da OIT a aperfeiçoarem o seu trabalho no âmbito da criação de capacidades e de aconselhamento político, como parte do objectivo de alcançar o emprego pleno produtivo e o trabalho digno para todos;
- estimular e facilitar a reflexão estratégica e o diálogo com os mandantes, sobretudo com os membros da Comissão, bem como no seio do Sector do Emprego e do BIT, sobre as dificuldades da OIT em aperfeiçoar as estratégias de emprego e sobre a contribuição que o BIT, através das suas actividades na área do emprego, pode dar à Agenda para o Trabalho Digno;
- contribuir para melhor posicionar e orientar as actividades do Sector do Emprego e para divulgá-las de uma forma mais eficaz;
- fornecer um quadro de referência que possa servir de base para um melhor acompanhamento e avaliação da utilidade das políticas de aconselhamento e dos instrumentos do BIT para a criação de empregos.

Para facilitar a sua gestão e aplicação no trabalho a realizar a nível nacional, este documento agrupa os dez elementos-chave da Agenda Global para o Emprego em seis áreas principais, dividindo ainda cada uma destas áreas em subáreas. No entanto, não deve ser encarado como uma lista de prescrições universalmente aplicáveis, mas como uma lista flexível de questões fundamentais. Essas questões devem servir de base à reflexão, ser tratadas consoante a sua prioridade e adaptadas às especificidades de uma situação concreta e às condições iniciais baseadas no diálogo social.

O documento está dividido em seis secções. A secção I põe em perspectiva o desafio em matéria de emprego com que o mundo e a OIT se depararam. Na secção II apresenta-se uma visão sucinta dos principais componentes das estratégias de emprego: os conceitos básicos, as seis áreas de acção principais e os instrumentos da OIT. As secções III a V examinam esses componentes pormenorizadamente. Na secção VI discutem-se os principais desafios para a sua implementação e examinam-se alguns dos processos que o Sector do Emprego pôs recentemente em prática, ou que está a reforçar, para se concentrar melhor nos seus objectivos, melhorar o seu desempenho e promover a formação contínua e a gestão do conhecimento sobre as questões relacionadas com o emprego.

I. O CONTEXTO: GLOBALIZAÇÃO, MUDANÇA E DESAFIOS EM MATÉRIA DE EMPREGO COM QUE A OIT SE DEPARA NA ACTUALIDADE

No início deste milénio, o défice de emprego ainda representa um desafio assustador. Um terço da mão-de-obra mundial está desempregada, subempregada ou pertence à categoria de trabalhadores pobres⁵. O número de empregos criados, bem como a sua qualidade, são uma prioridade em quase todas as regiões e países.

No início deste novo biénio, os pedidos dirigidos à OIT – conhecimento e informação, aconselhamento sobre políticas e reforço das capacidades relativas às políticas de emprego e aos mercados de trabalho – multiplicaram-se em consequência de várias forças, nomeadamente:

- o ritmo acelerado das alterações provocadas pela globalização, e consequentes tendências simultâneas para níveis superiores de interdependência, integração e concorrência, bem como riscos acrescidos de exclusão e marginalização;
- a necessidade de encontrar um equilíbrio entre flexibilidade (quer para as pessoas, quer para a economia no seu todo, a fim de reforçar a competitividade) e segurança (flexisegurança);
- a expansão da economia informal, do trabalho a tempo parcial e de novas formas de emprego em muitos países;
- o ritmo acelerado da reestruturação económica, com o progresso das actividades industriais e dos serviços em detrimento da agricultura nos países em desenvolvimento, e da reestruturação industrial nos países desenvolvidos;
- a aceitação crescente da ideia de que as questões relacionadas com o emprego e com o mercado de trabalho são um elo determinante, mas negligenciado, entre o crescimento económico e a erradicação da pobreza;
- e, acima de tudo, o reconhecimento de que o trabalho digno não é uma ideia abstracta, mas uma necessidade real e uma exigência muito concreta no mundo inteiro.

Estas e outras forças são o motor do desenvolvimento económico e institucional no mundo do trabalho e, associadas aos esforços explícitos do BIT, tornaram o trabalho digno num objectivo global. Assim, em 2006, o trabalho digno já não é apenas uma ideia defendida pelo BIT e pelos parceiros sociais e está a tornar-se cada vez mais um objectivo central dos governos, do sistema das Nações Unidas, de outras organizações internacionais e das entidades envolvidas na cooperação para o desenvolvimento.

A conjugação destas forças, que é simultaneamente e por si só uma fonte adicional de exigências no BIT, resultou num documento final da Cimeira Mundial de 2005 onde os dirigentes definiram o trabalho digno como um objectivo nacional e global nos seguintes termos: «Somos evidentemente a favor de uma globalização justa e decidimos que o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos, nomeadamente para as mulheres e os jovens, será um dos objectivos centrais das nossas políticas nacionais e internacionais e que as estratégias nacionais de desenvolvimento, nomeadamente as estratégias de erradicação da pobreza, farão parte do nosso esforço para concretizar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio». Por outro lado, o tema escolhido para o debate de alto nível do Conselho Económico e Social (ECOSOC), em 2006, foi a «criação, a nível nacional e internacional, de um ambiente propício ao pleno emprego e à criação de empregos produtivos e trabalho digno para todos e o seu impacto no desenvolvimento sustentável».

Em resumo, esta forma de colocar o trabalho digno no centro das políticas económicas e sociais a nível nacional nos países desenvolvidos, as estratégias nacionais de desenvolvimento nos países em desenvolvimento e as políticas internacionais, nomeadamente as estratégias de erradicação da pobreza, representam claramente uma nova orientação. A OIT conseguiu fazer do trabalho digno um objectivo global. Agora, o desafio consiste em encontrar uma forma de concretizar este objectivo e, particularmente a nível nacional, de promover e concretizar

⁵ Mais de 530 milhões de homens e mulheres em idade de trabalhar pertencem a famílias cujo rendimento por habitante é inferior a 1 dólar por dia. Cerca de 1,4 biliões de trabalhadores, ou seja, metade da mão-de-obra mundial, sobrevivem com menos de 2 dólares por dia.

de forma eficaz, de acordo com uma ordem de prioridade pré-definida, os diversos objectivos da Agenda para o Trabalho Digno da OIT, tendo em conta a situação particular de cada país, para melhorar a cooperação com os mandantes e no seio do BIT, para coordenar esses esforços com os de outras instituições e para promover a dinâmica em torno do trabalho digno enquanto objectivo global. Por outras palavras, é imperativo desencadear um processo de implementação dinâmico. Os desafios podem ser identificados a dois níveis.

Em primeiro lugar, trata-se de um desafio de ordem conceptual e analítico. O processo em curso pode caracterizar-se como uma mudança de paradigma⁶. Ainda que as características analíticas deste novo paradigma do trabalho digno só agora comecem a ganhar forma, já se podem constatar resumidamente uma série de elementos:

- Do ponto de vista analítico, em vez de considerar o emprego simplesmente como um resultado residual do crescimento e das reformas macroeconómicas, a nova tendência consiste em encarar o trabalho digno como um factor produtivo, como «um incentivo à estratégia de criação de empregos produtivos, de desenvolvimento e de erradicação da pobreza, em vez de considerá-lo um fim em si»⁷. Por sua vez, isto leva a considerar os indivíduos, e particularmente os pobres, como os criadores da riqueza e do crescimento, a encará-los como actores que podem melhorar o seu bem-estar e que estão aptos a participar neste processo. Esta ênfase dada às pessoas/indivíduos, à sua participação e organização e às suas organizações representativas a nível local, nacional e mundial, conduz a um novo equilíbrio entre a tradicional visão tecnocrata da política e uma visão institucional e politicamente mais sofisticada das boas medidas, da boa governação, do *empowerment*, da inclusão e do diálogo social, que actualmente são considerados factores determinantes para os bons resultados económicos, sociais e no que diz respeito à equidade. Está também em consonância com as teorias modernas de inovação e produtividade que sublinham o papel das práticas no local de trabalho e da aprendizagem ao longo da vida⁸.
- Considerar o indivíduo como ponto de partida é não só inerente à democracia como também é absolutamente compatível com um quadro de referência inspirado em valores, com uma perspectiva baseada nos direitos humanos e em normas e, obviamente, com a premissa da OIT que diz que o trabalho não é uma mercadoria e que a dimensão qualitativa e quantitativa do emprego (trabalho digno) são indissociáveis. A integração dos valores e dos aspectos económicos levanta questões importantes relacionadas com o «novo paradigma», questões essas que sempre estiveram no centro das preocupações da OIT, nomeadamente a dimensão económica dos direitos do trabalho, as implicações das normas do trabalho no emprego, a ética nos negócios e a responsabilidade social das empresas.
- A comunidade internacional já reconheceu que «o emprego é o caminho para a erradicação da pobreza». O conceito de trabalho digno está a ter uma grande influência no debate e na cooperação para o desenvolvimento. Isto significa que as autoridades económicas do domínio fiscal, monetário e comercial e os organismos de cooperação para o desenvolvimento estão a abandonar o velho hábito de encarar o emprego pleno e produtivo como algo acessório e já incluem mais explicitamente as questões do emprego e da sua dimensão social na fase de formulação das políticas e na escolha das políticas. Significa também que há uma tendência cada vez maior para a integração das investigações e das políticas e para uma abordagem «mais holística» da coerência das políticas. No entanto, o quadro de referência estratégico permanece fragmentado e compartimentado. Assim sendo, o desafio conceptual e analítico reside em encontrar uma forma de associar as investigações sobre o emprego e o mercado de trabalho à análise macroeconómica e do clima de investimento, através de actividades específicas levadas a cabo a nível nacional, para alcançar o objectivo do trabalho digno e para influenciar de forma eficaz as políticas nacionais e internacionais relativas à estratégia de erradicação da pobreza (DELP e ELP).

⁶ Os elementos que atestam esta mudança foram esclarecidos na conferência *Work Ahead: The Link Between Jobs and Poverty Reduction*, organizada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, na Suécia, em Saltsjöbaden, nos dias 24 e 25 de Novembro de 2005.

⁷ Documento GB:286/ESP/1, parágrafo 11.

⁸ Ver D. Ashton e J. Sung, *Supporting workplace learning for high performance working*, BIT, 2002.

Em segundo lugar, há um desafio prático. Na realidade, as questões que representam o essencial da missão da OIT foram elevadas a um nível de prioridade internacional, regional e nacional sem precedentes. Isso implica que o BIT melhore a eficácia dos seus conselhos, dos seus instrumentos e actividades de reforço de capacidades. A urgência do desafio é exacerbada pelo facto de a situação ser cada vez mais competitiva, uma vez que há um número crescente de actores que proporcionam cooperação e aconselhamento nas quatro áreas do trabalho digno. Embora se trate de um desenvolvimento positivo, isto representa um desafio para o BIT, pois terá de adaptar e reposicionar estrategicamente a sua acção neste clima de cooperação intelectual e de desenvolvimento, que está a mudar rapidamente. Este duplo desafio prático e analítico coloca o BIT perante novas exigências:

- a) apresentar e comunicar melhor os seus conhecimentos consideráveis sobre as questões do emprego;
- b) desenvolver a sua base de conhecimento e informação – estatísticas, indicadores e tendências-chave do mercado de trabalho –, e manter-se a par de uma realidade que evolui rapidamente;
- c) ter uma visão estratégica no momento de investir nas «competências essenciais» e nas respectivas prioridades no que diz respeito à investigação, à elaboração de políticas e à comunicação e utilização de resultados das investigações no aconselhamento político;
- d) melhorar os processos de aprendizagem e a forma de absorver conhecimentos através das experiências dos países e dos projectos;
- e) gerir eficientemente a troca de conhecimentos entre a sede e os vários escritórios e, a nível global, com redes de especialistas e académicos, e
- f) reforçar a sua capacidade de medir e analisar o impacto das intervenções nas dimensões quantitativas e qualitativas do emprego.

Consequentemente, nos próximos meses e anos, o BIT pretende reorientar a sua acção, as suas competências técnicas e os seus recursos levando a cabo processos, neste e noutros domínios, de acordo com as necessidades, para superar o seu duplo desafio de ajudar os mandantes a concretizar o objectivo primordial do pleno emprego produtivo e do trabalho digno para todos.

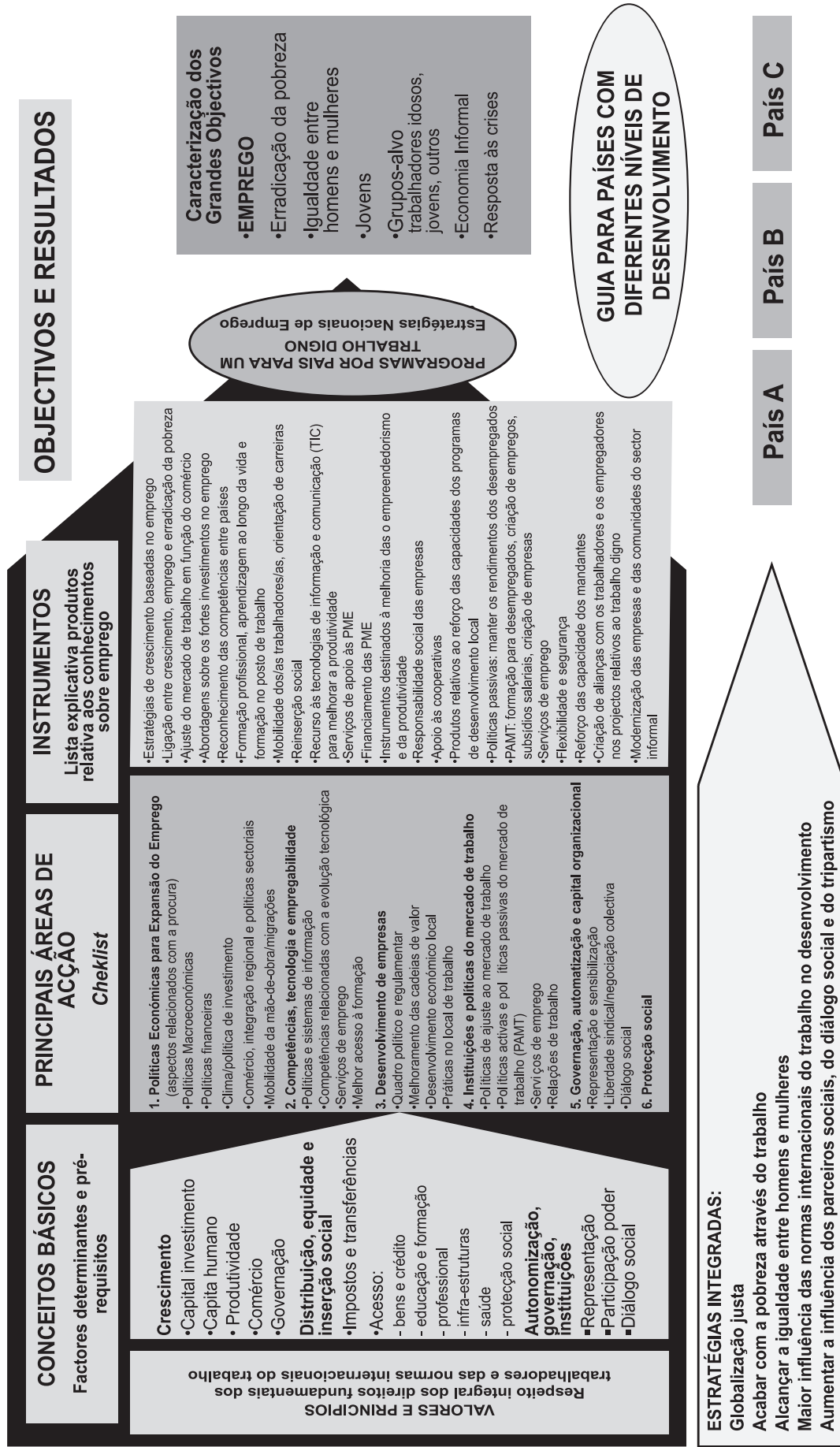
Para concluir, o BIT e os mandantes têm de se concentrar no aperfeiçoamento da concepção e concretização das estratégias nacionais de emprego, na clarificação e melhor comunicação da abordagem das estratégias de emprego e na sua avaliação, adaptando-se ao ambiente em rápida mutação e estimulando a reflexão sobre o reposicionamento estratégico das actividades teóricas e práticas e sobre o papel das estratégias nacionais de emprego enquanto elemento fundamental dos PTD. O principal objectivo deste documento é contribuir para este processo.

II. O QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NUMA PÁGINA: ESTRATÉGIAS DE EMPREGO PARA OS PTD BASEADAS NA AGENDA GLOBAL PARA O EMPREGO

Para evidenciar e determinar as actividades dirigidas pelo BIT em matéria de emprego e para ajudar os países a identificar e concretizar as suas prioridades, é importante fornecer um quadro de referência operacional integrado, prático e fácil de utilizar, no sentido de determinar e classificar os princípios, as medidas e as directrizes da OIT relativamente à política de emprego. É por isso que, baseado nos objectivos e elementos contextuais apresentados na secção I e após desenvolver os dez elementos-chave da Agenda Global para o Emprego, o gráfico 1 apresenta numa página o quadro de referência estratégico do emprego que esteve na base da elaboração dos PTD⁹. O gráfico divide-se em quatro colunas: conceitos básicos, principais áreas de acção, lista explicativa das ferramentas, objectivos e resultados.

⁹ Este gráfico foi desenvolvido e melhorado graças a uma estreita parceria com o Sector do Emprego e com os mandantes. Também contribuíram para a sua elaboração as várias audiências com os escritórios e serão mais tarde validadas por audiências com especialistas.

Gráfico 1. Estratégias de emprego para os PTD no âmbito da Agenda Global para o Emprego: Conceitos Básicos, abordagem e instrumentos



Fonte: BIT, Director Executivo, Sector do Emprego, Janeiro de 2006.

A. Objectivos e resultados

Esta coluna propõe a combinação de objectivos, ou resultados, que as Estratégias Nacionais de Emprego podem tentar concretizar no âmbito do quadro de referência dos Programas de Trabalho Digno por Países: mais e melhores empregos, redução da pobreza, igualdade de oportunidades para mulheres e jovens e enfoque nas necessidades dos grupos tradicionalmente marginalizados no mercado de trabalho, nomeadamente os trabalhadores mais velhos, os deficientes, as populações indígenas, as pessoas carenciadas e os trabalhadores da economia informal. No entanto, o gráfico 1 também demonstra a abordagem da OIT no que diz respeito à integração do emprego digno e produtivo nas respostas em situações de conflito e de catástrofes naturais, salientando o facto de o emprego funcionar como uma ponte entre as agendas do desenvolvimento e da segurança colectiva.

Idealmente, a estratégia nacional de emprego deveria não só definir os objectivos gerais e específicos a alcançar, mas também, na medida do possível, especificar os alvos quantitativos e mensuráveis de cada objectivo e incluir mecanismos de controlo e avaliação. Tais alvos facilitarão a controlo do progresso e a avaliação das ligações que existem entre intervenções estratégicas específicas e os resultados obtidos no domínio do emprego. Nesse sentido, o BIT dará prioridade à investigação que contribui para o desenvolvimento de abordagens e metodologias de avaliação do impacto das ferramentas da política de emprego e para salientar a capacidade dos mandantes em alcançar resultados com as estratégias, os programas e os projectos nacionais.

Os elementos constantes no gráfico não implicam uma abordagem rígida; devem ser adaptados às necessidades e prioridades de cada país e com base no diálogo social.

As lições que aprendemos com as Estratégias Nacionais de Emprego e com os instrumentos utilizados em vários países facultarão informações úteis sobre os eventuais caminhos que os países com diferentes níveis de desenvolvimento poderão seguir.

B. Conceitos básicos: Factores determinantes e pré-requisitos

A coluna dos conceitos de base fornece uma lista dos elementos vitais, ou pilares, desta abordagem: valores e princípios, sobretudo no que diz respeito aos princípios e direitos fundamentais do trabalho e às normas internacionais do trabalho; crescimento económico; distribuição, equidade e inclusão social; e governação, autonomização e instituições. Para além de serem noções fundamentais, estes pilares oferecem uma orientação estratégica e prática para a concepção e elaboração de estratégias de emprego. Por outras palavras, constituem os factores e pré-requisitos de uma abordagem global da criação de empregos e há uma interdependência importante entre estas dimensões que se reforçam mutuamente.

C. Principais áreas de acção: *checklist*

A segunda coluna do gráfico, que representa um passo em frente em direcção às realidades concretas, agrupa os dez elementos-chave da Agenda Global para o Emprego em seis grandes áreas de acção, que por sua vez se dividem em subáreas importantes. O objectivo é tornar a abordagem estratégica mais transparente, mais maneável, mais prática e operacional. As seis grandes áreas estratégicas são as seguintes:

- medidas económicas para o desenvolvimento do emprego (do lado da procura);
- competências, tecnologia e empregabilidade;
- desenvolvimento de empresas;
- instituições e políticas do mercado de trabalho;
- governação, autonomização e capital organizacional;

- protecção social (esta área, que se inclui para completar o quadro, é da responsabilidade do Sector III, ¹⁰ com o qual o Sector do Emprego trabalha em estreita colaboração, como de resto acontece com outros sectores).

Além disso, o quadro de referência estratégico distingue as medidas relativas à procura e à oferta, bem como as intervenções microeconómicas e os aspectos quantitativos e qualitativos. A secção IV examina a *checklist* em profundidade, bem como os meios à disposição do Sector do Emprego para aperfeiçoar o seu trabalho e usar nas acções de reforço das capacidades, conduzidas pelos mandantes, no âmbito da implementação da Agenda Global para o Trabalho.

D. Instrumentos

Na terceira coluna encontra-se uma lista de instrumentos ou, em certos casos, subáreas de acção, para as quais a OIT preparou instrumentos ou produtos que permitem desenvolver os conhecimentos e as informações relativas ao emprego. Foi elaborado outro documento que contém uma lista completa de ferramentas e instrumentos estratégicos actualmente utilizados no Sector do Emprego, com uma breve descrição de cada um e referências sobre onde se podem encontrar informações adicionais.

III. CONCEITOS BÁSICOS: FACTORES DETERMINANTES E PRÉ-REQUISITOS

A. Valores e princípios

Os valores e princípios influenciam todos os elementos das estratégias de emprego e constituem o primeiro pilar das mesmas. Isto significa que o objectivo das políticas de emprego não se resume apenas à criação de mais empregos, mas também a garantir que as condições de trabalho, quer nos empregos já existentes, quer nos novos, estão em conformidade com os princípios e direitos fundamentais no trabalho. As normas internacionais do trabalho, elaboradas e promovidas pela OIT, tornaram-se um sistema completo sobre o trabalho e a política social, apoiados por um sistema de controlo destinado a solucionar todos os problemas que resultam da sua implementação a nível nacional. Elas constituem um elemento jurídico da estratégia da OIT para gerir a globalização, promover o desenvolvimento sustentável, erradicar a pobreza e assegurar que as pessoas possam trabalhar com dignidade e em segurança ¹¹. Inúmeras Convenções e Recomendações internacionais adoptadas pela Conferência Internacional do Trabalho (CIT) propõem orientações que são especialmente pertinentes para o trabalho do Sector do Emprego. O anexo é constituído por uma lista dessas ferramentas, agrupadas de acordo com as cinco áreas-chave da estratégia de emprego.

B. Um crescimento económico de qualidade

O crescimento económico é o segundo pilar da estratégia de emprego. Uma taxa de crescimento económico elevada pode estimular a procura de emprego. A relação entre crescimento e criação de emprego (ou seja, de que forma o crescimento se traduz em mais empregos) e entre crescimento e redução da pobreza é complexa e está longe de ser automática ¹²; um crescimento elevado gera um clima mais favorável ao emprego e à redução da pobreza. Ao proporcionar mais recursos totais, o crescimento económico aumenta as oportunidades de trabalho digno, torna as escolhas económicas e os processos de adaptação menos dolorosos e, nos países em desenvolvimento, aumenta as possibilidades de facilitar a transição da economia informal para a economia moderna.

¹⁰ NT Sector IV é um dos 4 Sectores em que o BIT está estruturado.

¹¹ Ver *As regras do jogo: breve introdução às normas internacionais do trabalho*, Genebra, BIT, 2005.

¹² O Sector do Emprego tem feito investigações para compreender melhor o aparente enfraquecimento da quantidade de empregos gerados pelo crescimento e para delas tirar conclusões usadas na elaboração de políticas.

No entanto, há quem critique o crescimento. Há uma vasta bibliografia sobre o impacto do crescimento no ambiente e nos níveis de pobreza. Mas o debate não se deve basear nos prós e contras do crescimento, mas nas medidas a pôr em prática para promover *um crescimento de qualidade*, ou seja, um crescimento sustentável e amigo do ambiente, que aumenta os níveis de vida das actuais e das futuras gerações, que não exclui as pessoas, que seja equitativamente partilhado e favoreça a justiça social e solidariedade. Este é o tipo de crescimento representado no gráfico 1.

A economia moderna distingue cinco grandes fontes de crescimento, enumeradas no gráfico 1: o investimento; o capital humano; a produtividade; o comércio e a integração; e as instituições e a governação¹³. No passado, os economistas só levavam em conta estes três primeiros elementos que, tal como foi provado através de vários estudos, têm um papel essencial e explicam perfeitamente as diferenças constatadas nas taxas de crescimento dos salários em diferentes países. Importa ainda referir que há outros factores igualmente importantes para o crescimento: de um lado, o comércio ou integração nos grandes mercados; do outro, as instituições, a governação e as políticas. Uma estratégia que vise um crescimento de qualidade implica a adopção de medidas no âmbito dos cinco factores principais desse crescimento.

Um clima favorável ao investimento baseia-se no conjunto das cinco áreas e os investimentos não são apenas forças impulsionadoras do crescimento, mas também da criação de empregos. Por isso, a ênfase estratégica dada à relação entre emprego e criação desse clima favorável é um dos elementos-chave para a elaboração de uma estratégia nacional de emprego.

Resumindo, as estratégias de emprego (e de erradicação da pobreza) devem basear-se no crescimento económico, pelo que devem contemplar medidas apropriadas das cinco grandes áreas que estimulam esse crescimento. Contudo, os outros factores determinantes (ou pré-requisitos) do gráfico 1 condicionam a concretização deste objectivo, já que não se trata de um tipo indefinido de crescimento, ou crescimento a todo o custo, mas de um crescimento sustentável e de qualidade.

C. Repartição, equidade e inserção social

A justiça social exige a adopção de medidas explícitas no que diz respeito à distribuição, à equidade, ao fim da discriminação no mercado de trabalho e à promoção da inclusão social. Os impostos e as transferências são algumas das ferramentas tradicionais que permitem tomar medidas relativamente a alguns aspectos relacionados com a equidade, e ainda são importantes. No entanto, surgiu recentemente uma nova abordagem sobre equidade, baseada no trabalho de Amartya Sen, entre outros, que assenta nas capacidades humanas e na *igualdade de acesso* aos factores de produção, à educação e aos serviços básicos, tais como infra-estruturas (nomeadamente a água) e saúde. Para garantir os princípios da equidade nas políticas de emprego é preciso atacar todas as fontes de discriminação nos mercados de trabalho e na sociedade em geral; dar especial atenção ao investimento nas pessoas, especialmente as mais vulneráveis, (na sua educação, formação profissional, aprendizagem ao longo da vida e acesso a um emprego de qualidade, a meios financeiros, à saúde e à segurança); e encorajar a criação de empresas.

Do mesmo modo, os programas sociais devem ser vistos não apenas como redes de segurança para proteger o poder de compra ou os rendimentos mas como investimentos em capital humano. A protecção social é um factor de produção: ajuda as pessoas a fazer face aos riscos de vida; constitui uma ferramenta na gestão da mudança e ajuda à estabilização das economias. Esta abordagem é mais integradora de uma política social no quadro duma Estratégia Global de Desenvolvimento.

¹³ Ver sobre este assunto D. Rodrick, *In search of prosperity. Analytic narratives on economic growth*, Princeton University Press, 2003; E. Helpman, *The mystery of economic growth*, Massachusetts, Belknap Press of Harvard University Press, 2004; *Understanding economic growth*, Nova Iorque, Palgrave MacMillan, OCDE, 2004.

Um dos meios para alcançar a justiça social e a equidade é a autonomização, a participação e a representação dos grupos mais vulneráveis e mais sujeitos a discriminações. Esta dimensão é de tal forma importante que é aqui analisada como o quarto pilar por direito próprio.

D. Governação, instituições e *empowerment*

Uma dos pontos fortes da OIT e do desenvolvimento das suas acções é o tripartismo. O diálogo social é um dos valores dominantes da OIT, ao qual recorre para desenvolver e articular consensos e aplicar medidas a nível global, regional, nacional e local. É através do diálogo social e da promoção da participação, representação e *empowerment* dos indivíduos e das organizações que os representam que a OIT desenvolve os processos e instituições para mobilizar os actores sociais, gerir os conflitos, promover a inclusão social e fomentar a adesão e o fortalecimento constante das visões e programas adoptados. Isto aplica-se quer a questões a nível mundial, quer aos programas nacionais e às iniciativas locais.

O diálogo social é inerente à OIT, que desenvolveu uma variedade de ferramentas específicas para promover o *empowerment* dos indivíduos e melhorar a governação a nível mundial, regional, nacional e local. Por exemplo, a pobreza não é apenas uma questão de rendimentos, a insegurança e a falta de meios para fazerem ouvir a sua voz também estão incluídas. Por isso, possibilitando a organização e a participação dos pobres, a OIT e os parceiros sociais conseguem autonomizá-los e promover a incorporação da economia informal na economia moderna.

A empregabilidade é uma noção focalizada não só nas competências e qualificações dos indivíduos, uma vez que lhes dá a possibilidade de tirar melhor partido da educação, da formação profissional e das oportunidades de emprego, e na responsabilidade do sector público de garantir a igualdade de acesso a essas oportunidades. O *empowerment* social, jurídico e político das pessoas contribui para o desenvolvimento humano e não é, portanto, um produto do crescimento económico, mas uma forma de promover esse crescimento e a criação de empregos, percorrendo ao mesmo tempo o longo caminho para a equidade, a justiça social e a globalização justa.

As políticas de emprego deveriam levar em conta a experiência e as opiniões dos parceiros sociais, nomeadamente daqueles que trabalham no sector agrícola e na economia informal, e assegurar a sua cooperação na formulação, implementação e avaliação das políticas de emprego. O diálogo social é a pedra basilar de uma política de emprego credível e eficaz a todos os níveis.

E. Interdependência entre os conceitos básicos e o papel do Estado

A economia de mercado não garante automaticamente o crescimento, a justiça social, nem mesmo a eficiência económica. Os governos, os sistemas políticos e o diálogo social têm um papel determinante no equilíbrio dos vários factores em jogo, como se pode ver nos seguintes exemplos:

- O aumento das despesas com a educação pode contribuir para aumentar os níveis de escolaridade das crianças pobres, mas não contribuirá para o aumento dos seus futuros salários, se o fraco crescimento limitar a criação de empregos ou se a persistência da discriminação étnica, racial ou baseada no sexo do trabalhador influenciar as oportunidades contra eles ou fizer com que os salários das famílias pobres permaneçam baixos.
- O investimento social não pode contribuir para aumentar os salários se os pobres não puderem acumular capital material e financeiro ou se a volatilidade e as recessões económicas conduzirem ao desgaste dos seus bens limitados.

Cabe ao sistema político, ao Estado e a outras instituições assegurar a gestão e o equilíbrio destes factores interdependentes. No passado, os programas de reformas económicas visavam frequentemente a redução da dimensão do sector público e, muitas vezes, acertadamente, porque estes sectores constituíam quase sempre um obstáculo ao crescimento, sobretudo devido

à sua ineficácia, à má qualidade dos serviços e à corrupção. Contudo, as políticas económicas não deviam concentrar-se apenas na limitação da intervenção do Estado, mas também na modernização e no reforço das capacidades do Estado, sem o qual a acção política é quase impossível ou ineficaz, tanto em relação ao emprego, como em relação à política social e macro-económica e às negociações comerciais.

A ideia de que o Estado deve simplesmente «ser afastado» é errada. Com as suas instituições, regulamentação transparente e meios de acção, o Estado é um parceiro essencial, que possibilita o desenvolvimento das empresas e das comunidades. Os países precisam de instituições estatais fortes e eficientes, tal como precisam de mercados fortes e dinâmicos – sem que uns intervenham em detrimento dos outros –, para obter resultados económicos e sociais satisfatórios. A esse respeito, um dos desafios para o Sector do Emprego consiste em reforçar as suas capacidades através da informação, da análise e de directrizes, para poder dar pareceres aos decisores governamentais e aos parceiros sociais no que diz respeito à concepção e à implementação de estratégias para o emprego.

IV. CHECKLIST DAS PRINCIPAIS ÁREAS DE ACÇÃO

Tal como já foi referido, para que as questões do emprego sejam abordadas de forma mais transparente, pragmática e operacional, decidimos agrupar os elementos-chave da Agenda Global para o Emprego em seis principais áreas de acção que, por sua vez, se subdividem em subáreas fundamentais. Esta divisão, ou *checklist* mais detalhada, está resumida na tabela 1. Na última coluna da tabela encontramos as referências e correspondências entre cada uma das seis principais áreas de acção e os elementos-chave da Agenda Global para o Emprego.

Tabela 1. Estratégia Nacional de Emprego: Lista das principais áreas de acção

Área /sub área de acção	Elementos-chave da AGE – n.º
A. Políticas económicas que podem influenciar a procura	1, 2, 3, 4, 5, 10
1. Políticas macro-económicas	
2. Políticas financeiras	
3. Políticas e clima de investimento, incluindo infra-estruturas	
4. Comércio e integração regional	
5. Políticas sectoriais: indústria, serviços, agricultura, ambiente (indústrias e serviços)	
6. Mobilidade e migrações da mão-de-obra	
7. Intensidade do crescimento em matéria de emprego	
B. Competências e empregabilidade	2, 3, 5, 6, 9
1. Políticas e sistemas de formação	
● Análise e desenvolvimento da política de formação profissional	
● Gestão das instituições e sistemas de formação	
● Investimento na formação	
● Competências profissionais de base	
● Aprendizagem no local de trabalho. Formação no posto de trabalho e estágio	
2. Tecnologia	
● Melhorar a formação através das TIC	
● Aumentar a capacidade de inovação e investimento	
● Melhorar o acesso às TIC para reduzir o défice de competências	
3. Desenvolvimento e reforma dos serviços de emprego	
● Reforma dos serviços públicos de emprego	
● Papel das agências de emprego privadas	
● Orientação profissional	

Área /sub área de acção	Elementos-chave da AGE – n.º
4. Melhoria do acesso à formação profissional e ao emprego <ul style="list-style-type: none"> ● Jovens ● Mulheres ● Trabalhadores da economia informal ● Deficientes e outros grupos vulneráveis 	
C. Desenvolvimento de empresas	2, 3, 5, 6, 9,10
1. Um ambiente de trabalho propício: temas nacionais ou transversais <ul style="list-style-type: none"> ● Governança e situação política ● Infra-estrutura ● Regulamentação e custo da actividade ● Empreendedorismo ● Acesso ao financiamento 	
2. Reforço da cadeia de criação de valor e reagrupamento ¹⁴	
3. Desenvolvimento da economia local	
4. Promoção das boas práticas no local de trabalho	
5. Escolha os grupos de empresas e os empresários <ul style="list-style-type: none"> ● PME ● Empresas multinacionais ● Cooperativas ● Empresários da economia informal 	
D. Instituições e políticas do mercado de trabalho	5, 6, 7, 8, 9, 10
1. Instituições e políticas, incluindo os salários	
2. Políticas e programas de adaptação ao mercado de trabalho	
3. Políticas passivas e activas do mercado de trabalho	
4. Serviços de emprego	
5. Relações de trabalho	
E. Governança, <i>empowerment</i> e capital organizacional	1, 10
1. Representação, participação e sensibilização	
2. Liberdade sindical/Negociação colectiva	
3. Reforço das instituições	
4. Diálogo social	
F. Protecção social (Sector III)	7, 8, 9

É importante salientar que os instrumentos mencionadas na alínea A afectam sobretudo a procura no âmbito das estratégias de emprego; as alíneas B e C referem-se essencialmente à oferta; e as alíneas D, E e F são cruciais no que diz respeito à interacção e à dinâmica que se geram entre a procura e a oferta de mão-de-obra. No entanto, estas distinções nem sempre são evidentes e a forte interdependência destas áreas aumenta essa complexidade.

A *checklist* da tabela 1 é o fruto de um diálogo intensivo e abrangente entre especialistas do sector do Emprego, com uma vasta experiência prática e teórica, a quem confiaram a tarefa de enumerar, distinguir e descrever da melhor maneira possível todos os pontos-chave que têm de ser examinados quando se trata de elaborar uma estratégia nacional de emprego.

Esta lista não é definitiva; o Sector do Emprego está a elaborar um documento de referência que visa desenvolvê-la e aperfeiçoá-la. O documento apresentará um breve comentário sobre cada

¹⁴ NT Em Inglês *clustering*.

um dos pontos, comentará o estado dos conhecimentos e resumirá algumas mensagens, sublinhando as interdependências entre os vários elementos. Este documento será publicado assim que terminem as consultas com os mandantes. Este documento pode ser útil de várias maneiras:

- como uma forma de compilar e divulgar eficientemente os conhecimentos do BIT, úteis na formulação de políticas nacionais;
- como lista anotada de questões-chave que é, pode ajudar os governos e os parceiros sociais a elaborar uma estratégia nacional de emprego integrada e coerente;
- como instrumento de reforço de capacidades; e
- como um meio para que os especialistas do emprego e os parceiros sociais dialoguem ao nível local com as diversas autoridades governamentais competentes nas várias áreas, para promover a importância das questões do emprego e incentivá-los a colocar o emprego no centro das políticas económicas e sociais e a explicar os desafios multifacetados para atingir este objectivo.

Por outras palavras, a *checklist* contribuirá para a implementação da Agenda Global para o Emprego a nível nacional. Ela será completada por um documento que terá uma lista completa de todas os instrumentos do BIT sobre o emprego, classificadas de acordo com cada uma destas áreas de acção, tal como se pode ver na secção V.

Como utilizar a *checklist*

A elaboração de uma lista semelhante à apresentada na tabela 1 tem três potenciais aplicações que devem ser diferenciadas:

- Como guia de referência:* tal como foi sugerido, a lista pode ser um instrumento, facilitador do diálogo social sobre as questões-chave, que o Governo e os parceiros sociais devem ter em conta na elaboração integrada das suas estratégias nacionais de emprego. A lista não deve, por isso, ser encarada como uma série de prescrições indiferenciadas, mas como um conjunto flexível e exaustivo de áreas e subáreas fundamentais, cujas intervenções estratégicas poderiam ser úteis para as políticas de emprego. A combinação de medidas a tomar deve ser definida por ordem de prioridade e por um calendário, e devem ser adaptadas às especificidades de cada país, tendo em conta a sua situação inicial, os seus recursos e os seus constrangimentos estruturais, sempre numa base de diálogo social.
- Como base para o desenvolvimento de metodologias de avaliação do impacto das políticas de emprego:* uma divisão das áreas e subáreas de acção bem concebida representa um ponto de partida necessário à elaboração de uma metodologia de avaliação integrada do impacto das políticas de emprego, como sugere o documento relativo às modalidades de avaliação da Agenda Global para o Emprego¹⁵.
- Como instrumento de reflexão estratégica sobre as competências fundamentais do BIT no domínio do emprego:* a lista contribui para o actual esforço do BIT no sentido de melhorar o aconselhamento para a elaboração de políticas e o reforço das capacidades. Os factores que levam à criação de empregos dignos são múltiplos, complexos e interdependentes. É por esse motivo que, aquando da discussão do quadro de referência regulamentar para as estratégias nacionais de emprego, de acordo com a abordagem integrada prevista na Agenda para o Trabalho Digno e na Agenda Global para o Emprego, o BIT deve realçar todas as áreas importantes, mesmo que isso ultrapasse o seu tradicional domínio de competência. Alguns pontos da lista inserem-se nesta categoria. As competências essenciais do Sector do Emprego correspondem às seguintes áreas: instituições e políticas do mercado de trabalho; competências e empregabilidade; desenvolvimento de empresas; algumas questões macroeconómicas; assuntos relacionados com a procura, nomeadamente as políticas e o clima de investimento, o comércio e

¹⁵ Documento GB.295/ESP/1/3.

integração regional e os seus efeitos no emprego e no ajustamento dos mercados de trabalho; e, finalmente, as políticas sectoriais, cuja importância é fundamental no que diz respeito ao número de empregos gerados pelo crescimento. Por seu lado, as questões fiscais, monetárias e relativas às taxas de câmbio são importantes para a competitividade, para o investimento social e para a criação de empregos em geral, de acordo com a situação particular de determinado país. Os trabalhos a realizar nestas áreas serão coordenados com outros serviços para responder às solicitações dos mandantes no âmbito do quadro de referência da abordagem integrada dos PTD.

V. INSTRUMENTOS E FERRAMENTAS DA OIT

O BIT tem desenvolvido e continua a aperfeiçoar instrumentos e ferramentas específicos, destinados ao aconselhamento para a elaboração de políticas e capacidades das autoridades governamentais, das organizações de trabalhadores, dos empregadores e dos grupos alvo e de beneficiários específicos, no âmbito das estratégias de promoção do emprego. Foi estabelecida uma lista abrangente e anotada de instrumentos e ferramentas para cada uma das principais áreas de acção do Sector II, onde podemos encontrar uma breve descrição destas ferramentas, bem como indicações para obter esclarecimentos adicionais. Esta lista exaustiva, que fará parte de uma futura publicação, estará disponível a pedido. Estão também a ser feitos todos os esforços no sentido de alargar o conjunto de instrumentos, estando a ser objecto de estudo os que já foram desenvolvidas pelas organizações empregadores, de trabalhadores e pelos governos, e estão a ser desenvolvidos novos mecanismos de intervenção que tenham em conta os desafios estratégicos e um ambiente em constante evolução.

VI. O DESAFIO DA IMPLEMENTAÇÃO

Dado o volume de pedidos a nível mundial, regional e nacional e a relativa escassez de recursos, a próxima fase de implementação da Agenda Global para o Emprego, no contexto dos PTD, suscita problemas de várias ordens. Esta secção enumera e faz um breve comentário sobre as principais orientações estratégicas, bem como sobre algumas das medidas de gestão introduzidas e concebidas para melhorar a eficácia do BIT e o impacto da sua acção a nível nacional.

A. Orientações estratégicas

1. Papel da Comissão do Emprego e da Política Social na sua implementação

Este documento vem reforçar o processo de implementação da Agenda Global para o Emprego, revelando de que forma o BIT prevê reorientar e recentrar as suas actividades de apoio aos PTD, nomeadamente: envolver mais a Comissão EPS no diálogo estratégico sobre estes planos, proporcionar-lhe mais oportunidades para definir a próxima etapa do seu programa de trabalho, descrever as grandes medidas tomadas com o intuito de especificar e divulgar melhor os pontos fundamentais da abordagem do BIT no que diz respeito às estratégias de emprego (tal como a lista das principais áreas de acção e respectivos instrumentos) e fornecer uma base para melhorar a supervisão e avaliação. Tudo isto deveria favorecer uma relação de trabalho dinâmica entre a Comissão e o BIT, bem como incentivar os esforços colectivos dos mandantes, entre si e com o BIT, no âmbito da nova etapa de implementação da Agenda Global para o Emprego, a nível mundial, regional e nacional.

2. Programas para o Trabalho Digno, por País (PTD)

O trabalho digno e a Agenda Global para o Emprego são objectivos globais que se enraízam em todos os países, porque é a nível nacional que as políticas e os programas de trabalho

digno podem ter uma incidência efectiva na vida de cada pessoa. Os PTD serão as principais ferramentas de execução do Programa e Orçamento para 2006-2007, o que significa que também farão parte do quadro de referência de implementação nacional da Agenda. O BIT insistirá, junto das autoridades governamentais e dos parceiros sociais, na necessidade das estratégias nacionais de emprego definirem não só os objectivos gerais e específicos, mas também, na medida do possível, os alvos quantitativos e mensuráveis e as directivas para cada objectivo, no sentido de melhorar a eficácia das políticas e de facilitar a sua supervisão e avaliação.

3. Prioridades e orientação dos trabalhos do BIT

O Programa e Orçamento para 2006-2007 define as prioridades globais e os resultados, bem como os indicadores. Além disso, o processo dos PTD define as prioridades e necessidades próprias de cada país com base nas consultas nacionais com os mandantes. As cimeiras e *fora* regionais sobre o emprego adoptaram planos de acção que encaminham os pedidos específicos para o BIT e para o Sector. O compromisso internacional em relação ao Programa de Desenvolvimento do Milénio e à estratégia de redução da pobreza, bem como a sua implementação a nível nacional, tem por objectivo multiplicar os pedidos de ajuda que os mandantes dirigem ao BIT. Gerir todas estas solicitações (que são cada vez mais), respeitando sempre as prioridades, é uma das principais dificuldades do desafio da implementação. Trata-se de um processo contínuo para o qual o BIT se inspira nos pareceres da CIT e do Conselho de Administração e nos resultados dos encontros com os governos e com os parceiros sociais, facilitados pelo ACTRAV e pelo ACT/EMP.

À luz do que já foi dito, as áreas prioritárias a partir de 2006 são as seguintes:

- *O emprego no centro das políticas económicas e sociais*: as orientações emanadas pela Cimeira do Milénio, pela Conferência Internacional do Trabalho, pelo Conselho de Administração e ainda pelo quadro de referência estratégico definido pelo Director Geral, estabeleceram «o emprego no centro das políticas económicas e sociais» como uma prioridade global para o Sector do Emprego a partir de 2006. É este o objectivo fundamental descrito no parágrafo 47 do documento final da Cimeira Mundial de 2005. É também o objectivo central da Agenda Global para o Emprego, que corresponde ao resultado estratégico 2a.1 do Programa e Orçamento e que testemunha a contribuição do Sector do Emprego nos PTD, na qualidade de ferramentas para a criação de capacidades a nível nacional. O presente documento visa facilitar a concretização efectiva deste objectivo; mostra como são encarados os outros resultados do Sector do Emprego (resultados 2a.2, 2b.1, 2b.2, 2b.3) e de que forma as estratégias correspondentes podem ser moldadas para concretizar esta prioridade fundamental.
- *Emprego para os jovens*: dada a sua importância para a grande maioria das populações dos países em desenvolvimento, a possibilidade de fomentar a coerência das políticas sobre o emprego em geral, e com outras instituições, e a prioridade que lhe foi atribuída nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, no documento final da Cimeira Mundial de 2005 e na Resolução sobre o emprego dos jovens, de Junho de 2005 adoptada pela Conferência Internacional do Trabalho, o emprego para os jovens será um assunto prioritário durante o período 2006-2007. Este tema surge como uma preocupação prioritária em muitos PTD e tem o seu próprio resultado no Programa e Orçamento (resultado 2a.3). A acção neste domínio obedecerá às orientações estratégicas definidas nas «Conclusões sobre a Promoção das Vias de Acesso ao Trabalho Digno para os Jovens» adoptadas pela Conferência em Junho de 2005. O BIT empenhar-se-á particularmente no auxílio aos países e aos mandantes para a elaboração e implementação de planos de acção nacionais de emprego para os jovens e continuará a participar activamente na Rede de Trabalho para os Jovens.
- *Economia informal*: no mundo actual, a maioria das pessoas trabalha na economia informal e, em muitos países, o emprego no sector informal tem aumentado mais rapidamente que o trabalho formal. O aumento do trabalho precário é um aspecto fundamental da crise mundial no emprego. A prioridade dada a este assunto está em conformidade com a Resolução e as conclusões sobre o trabalho digno e a economia informal adoptadas na

Conferência Internacional do Trabalho de 2002 e com a prioridade que lhe foi conferida no Programa e Orçamento para 2006-2007, ou seja, a de uma iniciativa focal transversal, englobando todos os sectores do BIT. As actividades neste domínio seguirão as orientações estratégicas definidas nas conclusões acima mencionadas.

- *Responder às necessidades particulares de África:* no documento final da Cimeira de 2005, os dirigentes mundiais reafirmaram a prioridade geral atribuída a África, «o único continente que não conseguirá concretizar nenhum dos objectivos da Declaração do Milénio fixados para 2015». O Sector do Emprego empenhar-se-á particularmente em dar continuidade ao plano de acção para a promoção de emprego e luta contra a pobreza na Cimeira extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da União Africana, colaborando estreitamente com os escritórios e os especialistas no terreno, em auxílio aos mandantes dos países africanos.

O Sector do Emprego vai dirigir e apoiar algumas iniciativas do BIT, tais como a resposta à crise, as finanças sociais e a iniciativa focal sobre a responsabilidade social das empresas. Esta última está em conformidade com a Declaração de Princípios da OIT sobre as microfinanças para o trabalho digno¹⁶, que atribui ao BIT a missão de implementar a política sobre as microfinanças e de integrá-la nos PTD.

Concretizar estas prioridades implica promover mais activamente os objectivos do emprego como questão central nas políticas económicas e sociais à escala mundial. Para isso, é imperativo encorajar as políticas e as estratégias centradas no emprego junto de outras instituições e actores internacionais, incentivar a coordenação e cooperação em torno de questões específicas e promover o acompanhamento e análise das tendências mundiais com a ajuda de indicadores-chave, das publicações emblemáticas e do trabalho com outros sectores do BIT, nomeadamente para contribuir no plano técnico e teórico para um diálogo internacional sobre esta questão.

4. Países prioritários

Para favorecer uma maior focalização, tirar partido da experiência e demonstrar a validade da abordagem integrada do BIT relativamente à criação de empregos, o sistema de implementação arrancará com uma lista restrita de países. Isto não exclui o trabalho com os outros países, mas significa que a intensidade do trabalho nos países prioritários será maior, que deverá obter-se uma massa crítica em determinado número de questões conexas e interdependentes, que os progressos serão acompanhados de perto e que, certamente, tiraremos daí algumas lições. A escolha dos países prioritários dependerá muito da solidez do compromisso tripartido. Noutros países, a prática que consiste em canalizar a acção para pontos específicos no sentido de reforçar o compromisso e de ampliar o aconselhamento para a elaboração de políticas será seguida na medida em que os recursos o permitam. A abordagem integrada e de grande intensidade dos PTD e das estratégias nacionais de emprego será alargada a um grupo cada vez maior de países, à medida que os recursos na sede e no terreno o permitam. Também nos empenharemos em equilibrar os trabalhos e estudos entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos, na medida em que alguns países desenvolvidos têm exigências significativas e podem oferecer ensinamentos úteis em várias áreas, tanto no que diz respeito às políticas, como no que se refere às ferramentas.

5. Trabalho com os mandantes e parceiros a nível nacional

Para concretizar a Agenda Global para o Emprego e os PTD a nível nacional, especialmente nos países que pretendem colocar o trabalho digno no centro das políticas económicas e sociais, o BIT e os parceiros sociais têm de fazer um esforço particular para obterem a participação dos responsáveis pela elaboração destas políticas ao mais alto nível, bem como das administrações locais e dos responsáveis técnicos de nível inferior, e assegurar a coordenação

¹⁶ Documento GB.294/ESP/3.

com os organismos de desenvolvimento local e os doadores. Isto exige um compromisso firme dos parceiros sociais e dos responsáveis pelos escritórios nestes países e pela sede da OIT, e aptidão para liderar o processo. Será necessário implicar as autoridades com competência em todas as áreas relevantes das estratégias de emprego, tal como se pode ver na lista das principais áreas de acção. Tanto nos escritórios como na sede, o BIT deverá destacar recursos humanos e financeiros para os diferentes níveis de compromisso nos países em que a abordagem integrada será testada. Por isso mesmo, não é possível garantir este tipo de compromisso simultaneamente em vários países, sendo necessário definir à partida um grupo onde esta acção intensiva será levada a cabo, bem como uma estratégia faseada para abranger um número de países cada vez maior.

6. Investigação e gestão do conhecimento

O conhecimento e a investigação têm um papel crucial nos quatro pilares do gráfico 1, já que sustentam o trabalho técnico e acrescentam valor aos conceitos e abordagens básicos, às principais áreas de acção e ao apoio técnico e aconselhamento para a elaboração de políticas a nível nacional. Focalizar melhor a investigação e melhorar a gestão dos conhecimentos permitirá ao BIT especificar os conceitos numa época de mudança de paradigma. Permitir-lhe-á dotar-se de metodologias mais operacionais, transmitir mensagens mais incisivas e aperfeiçoar permanentemente as suas ferramentas. Todos estes aspectos são indispensáveis para que o BIT continue a oferecer aos mandantes um valor acrescentado concreto e para que aumente a eficácia do desenvolvimento das estratégias nacionais de emprego. Nesse sentido, está a desenvolver esforços nas quatro áreas seguintes:

- *Estatísticas de base*: é conveniente alargar a base de informação, particularmente no que diz respeito às estatísticas, aos indicadores e às tendências-chave do mercado de trabalho. O Sector do Emprego colaborará com outros serviços nesse sentido.
- *«Investigação a montante»*: o desafio analítico referido na secção I exige vários melhoramentos: *a)* melhorar a integração dos estudos sobre o mercado de trabalho e o emprego com a análise macroeconómica e a análise do clima de investimento; *b)* aperfeiçoar os estudos e o conjunto de medidas relativos ao comércio, à tecnologia e os ajustamentos do mercado de trabalho induzidos pela globalização; *c)* compreender melhor a relação entre certas medidas específicas e os resultados em matéria de emprego e de trabalho digno (resultados mensuráveis). A «investigação a montante» do Sector do Emprego vai abordar estes desafios.
- *Aprender com os projectos*: independentemente do número de projectos que o BIT apoia nos vários países, o impacto global será modesto se não se tirarem lições que se transformarão em aconselhamento de políticas, que permitirão reproduzir essas intervenções a uma escala superior. Isto levanta a questão dos meios a utilizar no aperfeiçoamento da concepção e da execução dos projectos. O Sector do Emprego empenhar-se-á particularmente em dar aos projectos um quadro de referência conceptual e em levar a cabo os estudos necessários para deles tirar lições em termos de reprodução, expansão e aconselhamento. Isto permitirá moldar ou adaptar a lista de áreas de acção prioritárias, acrescentando-lhe *nuances* importantes, e definir melhor as questões, os valores e os argumentos que o BIT defende.
- *Aperfeiçoamento constante das ferramentas do BIT*: há vários temas que merecem a atenção do Sector: como estruturar e gerir o processo de inovação no que diz respeito às ferramentas de conhecimento do emprego; quais são os procedimentos postos em prática para combinar competência e disciplinas, com o intuito de explorar algumas áreas difíceis, nomeadamente a economia informal, o papel das qualificações no desenvolvimento de *clusters*, etc.

7. Identificar e reforçar as competências fundamentais

A OIT deve ser a agência mundial líder em determinadas competências fundamentais relacionadas com o mundo do trabalho e os mercados de trabalho. Nesse sentido, o Sector do Em-

prego está a levar a cabo uma avaliação das suas competências fundamentais com o intuito de determinar prioridades. Para cada uma dessas competências fundamentais está a ser promovido um ciclo de cinco actividades, que se reforçam mutuamente para promover o conhecimento e melhorar o desempenho: 1) recursos em matéria de conhecimento e informação; 2) investigação; 3) aconselhamento para a elaboração de políticas; 4) reforço das capacidades/assistência técnica; 5) trabalho em rede.

Assim, tendo em conta a sua importância para as estratégias nacionais de crescimento, do emprego e da produtividade, e à luz da «revolução do conhecimento» à escala mundial, a questão das qualificações relacionadas com a tecnologia e a empregabilidade é um domínio onde o BIT tem de intensificar as suas investigações, devendo sobretudo incorporar mais explicitamente a tecnologia, a inovação e o conhecimento nos programas relativos às competências e à empregabilidade.

8. Apreciação e avaliação

A pedido da Comissão, foi apresentado um outro documento sobre as melhores formas de avaliar: *a)* o impacto das intervenções da OIT; *b)* a utilização, a nível nacional, do quadro de referência da Agenda Global para o Emprego por parte dos mandantes. Esta é uma questão muito importante. Além das modalidades sugeridas para melhorar as alíneas *a)* e *b)*, o Sector do Emprego pretende reorientar uma parte do seu programa de investigação, com o intuito de compreender melhor a relação entre determinadas intervenções, e os resultados em matéria de emprego e trabalho digno e os métodos de avaliação do impacto mensurável dos instrumentos utilizados na elaboração das políticas.

B. Medidas de gestão

1. Pontos focais regionais

Para pôr em prática a Agenda Global para o Emprego, tem de haver uma forte interacção, nos dois sentidos, entre a sede e os escritórios. Em Novembro de 2005, o Sector do Emprego estabeleceu um sistema de pontos focais regionais e sub-regionais que abrangem todos os países, escritórios regionais e sub-regionais. Para cada escritório regional, sub-regional e grupo de país correspondente há um ponto focal no Sector do Emprego. O Sector publicou também um documento com uma lista dos pontos focais da sede e dos especialistas do emprego no terreno, que mostra, de forma transparente, como são formadas as «equipas regionais de emprego», e que facilita a comunicação e as consultas com a sede, os escritórios e os mandantes.

2. Resultados e coordenadores de resultados

Além das pessoas designadas como pontos focais responsáveis por determinadas zonas geográficas, há no Sector do Emprego pessoas responsáveis pela concretização dos resultados definidos no Programa e Orçamento para 2006-2007. O processo de estabelecimento de prioridades e de atribuição de recursos supõe consultas e um diálogo estreito entre os «coordenadores de resultados» e os «pontos focais regionais».

3. Coordenação e colaboração com os escritórios e com outros sectores

Tem de haver uma boa coordenação e colaboração entre o Sector do Emprego e os escritórios, para garantir a implementação efectiva e o impacto constante dos seus trabalhos. Para isso, o Sector compromete-se a melhorar constantemente a sua capacidade de apoio efectivo ao trabalho dos escritórios, cuja responsabilidade principal é proporcionar serviços directos aos Estados-Membros e aos mandantes, no âmbito do quadro de referência dos PTD. Embora estas modalidades estejam, de certa forma, institucionalizadas pelo sistema de gestão estratégica e

pelo sistema IRIS, o Sector facilitará o processo através de intervenções complementares, tais como consultas bem estruturadas, a planificação conjunta, introdução de uma plataforma comum de recursos em linha e a disponibilização de documentação pertinente nas línguas de trabalho do BIT.

O Sector apoiará o trabalho de equipa entre os departamentos através de actividades conjuntas centradas na investigação e na elaboração de ferramentas e, no que diz respeito aos escritórios, através da concepção, dos serviços de aconselhamento e da implementação e avaliação da assistência técnica.

Outro aspecto importante da implementação efectiva consiste em facilitar o trabalho nos diferentes sectores em Genebra. Além da cooperação necessária imposta pelas iniciativas *In Focus* sobre a economia informal, a responsabilidade social das empresas e as actividades associadas à presença dos pontos focais para a reacção às crises e à microfinança acima referidas, as actividades conjuntas também serão encorajadas noutras áreas pertinentes.

4. Recolha de fundos

A recolha de fundos e as parcerias entre entidades públicas e privadas são formas importantes de aumentar os recursos do Sector do Emprego, tendo em vista a concretização dos seus objectivos estratégicos e as áreas de acção prioritárias. O Sector, em estreita colaboração com outros sectores da OIT e outros organismos governamentais doadores, compromete-se a mobilizar os recursos suplementares de que tanto precisa.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Este documento expõe várias ideias e orientações estratégicas sobre a forma como o Sector do Emprego pretende reorientar e reorganizar o seu trabalho, de maneira a responder aos problemas de ordem analítica e prática com que se depara ao apoiar os mandantes da OIT na concretização do objectivo fundamental do plano de emprego e do trabalho digno para todos e na passagem à fase seguinte da implementação da Agenda Global para o Emprego e dos PTD:

- parceria dinâmica com a Comissão;
- relações mais sólidas e estreitas com os mandantes tripartidos no terreno e com os escritórios;
- trabalhar com um grupo inicial de países prioritários na elaboração de estratégias nacionais para o emprego, de planos de acção nacionais para o emprego dos jovens, de programas para a economia informal no âmbito dos PTD e tentar garantir a participação dos responsáveis pela elaboração de políticas nesses países;
- dar prioridade à satisfação das necessidades especiais de África;
- reconhecer a prioridade das investigações que exploram a ligação entre intervenções estratégicas e resultados em matéria de emprego/trabalho digno (resultados mensuráveis);
- estabelecer um quadro de referência operacional para a implementação da Agenda Global para o Emprego a nível nacional (*checklist* das áreas de acção prioritárias e das ferramentas para a elaboração das políticas de emprego);
- melhorar a apresentação e a divulgação dos conhecimentos consideráveis que o BIT detém, e que continua a desenvolver, sobre as questões do emprego;
- contribuir para os esforços que o BIT leva a cabo no sentido de reforçar a base de conhecimentos e informações relativamente às estatísticas, aos indicadores e às tendências do mercado de trabalho;
- tentar melhorar o processo de aprendizagem e a capacidade de aprender com a experiência dos países e dos projectos;
- reforçar as parcerias e as redes a nível mundial.

APÊNDICE

INSTRUMENTOS ADOPTADOS PELA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO E DE ESPECIAL IMPORTÂNCIA PARA OS TRABALHOS DO SECTOR DO EMPREGO

I. Políticas económicas para a expansão do mercado e para o crescimento da procura de mão-de-obra

- Convenção sobre a Política de Emprego (n.º 122) e Recomendação sobre a Política de Emprego (n.º 122), de 1964.
- Recomendação (disposições complementares) sobre a Política de Emprego (n.º 169), de 1984.
- Convenção sobre a Promoção do Emprego e Protecção Contra o Desemprego (n.º 168) e Recomendação sobre a Promoção do Emprego e a Protecção Contra o Desemprego (n.º 176), de 1988.

II. Competências, tecnologia e empregabilidade

- Convenção sobre a Valorização dos Recursos Humanos (n.º 142), de 1975.
- Recomendação sobre a Valorização dos Recursos Humanos (n.º 195), de 2004.
- Convenção sobre a Readaptação Profissional e Emprego de Deficientes (n.º 159), de 1983; Recomendação sobre a Readaptação Profissional e Emprego de Deficientes (n.º 168), de 1983, e Recomendação sobre a Readaptação Profissional e Emprego de Deficientes (n.º 99), de 1955.
- Compilação de Directivas Práticas do BIT sobre a gestão da deficiência no local de trabalho, de 2002.

III. Políticas do mercado de trabalho

- Normas sobre as políticas de emprego, incluindo a readaptação profissional e a segurança no trabalho (ver lista supracitada).
- Normas relacionadas com o acesso ao mercado de trabalho para grupos tradicionalmente discriminados:
 - Convenção sobre a Discriminação no Emprego e Profissão (n.º 111) e Recomendação sobre a Discriminação no Emprego e Profissão (n.º 111), de 1958;
 - Recomendação sobre Trabalhadores Idosos, de 1980, (n.º 162);*
 - Recomendação sobre Programas Especiais para os Jovens (n.º 136), de 1970;*
 - Instrumentos relativos às necessidades das pessoas com deficiência (ver lista supracitada);

* Instrumento dotado de um estatuto intermédio pelo Conselho de Administração.

- Convenção sobre os Povos Indígenas e Tribais (n.º 169), de 1989, e Recomendação sobre as Populações Aborígenes e Tribais (n.º 104), de 1957.
- Compilação de Directivas Práticas do BIT sobre o HIV/Sida e o mundo do trabalho, de 2002;
- Normas relativas à Igualdade de Remuneração:
 - Convenção sobre a Igualdade de Remuneração (n.º 100) e Recomendação sobre a Igualdade de Remuneração (n.º 90), de 1951.
- Instrumentos relativos às políticas de migração:
 - Convenção sobre os Trabalhadores Migrantes (n.º 97) e Recomendação sobre os Trabalhadores Migrantes (n.º 86), de 1949
 - Convenção (disposições complementares) sobre os Trabalhadores Migrantes (n.º 143), de 1975.
 - Recomendação sobre os Trabalhadores Migrantes (n.º 151), de 1975.

IV. Desenvolvimento de empresas e cooperativas

- Recomendação sobre a Criação de Empregos nas Pequenas e Médias Empresas (n.º 189), de 1998.
- Recomendação sobre a Promoção das Cooperativas (n.º 193), de 2002.

V. Melhor governação

- Instrumentos relativos à criação de instituições de promoção do emprego:
 - Convenção sobre a Organização do Serviço de Emprego (n.º 88)* e Recomendação sobre a organização do Serviço de Emprego (n.º 83)*, de 1948.
 - Convenção sobre as Agências de Emprego Privadas (n.º 181) e Recomendação sobre as Agências de Emprego Privadas (n.º 188), de 1997.
- Instrumentos que fornecem orientações sobre as questões de governação relativas às empresas multinacionais e ao seu impacto no desenvolvimento económico e social:
 - Declaração dos Princípios Tripartidos sobre as Empresas Multinacionais e Políticas Sociais, de 1977 (revista em 2000).

VI. As cinco áreas que apoiam os instrumentos abrangidos pela Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e o seu acompanhamento

- Convenção sobre a Liberdade Sindical e Protecção do Direito Sindical, (n.º 87), de 1948.
- Convenção sobre o Direito de Organização e Negociação Colectiva (n.º 98), de 1949.
- Convenção sobre o Trabalho Forçado (n.º 29), de 1930.
- Convenção sobre o Abolição do Trabalho Forçado (n.º 105), de 1957.
- Convenção sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego (n.º 138), de 1973.
- Convenção sobre a Interdição das Piores Formas de Trabalho das Crianças (n.º 182), de 1999.
- Convenção sobre a Igualdade de Remuneração (n.º 100), de 1951.
- Convenção sobre Discriminação (no Emprego e Profissão) (n.º 111), de 1958.

* Instrumento dotado de um estatuto intermédio pelo Conselho de Administração.

