

Conferência Internacional do Trabalho, 99.^a Sessão, 2010

Relatório VI

Políticas de emprego para a justiça social e para uma globalização justa

Relatório sobre o item recorrente do emprego, 2010

Sexto ponto da ordem de trabalhos

Bureau Internacional do Trabalho – Genebra

A edição original desta obra foi publicada pelo *Bureau* Internacional do Trabalho, Genebra, sob o título ***Employment policies for social justice and a fair globalization.***

Copyright © 2010 Organização Internacional do Trabalho.

Tradução portuguesa Copyright © 2010 Gabinete de Estratégia e Planeamento, GEP/MTSS. Traduzido e publicado mediante autorização

Políticas de emprego para a justiça social e para uma globalização justa

Primeira edição: Maio 2010

ISBN: 978-972-704-364-4

Depósito Legal: 311897/10

Tradução: Traducta

Impressão: Etigrafe

ISBN da edição original: 978-92-2-121899-9; 978-92-2-121900-2 (web pdf);

ISSN : 0074-6681

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

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

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

Impresso em Portugal

Índice

	<i>Página</i>
Abreviaturas e acrónimos	vii
Introdução	1
Contexto	1
Estrutura do relatório	1
Elaboração do relatório sobre o ponto recorrente	2
Capítulo 1. Justiça social para uma globalização justa	5
Concebendo uma globalização justa: O contributo da Agenda para o Trabalho Digno da OIT	6
Resposta global da OIT aos pontos fracos da globalização	7
Políticas de emprego a nível nacional: Mecanismos de coordenação e de cooperação	9
Normas internacionais do trabalho	10
Agenda Global para o Emprego	11
Governança e análise	11
Programas nacionais de desenvolvimento e disseminação do conhecimento, aconselhamento político e cooperação técnica	12
O Pacto Global para o Emprego e a sua execução	14
Capítulo 2. Tendências e desafios em matéria de emprego	15
A crise económica mundial de 2008 e a resposta política	15
A resposta da política da OIT à crise a nível nacional	18
A conjuntura económica até inícios de 2010	19
Tendências de crescimento e de emprego a longo prazo	19
A globalização como tendência subjacente	21
Tendências demográficas e da força de trabalho	21
Transformação estrutural	25
Migração internacional de trabalhadores	27
Desemprego	29
Trabalhadores pobres e com emprego vulnerável nos países em desenvolvimento	31
Os níveis de vida mundiais estão a divergir ou a convergir?	33
Emprego precário nos países desenvolvidos	35
Tendências dos salários mundiais	36
Tendências na desigualdade	38
Sustentabilidade ambiental: O “verde” no mercado de trabalho	39
Vias de evolução possíveis	40
Capítulo 3. Políticas para promover o pleno emprego produtivo e o trabalho digno para todos	43
Realidades e tendências diversas nas políticas de emprego	43
Necessidades dos mandantes	47
Resposta do Bureau	48
Elementos estratégicos	48
1. Enquadramento da política	48
2. Instrumentos normativos	50
3. Políticas nacionais de emprego abrangentes	52
4. Principais programas da OIT	55
4.1. Programa de Investimento Intensivo no Emprego (EIIP)	56

4.2. Políticas activas do mercado de trabalho e sistemas de informação sobre mercado de trabalho	58
4.3. Emprego de jovens.	60
4.4. Finanças sociais	62
5. Governação e análise.	62
Avaliação de impacto.	63
Meios de acção e prioridades futuras	65
Resposta à crise	69
Avaliações rápidas de impacto	69
Inventário das respostas políticas nacionais	69
Reuniões regionais.	70
Aplicação integrada do Pacto Global para o Emprego.	70
Objectivos estratégicos indissociáveis, interdependentes e que se reforçam mutuamente	71
Vias de evolução possíveis	73
Anexo – Implementação da Agenda Global para o Emprego: Ficha de avaliação	77
Capítulo 4. A Empresa sustentável e a criação de emprego.	79
Realidades e tendências políticas diversas.. . . .	79
Mandato da OIT para as empresas sustentáveis.. . . .	82
Necessidades dos mandantes.	83
A resposta do Bureau.	84
Pilar 1. Criar ambientes favoráveis para empresas e postos de trabalho sustentáveis	85
Pilar 2. Locais de trabalho sustentáveis e responsáveis	87
Pilar 3. Empreendedorismo e desenvolvimento de negócios.	88
Resposta à crise	91
Recursos e meios	91
Parcerias externas	92
Avaliação de impacto.	93
Objectivos indissociáveis, interdependentes e que se reforçam mutuamente	94
Vias de evolução possíveis	96
Capítulo 5. Competências para a empregabilidade e produtividade	99
Realidades e tendências políticas diversas	100
Mandato da OIT para o desenvolvimento de competências	103
Necessidades dos mandantes.	103
Resposta do Bureau	104
Prioridade estratégica 1. Integrar o desenvolvimento de competências em estratégias de desenvolvimento sectoriais ou nacionais	104
Prioridade estratégica 2. Desenvolvimento de competências para reduzir a pobreza e apoiar o desenvolvimento económico inclusivo	106
Prioridade estratégica 3. Reforçar os serviços de emprego para cumprir os objectivos da política de emprego	109
Resposta à crise	110
Recursos e meios	111
Parcerias externas	112
Avaliação de impacto.	112
Objectivos estratégicos indissociáveis, interdependentes e que se reforçam mutuamente	114
Vias de evolução possíveis	114
Capítulo 6. Comércio, finança internacional e mercados de trabalho	117
Realidades e tendências políticas diversas	118
O mandato da OIT para o comércio e emprego	121
Necessidades dos mandantes.	121

Resposta do Bureau	122
Da análise de ligações ao desenvolvimento de ferramentas analíticas	122
Assistência técnica relacionada com o comércio	122
Resposta à crise	123
Impacto do trabalho do Bureau	123
Recursos e meios	123
Objectivos indissociáveis, interdependentes e que se reforçam mutuamente	124
Vias de evolução possíveis	125
Capítulo 7. Trabalho na economia informal e políticas para facilitar a transição para a formalidade.	127
Realidades e tendências políticas diversas	127
Mandato da OIT para a economia informal e sua evolução	130
Necessidades dos mandantes	131
Resposta do Bureau	132
Quadro integrado de políticas e diagnóstico transversal aos objectivos do trabalho digno	132
Abordagem da informalidade em sectores políticos específicos	134
Transição para a formalidade: Promover uma perspectiva integrada e coerente	135
Vias de evolução possíveis	138
Capítulo 8. Conclusões e evolução possível para a Organização	141
Anexos	
I. Instrumentos adoptados pela Conferência Internacional do Trabalho com especial impacto na concretização do objectivo estratégico do emprego	145
II. Distribuição do trabalho em matéria de emprego no Bureau	147
III. Conclusões sobre temas transversais	149
IV. Resumo: Vias de evolução possíveis	157

Abreviaturas e acrónimos

ADB	Banco Asiático de Desenvolvimento
AGE	Agenda Global para o Emprego
AOD	Assistência Oficial para o Desenvolvimento
APE	Acordos de Parceria Económica
APPE	Análise de País sobre a Política de Emprego (CREP – Country Review of Employment Policy)
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
CA	Conselho de Administração (OIT)
CCA	Avaliação Comum de Países (ONU)
CEI	Comunidade de Estados Independentes
CFI	Cooperação Financeira Internacional do Banco Mundial
CIF–TURIM	Centro Internacional de Formação da OIT, Turim
CIS	Confederação Internacional de Sindicatos
CIT	Conferência Internacional do Trabalho
CNUCD	Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento
Comité EPS	Comité de Emprego e Política Social do Conselho de Administração (OIT)
CT	Cooperação Técnica
DCED	Donor Committee for Enterprise Development (Comité de Doadores para o Desenvolvimento Empresarial)
DEL	Desenvolvimento Económico Local
DWCP	Programas de Trabalho Digno por País
EIIP	Programa de investimento intensivo no emprego
EMN	Empresas Multinacionais
EPZ	Zonas francas de exportação
ERP	Estratégia de Redução da Pobreza
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSM	Federações Sindicais Mundiais
GATT	Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio
HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Estabelecimentos Humanos
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
IFA	International framework agreements (Acordos-quadro internacionais)
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
IILS	Instituto Internacional de Estudos do Trabalho (OIT)
IIRM	“Indissociáveis, interdependentes e que se reforçam mutuamente”
IMD	Institute for Management Development (Lausanne)
ISO	Organização Internacional para a Normalização
KAB	Know About Business (OIT)
KBB	Knowledge building blocks – Blocos de formação do conhecimento (documentos de trabalho para o presente relatório da CIT)
LMI	Labour market information (Informação sobre os mercados de trabalho)

LMIA	Labour market information and analysis (Informação e análise sobre os mercados de trabalho)
LMIS	Labour Market Information System (Sistema de informação sobre os mercados de trabalho)
M&A	Monitorização e avaliação
MONA	Médio Oriente e Norte de África
MT	Ministério do Trabalho
NIT	Normas Internacionais do Trabalho
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OIE	Organização Internacional de Empregadores
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organizações Não Governamentais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OIT–Cinterfor	Centro Interamericano para o Desenvolvimento do Conhecimento na Formação Profissional
PAMT	Políticas Activas para os Mercados de Trabalho
PcD	Pessoas com Deficiência
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNB	Produto Nacional Bruto
PNE	Políticas Nacionais de Emprego
PNUA	Programa das Nações Unidas para o Ambiente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
QND	Quadro Nacional de Desenvolvimento
RBM	Results-based management (Gestão baseada em resultados)
RSE	Responsabilidade Social das Empresas
SAP	Structural Adjustment Program (Programa de adaptação estrutural)
SCORE	Sustaining Competitive and Responsible Enterprises Programme
SFP	Social Finance Programme – Programa de Financiamento Social (OIT)
SIYB	Start and Improve Your Business – Comece e melhore a sua empresa (OIT)
SPE	Serviços Públicos de Emprego
SPF	Strategic Policy Framework – Quadro Estratégico de Políticas (OIT)
SST	Segurança e Saúde no Trabalho
STEP	Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty – Estratégias e Ferramentas contra a Exclusão Social e a Pobreza (OIT)
TI	Tecnologia da Informação
TME	Tendências Mundiais de Emprego (OIT)
TREE	Training for Rural Economic Empowerment (OIT)
TUAC	Comité Sindical Consultivo da OCDE
TVET	Educação Técnica e Formação Profissional
UE	União Europeia
UNCCA	United Nations Common Country Assessment
UNCEB	United Nations Chief Executives Board (Conselho Coordenador dos Dirigentes das Nações Unidas)
UNCT	Equipas Nacionais da ONU
UNDAF	Planos-Quadro das Nações Unidas de Ajuda ao Desenvolvimento (nível dos países)
UNDESA	Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas

UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
WAPES	World Association of Public Employment Services (Associação Mundial dos Serviços de Emprego Públicos)
WB	Banco Mundial
WEDGE	Women Entrepreneurship Development and Gender Equality – Desenvolvimento do Empreendedorismo Feminino e Igualdade de Género (OIT)
WIEGO	Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (Mulheres, Emprego Informal, Globalização e Organização)

Introdução

Contexto

1. Na sua 97.^a Sessão (2008), a Conferência Internacional do Trabalho (CIT) adoptou uma Declaração histórica destinada a reforçar a capacidade da OIT para promover a sua Agenda para o Trabalho Digno e dar uma resposta eficaz aos desafios crescentes da globalização. A Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa (Declaração sobre Justiça Social) confirmava a igual importância de cada um dos quatro objectivos estratégicos da OIT no âmbito desse esforço: emprego, protecção social, direitos no trabalho e diálogo social. Simultaneamente, propunha uma abordagem integrada ao reconhecer que estes objectivos são “indissociáveis, interdependentes e reforçam-se mutuamente”. Era a terceira das mais importantes declarações de princípios¹ que a CIT aprovava desde a Constituição da OIT de 1919, e o documento manifestava uma visão contemporânea do mandato da OIT na era da globalização.
2. O seguimento da Declaração sobre Justiça Social estipulava que a Organização estabeleceria um sistema de debates recorrentes pela CIT, com vista a “melhor compreender as diversas realidades e necessidades dos seus Membros relativamente a cada um dos objectivos estratégicos e responder com maior eficácia às mesmas, utilizando para o efeito todos os mecanismos de que dispõe, incluindo a acção normativa, a cooperação técnica e as capacidades técnicas e de investigação do *Bureau*, e ajustar, em conformidade, as suas prioridades e programas de acção”.²
3. Na sua sessão de Novembro de 2008, o Conselho de Administração decidiu que o primeiro ponto recorrente para debate na 99.^a Sessão da CIT, em Junho de 2010, deveria ser sobre o emprego. O presente relatório fornece a informação de base para esse debate.

Estrutura do relatório

4. O presente relatório sobre o primeiro ponto recorrente aborda o contributo que as políticas de emprego podem dar, como parte de uma abordagem integrada do trabalho digno, para a realização da justiça social com vista a uma globalização justa. O Capítulo 2 inclui uma análise sucinta das tendências e desafios em matéria de emprego para se atingir o pleno emprego produtivo, a longo prazo e no que diz respeito aos efeitos da recessão económica decorrente da crise financeira de 2008. Cada um dos capítulos temáticos que se seguem procura essencialmente responder a esses desafios e foca as questões que estão na base do relatório em geral: que realidades e desafios enfrentam os Estados-membros em termos de emprego; o que é pedido ao *Bureau* para fazer; de que forma é que o *Bureau* presta esse apoio (investigação orientada para acções concretas, orientações sobre política, cooperação técnica, aconselhamento e trabalho em rede); de que forma é que os resultados desse trabalho são monitorizados e documentados; e, finalmente, que passos estão a ser dados para responder às expectativas, referidas na Declaração sobre Justiça Social, para o desenvolvimento de esforços mais activos, integrados e eficazes.
5. Os capítulos temáticos abrangem os três resultados no emprego no Quadro Estratégico de Política para 2010–2015: políticas destinadas a promover o pleno emprego produtivo (Capítulo 3);

¹ Sendo as primeiras duas a Declaração de Filadélfia de 1944 e a Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998.

² OIT: *Declaração da ILO sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*, CIT, 97.^a Sessão, Genebra, 2008, Anexo II(B)(i).

empresas sustentáveis e criação de emprego (Capítulo 4); e qualificações para a empregabilidade e produtividade (Capítulo 5). Além disso, o relatório destaca dois temas de emprego específicos: o enfoque relativamente novo dado ao comércio, investimento estrangeiro e emprego (Capítulo 6) – a Declaração sobre Justiça Social é, acima de tudo, sobre a “globalização justa” – e o compromisso a longo prazo para tratar da economia informal, na qual trabalha ainda uma percentagem significativa da mão-de-obra mundial, e promover a transição para a economia formal (Capítulo 7). Prevê-se que outros temas serão realçados em relatórios posteriores sobre pontos recorrentes relativos ao emprego.

6. O relatório termina reflectindo sobre as implicações desta ampla análise nas prioridades futuras dos Estados-membros, parceiros sociais e *Bureau*, e sugere algumas das questões que a Comissão poderá querer discutir para apresentar recomendações sobre a evolução futura.

Elaboração do relatório sobre o ponto recorrente

7. A preparação deste relatório incluiu a elaboração de um documento³ para a Comissão do Emprego e Política Social (Comissão EPS) do Conselho de Administração na sua sessão de Março de 2009, que resumia as principais orientações estratégicas da Declaração (ver quadro 1.1), sendo, no entanto, muito mais vasto.

8. Foram levadas a cabo análises pormenorizadas nos seguintes domínios: (1) necessidades e prioridades dos mandantes; (2) coordenação e actuação conjunta terreno-sede; (3) a agenda de objectivos “indissociáveis, interdependentes e que se reforçam mutuamente”; (4) ensinamentos retirados das avaliações de impacto; e (5) diagnósticos, políticas e tendências em matéria de emprego. Estas áreas foram chamadas “blocos de formação de conhecimento” para a preparação do relatório sobre o ponto recorrente. O quadro seguinte inclui as principais questões que foram colocadas para cada um dos blocos de formação do conhecimento. As suas conclusões informam o conteúdo do presente relatório.

9. Outro elemento dos blocos de formação do conhecimento foi uma série de análises do trabalho do *Bureau* em cada um dos principais temas e programas que integram as suas actividades em matéria de emprego: os chamados “Think Pieces” ou documentos de reflexão (ver quadro adiante, coluna 4). Foram elaborados catorze relatórios sobre aspectos técnicos específicos⁴ e realizaram-se dois seminários, em Abril e Julho de 2009, para discutir esses documentos.

10. Os escritórios regionais prepararam também documentos de reflexão sobre emprego, que resumiam as necessidades manifestadas pelos mandantes a nível nacional e regional, bem como as formas como o *Bureau* presta assistência (ver Anexo III do presente relatório para um resumo das prioridades dos mandantes no que se refere ao apoio do *Bureau* em matéria de emprego).

³ ILO: *Impact of the Social Justice Declaration on the implementation of the Global Employment Agenda*, Conselho de Administração, 304.^a Sessão, Genebra, Março de 2009, GB.304/ESP/1.

⁴ Os blocos de construção do conhecimento e “Think Pieces” poderão ser obtidos mediante pedido dirigido ao Sector de Emprego.

Blocos de formação do conhecimento para preparar o relatório sobre o ponto recorrente

1. Necessidades e prioridades dos mandantes	2. Avaliação de impacto	3. Trabalho indissociável, interdependente e que se reforça mutuamente (IIRM)	4. Resposta eficaz às necessidades em temas prioritários de políticas de emprego	5. Execução no terreno e coordenação sedes-terreno	6. Diagnóstico das políticas e tendências do emprego
<p>O que foi o Bureau convidado a fazer em matéria de emprego? Quais as origens das necessidades? Que métodos tem o Bureau para identificar as necessidades? São eficazes? Como são articuladas as necessidades? As necessidades são coerentes, realistas e precisas? Como pode melhorar-se a articulação e coerência das necessidades? Fontes/mandatos Constituição DECLARAÇÃO Decisões CIT CA-AGE Reuniões Regionais DWCP C122 relatórios A19 Inquérito Geral</p>	<p>Exame documental das avaliações dos últimos cinco anos do programa de emprego: – políticas dos países – áreas temáticas – projectos – DWCP Que métodos de avaliação usa o Bureau? Que conhecimento temos do impacto das intervenções do Bureau? Que recomendações para o futuro podem ser feitas a partir dessas lições?</p>	<p>Integração conceptual Identificar estudos (publicações e projectos) que integrem elementos da ATD no tema do emprego Analisar os resultados e contributo para o conhecimento (da amostra ilustrativa) Como é que as outras instituições realizam o trabalho interdisciplinar? Integração de políticas Avaliar os casos em que o Bureau integrou outros objectivos estratégicos na política de emprego no terreno – Como é que outras instituições o fazem? – Avaliar e retirar lições</p>	<p>“Think Pieces”: análise do trabalho do Bureau em todo o ciclo dos meios de acção: – Identificação de necessidades e ferramentas de diagnóstico – Investigação – Criação de capacidades – Conselhos s/ políticas – Ferramentas – Mobilização de recursos – Impacto – IIRM Temas na política e promoção de emprego: 1. Economia informal 2. Investimento de emprego intensivo 3. Finanças sociais 4. Resposta à crise 5. Desenvolv. da empresa 6. Desenvolv. de qualificações 7. Emprego juvenil 8. Emprego rural 9. Comércio, IDE e emprego 10. Política e instituições do mercado de trabalho 11. Empregos Verdes 12. Serviços de emprego 13. Deficiência 14. Género</p>	<p>Que conclusões da análise das estruturas no terreno são relevantes para a política de emprego? Quais os estrangulamentos de recursos humanos? Que funcionamento nas sedes e no terreno? Qual o modelo de negócio? Como foi avaliado? Que conclusões foram tiradas? Qual a capacidade conjunta do Bureau de influenciar o emprego nacional?</p>	<p>Como é que o Bureau diagnostica os problemas de emprego e avalia o impacto das políticas de emprego? Que comparação com as metodologias de outros? Até que ponto compreendemos as diferentes realidades dos países? Que ferramentas tem o Bureau para medir e analisar o crescimento inclusivo e rico em empregos? Como é que o Bureau mede e divulga as tendências de emprego e dos mercados de trabalho?</p>

Capítulo 1

Justiça social para uma globalização justa

11. A Declaração sobre Justiça Social reconheceu que a OIT tinha um papel central a desempenhar para ajudar a promover e alcançar o progresso com justiça social, num ambiente mundial em constante mudança e cada vez mais interdependente.

12. A globalização implicou novas oportunidades, mas também novas limitações e desafios. Mais concretamente, garantir um novo equilíbrio a nível mundial e nacional entre metas económicas e objectivos sociais e laborais tornou-se mais urgente do que nunca. A crise financeira e económica mundial de 2008 veio exacerbar ainda mais as fragilidades da globalização e aumentar a necessidade de uma ampla aplicação da Agenda para o Trabalho Digno.

13. Este primeiro relatório sobre o ponto recorrente aborda o contributo que as políticas de emprego podem dar, como parte de uma abordagem integrada do trabalho digno, para a justiça social, com vista a uma globalização justa. O relatório analisa a aspiração universal, tanto de mulheres como de homens, a um trabalho em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humana, e avalia de que forma é que a Organização poderá melhor corresponder a esta aspiração através dos diferentes meios à sua disposição.

14. O método de implementação concebido pela Declaração sobre Justiça Social implica uma interacção entre os Membros (governos e organizações de empregadores e de trabalhadores), a Conferência Internacional do Trabalho, o Conselho de Administração e o *Bureau*, na plena utilização de uma abordagem integrada do trabalho digno, a fim de enfrentar os desafios da construção de uma globalização justa. As políticas de emprego desempenham um papel central na realização desse objectivo. A Declaração prevê que esta abordagem poderá levar a Organização a adaptar as suas práticas institucionais.

15. Ao examinar a função das políticas de emprego neste contexto, o relatório identifica três áreas de acção e de governação:

- (i) melhores parcerias multilaterais e diálogo para uma governação mais eficaz na promoção da justiça social, de uma globalização justa e do trabalho digno;
- (ii) melhor formulação e aplicação de políticas a nível nacional, bem como maior coordenação e cooperação entre os Membros através de mecanismos tais como o recurso à utilização da orientação política da OIT, ao sistema de supervisão das normas e ao intercâmbio de experiências e de boas práticas, mediante a melhoria das avaliações inter pares das políticas de emprego;
- (iii) o papel do *Bureau* no assegurar da eficácia e eficiência desses mecanismos consiste: na manutenção de estruturas de governação; na promoção de parcerias com as Nações Unidas e o sistema multilateral; na promoção de normas; na cooperação técnica e nos serviços de consultoria; e na pesquisa, recolha de informação e disseminação.

16. Estas três áreas são abordadas no presente capítulo introdutório e ao longo do relatório.

Concebendo uma globalização justa: O contributo da Agenda para o Trabalho Digno da OIT

17. Embora a actual era da globalização seja um fenómeno relativamente recente, a OIT sempre teve uma notável capacidade de previsão ao definir os imperativos internacionais em matéria de emprego que a Organização deveria prosseguir. Em 1919, a Constituição da OIT proclamou a luta contra o desemprego como uma condição prévia para a “justiça social e a paz universal e duradoura”. A Declaração de Filadélfia de 1944 aludia aos programas de apoio ao pleno emprego e à elevação do nível de vida como “a obrigação solene” da Organização.

18. A Declaração sobre Justiça Social reafirmou o compromisso de todos os Membros da Organização de “implementar o mandato constitucional da OIT, inclusive através das normas internacionais do trabalho (NIT), e de colocar o pleno emprego produtivo e o trabalho digno no centro das políticas económicas e sociais” [destaque nosso] – num claro apelo dos Membros a um papel reforçado do *Bureau* e da Organização nas questões de emprego.

19. A globalização foi uma preocupação central da OIT muito antes de o termo ser usado correntemente. Já em 1977, o Conselho de Administração da OIT adoptou a Declaração Tripartida de Princípios relativos às Empresas Multinacionais e à Política Social, enquanto a Recomendação (n.º 169) sobre Política de Emprego (Disposições Complementares), de 1984, abordou as questões relacionadas com a interdependência crescente no âmbito da economia mundial. Em 1996, a política de emprego foi debatida de novo na Conferência Internacional do Trabalho.

20. Durante a década de 1990, a OIT foi um fórum da maior importância para o debate das dimensões sociais da liberalização do comércio. A Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social de 1995 reafirmou a importância do pleno emprego produtivo e livremente escolhido para o progresso social e económico, a redução da pobreza e a coesão social, dando um grande impulso ao papel da OIT no sistema multilateral. Em 1998, a CIT adoptou a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, que estabeleceu um patamar social de princípios e direitos fundamentais no trabalho para todos os Estados-membros da OIT, bem como o compromisso de os “respeitar, promover e realizar”.

21. Em 2002, o Director-Geral da OIT convocou uma Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, que publicou, em 2004, um relatório de grande impacto: *Por uma Globalização Justa: Criar Oportunidades para Todos*. O relatório e as suas implicações para a OIT foram exaustivamente debatidos na CIT de 2004 e muitas das suas recomendações foram incorporadas no Quadro Estratégico de Políticas da OIT e em sucessivos programas e orçamentos. Entre as suas principais recomendações, figurava a proposta de fazer do trabalho digno um objectivo mundial e de que seria necessário um grande impulso para melhorar a coerência de políticas naquilo que foi caracterizado como um sistema multilateral a funcionar abaixo das suas capacidades. A questão de um novo instrumento capaz de reforçar a capacidade dos Membros e da Organização no seu conjunto conduziu à adopção da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa.

22. Desde 2004, que os conceitos interligados de globalização justa e de trabalho digno para todos têm sido amplamente defendidos ao mais alto nível, inclusivamente pela Assembleia Geral das Nações Unidas e por muitas organizações regionais.⁵ A OIT desempenha um papel cada vez mais importante nos mecanismos internacionais para a coerência das políticas, em especial no Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e no Conselho Coordenador dos Dirigentes do Sistema das Nações Unidas (UNCEB).

⁵ “Apoiamos vigorosamente uma globalização justa e, como parte dos nossos esforços para alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, tomamos a decisão de tornar as metas do emprego pleno e produtivo e do trabalho digno para todos, incluindo as mulheres e os jovens, um objectivo fulcral das nossas políticas nacionais e internacionais pertinentes, bem como das nossas estratégias de desenvolvimento nacionais, incluindo as estratégias de redução da pobreza.” Nações Unidas: Documento Final da Cimeira Mundial de 2005 (Nova Iorque, A/60/L.1), n.º 47.

23. A Agenda para o Trabalho Digno tem igualmente recebido o apoio dos actores não governamentais. Cerca de 400 representantes da estrutura tripartida da OIT, de organizações internacionais e regionais, de organizações da sociedade civil, de institutos de investigação, dos meios de comunicação social e dos parlamentos assistiram ao Fórum da OIT sobre Trabalho Digno para uma Globalização Justa, acolhido pelo Governo português (Lisboa, 31 de Outubro-2 de Novembro de 2007). A interacção de alto nível entre os mandantes da OIT e outros actores interessados na Agenda para o Trabalho Digno e que a apoiavam, confirmaram a OIT como o ponto de encontro por excelência para debater e enfrentar os problemas mundiais que afectam o mundo do trabalho numa era de globalização marcada por desequilíbrios.

24. O Conselho de Administração, através do seu Grupo de Trabalho sobre a Dimensão Social da Globalização, debate regularmente questões chave de coerência de políticas, frequentemente com base em comunicações de oradores convidados. Entre os dirigentes do sistema multilateral, que participaram em debates com o Conselho de Administração, contam-se: o Secretário-Geral da ONU Ban Ki-moon; o Director-Geral da OMC Pascal Lamy; o Presidente do Banco Mundial Robert Zoellick; o Director Executivo do FMI Dominique Strauss-Kahn; o Secretário-Geral da UNCTAD Supachai; e o Director Executivo do PNUA Achim Steiner.

Resposta global da OIT aos pontos fracos da globalização

25. Com o despoletar, em 2008, da crise financeira, económica e de emprego, e na sequência da adopção do Pacto Global para o Emprego, na 98.^a Sessão da CIT (2009), o compromisso da OIT no sistema multilateral e na ONU saiu ainda mais reforçado. A Conferência das Nações Unidas sobre a Crise Económica e Financeira Mundial e o seu Impacto no Desenvolvimento (Nova Iorque, Junho de 2009)⁶ convidou “a Organização Internacional do Trabalho a apresentar o “Pacto Global para o Emprego” à sessão substantiva do Conselho Económico e Social de Julho de 2009, com o objectivo de promover uma forte recuperação da crise no que respeita ao emprego, baseando-se na Agenda para o Trabalho Digno, e de conceber um modelo de desenvolvimento sustentável.”

26. O Pacto Global para o Emprego é a aplicação da Agenda para o Trabalho Digno em resposta à crise. O documento inclui uma série de medidas de resposta à crise e de recuperação, abrangendo os quatro objectivos estratégicos da OIT. Não se trata de medida única, que resolva todas as situações, mas de uma panóplia de opções políticas, ensaiadas e testadas, que os países, com o apoio das instituições regionais e internacionais, podem adoptar para reforçar os seus esforços continuados no sentido de vencer a crise e promover a recuperação, contribuindo simultaneamente para configurar um mundo pós-crise, caracterizado por uma globalização mais justa e sustentável. Trata-se de um quadro de acção para a definição de medidas e políticas sobre emprego, protecção social e cumprimento das normas do trabalho, e para promover o processo de diálogo social.

27. Posteriormente, o ECOSOC adoptou uma resolução, *Recuperar da Crise: Um Pacto Global para o Emprego*, em que saudou a OIT pela adopção do Pacto. Ao mesmo tempo, incitou os Estados-membros a promover e utilizar plenamente o Pacto como um quadro geral, no âmbito do qual cada país poderia equacionar um leque de políticas específicas adequadas à sua situação e prioridades. A resolução solicitou ainda que os fundos, programas e agências especializadas das Nações Unidas tivessem em consideração, através dos seus processos próprios de decisão, o Pacto Global para o Emprego nas suas políticas e programas, bem como que ponderassem a inclusão do conteúdo das políticas do Pacto nas actividades do sistema do coordenador residente e nas equipas

⁶ ONU: *Resultado da Conferência sobre a Crise Financeira e Económica Mundial e o seu Impacto no Desenvolvimento*, Resolução da Assembleia Geral A/RES/63/303, aprovada em 13 de Julho de 2009 (Nova Iorque, 2009).

das Nações Unidas em cada país (UNCT). Convidou igualmente as instituições financeiras internacionais (IFI) e outras organizações internacionais relevantes a integrarem, de acordo com os respectivos mandatos, o teor das políticas do Pacto nas suas actividades. A resolução reconheceu que a implementação das recomendações e das opções políticas do Pacto Global para o Emprego implicava ter em consideração os aspectos financeiros e de capacitação, e que os países menos desenvolvidos, em desenvolvimento e os países com economias em transição, que careciam de meios financeiros para adoptar políticas de estabilização e recuperação, exigiam um apoio especial. A resolução concluía pedindo ao Secretário-Geral que informasse o ECOSOC sobre os progressos realizados na sua sessão substantiva de 2010.⁷

28. Na sua reunião de Janeiro de 2010, o Conselho Executivo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) decidiu continuar a dar prioridade às recomendações contidas no Pacto Global para o Emprego, em colaboração com a Organização Internacional do Trabalho, nomeadamente integrando-o nas suas actividades operacionais, ao abrigo do Plano Estratégico do PNUD para 2008–2013, e incorporando-o nestas actividades ao nível dos países, através de uma maior cooperação interagências.⁸

29. Noutra acção paralela, o CEB adoptou, em Abril de 2009,⁹ nove Iniciativas Conjuntas contra a Crise, como meio de coordenar os esforços da ONU para funcionar com coesão na assistência aos países e nas diligências da comunidade mundial para enfrentar a crise, acelerar a retoma e edificar uma globalização justa e inclusiva. As Iniciativas foram desenvolvidas pelo Comité de Alto Nível para o Planeamento, presidido pelo Director-Geral da OIT. São contempladas iniciativas no sentido de promover o investimento na sustentabilidade ambiental a longo prazo; o Pacto Global para o Emprego – impulsionar o emprego, a produção, o investimento e a procura agregada e promover o trabalho digno para todos; e um patamar de protecção social, garantindo o acesso aos serviços sociais básicos, o alojamento, e o empoderamento e protecção dos pobres e pessoas vulneráveis. Entre as diversas medidas de acompanhamento, as equipas nacionais da ONU (UNCT) foram convidadas a proporcionar meios rápidos e adequados de apoio operacional aos governos que demonstrassem interesse nas Iniciativas Conjuntas contra a Crise.

30. Outros domínios de acção conjunta no sistema das Nações Unidas incluem iniciativas para realizar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). No âmbito do Objectivo 1 dos ODM sobre a erradicação da pobreza e fome extremas, a Meta 1 consiste em alcançar o pleno emprego produtivo e o trabalho digno para todos, incluindo as mulheres e os jovens. A OIT contribuiu para o relatório de 2009 das Nações Unidas sobre os ODM, que demonstrou que a crise estava a pôr em causa a realização de muitos dos ODM.¹⁰ Além disso, a Segunda Década das Nações Unidas para a Erradicação da Pobreza (2008–2017) terá como tema o “Pleno emprego e o trabalho digno para todos”, o qual será analisado na 65.ª Sessão da Assembleia Geral com um relatório do Secretário-Geral.¹¹ Vinte e uma agências do sistema das Nações Unidas colaboraram no desenvolvimento de um amplo sistema para um plano de acção destinado a alcançar maior coerência e sinergias dentro das respectivas competências e especialidades, apoiando os esforços nacionais na promoção do emprego e do trabalho digno para a erradicação da pobreza.

⁷ ECOSOC: *Recuperar da Crise: Um Pacto Global para o Emprego*, resolução E/2009/L.24, adoptada em 21 de Julho de 2009 (Nova Iorque).

⁸ UNDP–UNFPA: Executive Board: *Employment programming in response to the global financial and economic crisis*, DP/2010/12 (Nova Iorque, 2010).

⁹ CEB: *Joint Crisis Initiative*, ver <http://hlcp.unsystemceb.org/JCI>.

¹⁰ ONU: *The Millennium Development Goals Report 2009* (Nova Iorque, ONU), ver www.un.org/millennium-goals/pdf/MDG_Report_2009_ENG.pdf.

¹¹ ONU: Segunda Década das Nações Unidas para a Erradicação da Pobreza (2008–2017), Resolução A/63/230 da Assembleia Geral aprovada em

31. A Cimeira do G20, que teve lugar em Londres em Abril de 2009, convidou a OIT, em cooperação com outras organizações relevantes, a avaliar as acções das políticas de emprego e protecção social adoptadas para enfrentar a crise económica, e as necessárias para o futuro. Em resposta a esse pedido, o Director-Geral da OIT foi convidado para a Cimeira do G20 de Pittsburgh, onde apresentou dois documentos com o título “Protecting people, promoting jobs” (Proteger as Pessoas, Promover o Emprego). A Cimeira adoptou uma Declaração¹² dos Líderes em que os Chefes de Estado e de Governo se comprometiam a “lançar um quadro que defina as políticas e o modo de agir em conjunto para gerar um crescimento mundial, forte, sustentável e equilibrado. Precisamos de uma recuperação duradoura que crie os empregos de qualidade de que as nossas populações carecem”.

32. A Declaração abrangia um vasto conjunto de questões relacionadas com a crise, consideradas como fazendo parte do Quadro para um Crescimento Forte, Sustentável e Equilibrado. Entre essas questões, figuravam compromissos específicos enquadrados no tema “Colocar empregos de qualidade no coração da recuperação”:

Comprometemo-nos a implementar planos de recuperação que apoiem o trabalho digno, ajudem a preservar o emprego e a dar prioridade ao crescimento do emprego. ... A fim de assegurar que o crescimento mundial é amplamente benéfico, devemos implementar políticas coerentes com os princípios e direitos fundamentais no trabalho da OIT. ... Concordamos que os actuais desafios não constituem uma desculpa para negligenciar ou enfraquecer as normas do trabalho internacionalmente reconhecidas ... O nosso novo Quadro para um Crescimento Forte, Sustentável e Equilibrado exige reformas estruturais para criar mercados de trabalho mais inclusivos, políticas activas de mercado do trabalho e programas para a qualidade da educação e formação ... Comprometemo-nos a apoiar esforços de formação sólidos nas nossas estratégias de crescimento e investimentos. ... Concordamos que é importante criar um enquadramento orientado para o emprego tendo em vista o crescimento económico futuro. ... Saudamos também a Resolução da OIT recentemente adoptada ‘Ultrapassar a Crise: Pacto Mundial para o Emprego’, e recomendamos aos nossos países que adoptem os elementos-chave do enquadramento geral do Pacto para fazer progredir a dimensão social da globalização. As instituições internacionais devem ter em conta as normas da OIT e os objectivos do Pacto para o Emprego na sua análise da crise e pós-crise e na concepção de políticas ...

33. Várias outras reuniões internacionais em 2009 reforçaram também o papel da OIT na abordagem da crise de emprego mundial. Entre elas: a Cimeira do G8 em L’Aquila; a reunião informal dos Chefes de Estado e de Governo da UE em Bruxelas para preparar a Cimeira de Pittsburgh; a Comissão de Trabalho e Assuntos Sociais tripartida da União Africana em Adis-Abeba;¹³ a XVI Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho da Organização de Estados Americanos (OEA) em Buenos Aires; e o Fórum Árabe para o Emprego em Beirute, convocado conjuntamente pela OIT e pela Organização Árabe do Trabalho.

34. Esta breve resenha leva-nos a concluir que o contributo da OIT para uma governação mundial mais eficaz da promoção da justiça social, da globalização justa e do trabalho digno, tem sido não só significativo, mas tem também mesmo vindo a aumentar nos últimos anos.

Políticas de emprego a nível nacional: Mecanismos de coordenação e de cooperação

35. No que se refere à segunda e terceira dimensões da acção e governação em torno do emprego, a OIT dispõe de quatro componentes principais: (a) as normas internacionais do trabalho; (b) um quadro de políticas possibilitado pela Agenda Global para o Emprego do Conselho de Administração; (c) procedimentos de governação e de análise na Conferência e no Conselho de

¹² Cimeira de Pittsburgh de 24–25 de Setembro de 2009, ver www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm.

¹³ Declaração sobre a Implementação do Pacto Global para o Emprego em África, 29 de Setembro, Adis-Abeba (disponível mediante pedido). A reunião da Comissão foi seguida de um Simpósio Africano sobre Trabalho Digno, acolhido pelo Presidente Compaoré do Burquina Faso, em que foi prosseguido o desenvolvimento de um roteiro para a implementação do Pacto Global para o Emprego em África.

Administração; e (d) desenvolvimento e partilha de conhecimentos, aconselhamento sobre políticas e cooperação técnica.

Normas internacionais do trabalho

36. A Convenção (N.º 122) sobre a Política de Emprego, de 1964, enuncia a determinação dos Estados-membros de atingirem o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido. Ratificada por 101 Estados-membros (até Janeiro de 2010), permanece como o principal instrumento de orientação na abordagem da Organização em termos de coordenação de políticas e de cooperação a nível nacional. A Recomendação (N.º 122) sobre a Política de Emprego, de 1964, e a Recomendação (N.º 169) sobre a Política de Emprego (Disposições Complementares), de 1984, focam mais pormenorizadamente as perspectivas políticas que devem presidir ao apoio aos esforços dos Estados-membros na concepção e implementação de políticas e programas de emprego eficazes. Cerca de outros 20 instrumentos aprovados pela OIT no domínio do desenvolvimento das qualificações e das empresas, serviços de emprego, deficiência, relações de trabalho e empresas multinacionais (EMN) orientam a sensibilização e o trabalho técnico a desenvolver nessas áreas.

37. As NIT (Normas Internacionais do Trabalho) constituem uma mais-valia da OIT em todos os domínios e um recurso único no âmbito das políticas de emprego. As normas são elaboradas através de discussões tripartidas, reflectindo assim o consenso alcançado entre preocupações, pontos de vista e prioridades por vezes diferentes da parte dos governos, trabalhadores e empregadores. A sua concepção é enformada pelo capital de investigação e de experiência do *Bureau* e a execução das normas a nível nacional é acompanhada através do sistema de supervisão da OIT e apoiada pelos serviços consultivos e de assistência técnica do *Bureau*.

38. No âmbito do sistema de supervisão da OIT, o Comité de Peritos sobre a Aplicação das Convenções e Recomendações monitoriza regularmente a execução pelos Estados-membros das normas ratificadas e não ratificadas (artigo 19.º da Constituição). O Relatório do Comité de Peritos sintetiza os registos das ratificações e fornece uma avaliação das políticas e programas que os países adoptaram para dar efeito às disposições ratificadas.¹⁴ Trata-se de um importante elemento de autogovernança da Organização. A supervisão dos relatórios a apresentar ao abrigo do artigo 22.º pelos Estados que ratificaram os instrumentos da OIT é também um meio de acção único, na medida em que potencia o cumprimento das obrigações legais dos Estados de darem aplicação às Convenções. Este é um elemento crucial da abordagem centrada em direitos em matéria de emprego e desenvolvimento que, além do mais, pode conduzir à identificação de áreas problemáticas para a assistência técnica na prática.

39. Os Inquéritos Gerais identificam problemas na aplicação das normas e, por conseguinte, prioridades para a assistência do *Bureau*. O Inquérito Geral de 2010, em conformidade com o primeiro ponto recorrente do relatório sobre emprego, abrange seis instrumentos essenciais em matéria de emprego: a Convenção (N.º 122) sobre a Política de Emprego, de 1964, a Convenção (N.º 142) sobre a Valorização dos Recursos Humanos, de 1975, a Convenção (N.º 88) sobre a Organização do Serviço de Emprego, de 1948, a Convenção (N.º 181) sobre as Agências de Emprego Privadas, de 1997, a Recomendação (N.º 189) sobre a Criação de Emprego nas Pequenas e Médias Empresas, de 1998, e a Recomendação (N.º 193) sobre a Promoção das Cooperativas, de 2002. As experiências dos países na aplicação destes instrumentos estão resumidas nos capítulos temáticos do presente relatório.

40. O Comité de Peritos salienta que, apesar da alteração do paradigma político das décadas de

¹⁴ O Comité de Peritos inclui 20 juristas nomeados pelo Conselho de Administração para mandatos de três anos. A sua composição reflecte a diversidade da Organização em termos de regiões geográficas, sistemas jurídicos e culturas. O Comité reúne anualmente em Novembro e o seu relatório inclui comentários sobre o respeito pelos Estados-membros das suas obrigações constitucionais, bem como as conclusões do Inquérito Geral. As seis normas incluídas no Inquérito Geral de 2010 foram seleccionadas pelo Conselho de Administração em Novembro de 2008.

1980 e 1990, quase todos os países estão empenhados na realização do objectivo de aumentar o emprego produtivo.¹⁵ Este facto reflecte-se em referências à criação de emprego nas respectivas Constituições e na legislação adoptada em matéria social e laboral; na adopção de leis especiais; e em documentos-chave sobre política. Os países desenvolvem e adoptam cada vez mais políticas nacionais de emprego abrangentes, que reúnem diferentes políticas, programas e instituições que influenciam a procura e oferta de trabalho e o funcionamento dos mercados de trabalho. Estas questões serão abordadas no Capítulo 3.

Agenda Global para o Emprego

41. A Agenda Global para o Emprego (AGE), adoptada pelo Conselho de Administração em 2003, fornece o enquadramento de base para a política de emprego da OIT. O documento apela a uma abordagem integrada, com intervenções do lado da procura e da oferta e aos níveis macro e micro, destinada a melhorar a quantidade e a qualidade do emprego. Propõe também, especificamente, focar os homens e as mulheres em risco de marginalização e de exclusão da vida activa e apela à adopção de políticas susceptíveis de promover maior equidade, garantindo que os mercados de trabalho sejam livres de discriminação.

42. A AGE propõe como objectivo tornar o emprego uma questão central das políticas económicas e sociais nacionais e das estratégias de desenvolvimento internacional. Procura promover o emprego digno em que as NIT e os direitos fundamentais dos trabalhadores vão a par com a criação de emprego, promovendo assim, simultaneamente, o crescimento do emprego e a qualidade do trabalho. Em 2006 foi adoptada a estratégia de implementação da AGE, numa tentativa de a tornar mais directamente aplicável à concepção e implementação das políticas nacionais de emprego. A AGE será abordada com mais pormenor no Capítulo 3.

Governança e análise

43. A OIT dispõe de dois importantes mecanismos para analisar a política de emprego: os Inquéritos Gerais sobre o emprego, no âmbito do sistema de supervisão da OIT, e a análise periódica pelo Comité de Emprego e Política Social do Conselho de Administração (o Comité EPS). Este Comité tem como principal responsabilidade de governança o trabalho ligado à política de emprego do *Bureau*. A sua função inclui o desenvolvimento de políticas, bem como a análise das políticas e programas de emprego dos Estados-membros. No Capítulo 3, será defendido que há um amplo espaço para melhorar os processos de governança e de análise das avaliações inter pares em torno do emprego na OIT.

44. Na sua sessão de Novembro de 2007, o Comité ESP fez o balanço dos resultados até à data da nova estratégia de implementação da AGE, examinando os progressos e as realizações alcançados, os desvios de implementação e propôs acções para os ultrapassar.¹⁶ Como resumido no anexo ao Capítulo 3, o “GEA scorecard” (ficha de avaliação da AGE) identificou os desafios essenciais a nível nacional na adaptação da AGE a diferentes situações nacionais, assinalando uma fraca coordenação política entre os ministérios do trabalho, das finanças e da economia em matéria de emprego e a necessidade de reforçar os métodos de monitorização e de avaliação.

45. Dado que o género é central na actividade do *Bureau* relacionada com o emprego, foi adoptada uma Estratégia para a Integração da perspectiva do género na implementação do Plano de Acção da OIT para a Igualdade de Género, 2008-2009, no sentido de assegurar a plena integração da análise e do planeamento de género em todo o trabalho técnico relacionado com as políticas e progra-

¹⁵ ILO: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Relatório III (Parte 1A), CIT, 99.^a Sessão, Genebra, 2010.

¹⁶ ILO: *Overview of the Global Employment Agenda implementation*, Conselho de Administração, 300.^a Sessão, Genebra, Nov. 2007, GB.300/ESP/2.

mas de emprego.¹⁷

46. Paralelamente à adopção da estratégia de implementação da AGE (Março de 2006), o Comité ESP decidiu organizar a sua actividade em função de três conjuntos de questões: desenvolvimento de políticas, avaliação programática e análise da experiência dos países. Em Março de 2009, o Comité ESP analisou as principais orientações estratégicas da Declaração sobre Justiça Social,¹⁸ como apresentado sucintamente no quadro 1.1, estudando as suas possíveis implicações para a actividade do *Bureau* como orientação para a preparação do relatório sobre o ponto recorrente de 2010.

Quadro 1.1. Declaração sobre Justiça Social, 2008: Principais orientações estratégicas para a actividade em matéria de emprego pelo Bureau

Tema	Referência na Declaração sobre Justiça Social
1. Compreender melhor as necessidades e realidades dos mandantes e responder-lhes melhor utilizando todos os meios de acção disponíveis	II(A)(i) Anexo II(B)(i)
2. Promover o conhecimento partilhado e a compreensão das sinergias entre objectivos estratégicos que são "indissociáveis, interdependentes e que se reforçam mutuamente" (IIRM)	I(B); II(A)(iii) Anexo II(A)(iv)
3. Melhorar a avaliação dos impactos das intervenções do Bureau	II(A); II(B)(ii) Anexo II(B); (C)(iii)
4. Reforçar e aperfeiçoar a cooperação técnica e os serviços consultivos	II(A)(ii)
5. Prestar assistência aos Membros que desejem promover objectivos estratégicos conjuntamente no âmbito de acordos bilaterais ou multilaterais	II(A)(iv)
6. Desenvolver parcerias com entidades não estatais e actores económicos, como EMN e sindicatos operando a nível sectorial global	II(A)(v)
7. Analisar a situação relativa à ratificação ou implementação dos instrumentos da OIT	II(B)(iii) Anexo II(A)(iv)
8. Melhorar a governação interna em torno do objectivo estratégico do emprego	II(A); Anexo II(A)

Programas nacionais de desenvolvimento e disseminação do conhecimento, aconselhamento político e cooperação técnica

47. A Declaração sobre Justiça Social dedica especial atenção à capacidade da Organização para melhor compreender as necessidades e realidades dos mandantes e para lhes responder de modo mais eficaz. Pergunta-se, então, como são apresentadas essas necessidades?

48. As necessidades dos mandantes são expressas a nível mundial, regional e nacional. A nível mundial, como descrito acima, as necessidades são articuladas nas discussões da CIT e em pedidos apresentados aos diferentes comités do Conselho de Administração.

49. A nível regional, as Reuniões Regionais da OIT debatem as agendas dos hemisférios que refletem as principais necessidades dos países em cada região. Os relatórios de enquadramento para estas reuniões tripartidas descrevem os progressos, os resultados e os efeitos das acções empre-

¹⁷ ILO: Strategy for Gender Mainstreaming in the Employment Sector for the implementation of the ILO Action Plan for Gender Equality 2008–09, Genebra, 2009, ver www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/documents/publication/wcms_103610.pdf.

¹⁸ ILO: Impact of the Social Justice Declaration on the implementation strategy of the Global Employment Agenda, Conselho de Administração, 304.^a Sessão, Genebra, Março 2009, GB.304/ESP/1.

didadas pelos mandantes e pelo *Bureau*. Mas informam também os mandantes sobre questões essenciais do trabalho e do emprego relevantes para os países da região; fornecem dados, salientam os bons exemplos e apresentam sugestões sobre políticas. As conclusões das Reuniões Regionais são um exemplo concreto do modo como os mandantes formulam os seus pedidos.

50. Uma análise das principais questões de emprego suscitadas e das conclusões tripartidas acordadas, feita a partir da mais recente ronda de Reuniões Regionais¹, colocou o tema do emprego de jovens no topo da lista de prioridades, seguido das formas como lidar com as consequências da globalização em termos de emprego. A política sectorial surgiu também como uma prioridade – identificando os sectores com grande potencial de crescimento de emprego e as estratégias susceptíveis de vencer as barreiras à realização desse potencial para mais e melhores empregos. Outros temas dominantes nas regiões são apresentados no quadro 1.2.

Quadro 1.2. Resumo das prioridades dos mandantes para apoio do Bureau, por região

África	Américas	Estados Árabes	Ásia e Pacífico	Europa
Políticas e estratégias nacionais de emprego	Emprego de jovens	Políticas nacionais de emprego baseadas na AGE	Políticas nacionais de emprego baseadas na AGE	Estratégias nacionais de emprego
Desenvolvimento de pequenas empresas e de cooperativas	Desenvolvimento das micro e pequenas empresas	Desenvolvimento das PME	Produtividade e competitividade	PAMT e serviços de emprego
Programas de investimento baseados em mão-de-obra	Melhorar a situação da economia informal	Sistemas de informação sobre mercado de trabalho	Sistemas de informação sobre mercado de trabalho	Emprego de jovens
Microfinança	Desenvolvimento do emprego rural e local	Formação de trabalhadores	Emprego e segurança social na economia informal	Redução da economia informal
Desenvolvimento de qualificações	Formação profissional	Produtividade	Abordagens baseadas no trabalho e desenvolvimento local no desenvolvimento de infra-estruturas	Programas de reciclagem profissional
Sistemas de informação sobre mercado de trabalho	Serviços de emprego		Competências e empregabilidade	Sistemas de informação sobre mercado de trabalho
Emprego de jovens	Salários e remuneração		Empregos verdes	Formação para o empreendedorismo
Empreendedorismo feminino				Emprego para mulheres

¹⁹ Lisboa 2009; Adis-Abeba 2007; Brasília 2006; Busan 2006; e Budapeste 2005.

51. Os Programas Nacionais de Trabalho Digno são o principal meio para articular as necessidades dos mandantes a nível nacional e para lhes corresponder. Regra geral, os programas de emprego são alinhados com os planos nacionais de desenvolvimento, os ODM, as estratégias de redução da pobreza (ERP) e as estratégias nacionais de emprego.²⁰

O Pacto Global para o Emprego e a sua implementação

52. O Pacto Global para o Emprego, aprovado pela Conferência Internacional do Trabalho em Junho de 2009, inclui um conjunto de políticas destinadas a promover o emprego, proteger as pessoas e reequilibrar as políticas coadunando-as com um processo de crescimento mais sustentável e inclusivo e com uma globalização mais justa.

53. Desde o início da crise, o *Bureau* tem apoiado os Estados-membros, a seu pedido, na resposta à crise e na adopção de medidas de recuperação. Este apoio tem sido organizado em torno de medidas de política específicas relacionadas com a crise, solicitadas pelos Estados-membros e priorizadas nos Programas de Trabalho Digno por País. Este processo tem abrangido todos os domínios da Agenda para o Trabalho Digno: emprego, protecção social, direitos no trabalho e diálogo social.²¹

54. Como o impacto da crise nos mercados de trabalho se agravou no segundo semestre de 2009, diversos Estados-membros dirigiram-se ao *Bureau* para pedir assistência no desenvolvimento de um conjunto mais integrado de respostas à crise e de medidas de recuperação com base no leque de políticas do Pacto Global para o Emprego. Este facto abriu a possibilidade dos chamados “Pactos Nacionais para o Emprego” – se os governos e parceiros sociais assim o desejarem.

55. Em resposta à crescente procura de assistência, o Director-Geral da OIT introduziu, em Novembro de 2009, planos especiais no *Bureau*, para promover um trabalho coerente e coordenado ao nível de todo o *Bureau*, ao longo dos quatro objectivos estratégicos e nos temas transversais da igualdade de género e da não discriminação, a fim de dar um seguimento eficaz ao Pacto Global para o Emprego. Estas medidas destinam-se a reforçar a capacidade do *Bureau* para prestar uma assistência integrada aos mandantes, especialmente ao nível dos países.²²

56. O Pacto Global para o Emprego e as medidas especiais do *Bureau* constituem a aplicação concreta do princípio constante da Declaração sobre Justiça Social de que os quatro objectivos estratégicos da Agenda para o Trabalho Digno são “indissociáveis, interdependentes e reforçam-se mutuamente”.

²⁰ Os procedimentos do *Bureau* para a segurança da qualidade nos Programas de Trabalho Digno por País estão a constituir alguns desafios para este método de identificação da procura do trabalho do *Bureau*, tais como estabelecer expectativas realistas, quer para os mandantes quer para o *Bureau*, e integrar os mandatos do BIT em matéria de diálogo social e igualdade de género em todos os aspectos da sua actividade. Surgiram também dificuldades no estabelecimento de metas quantitativas e calendarizadas em função de uma gestão baseada em resultados. Poderá ser tentador fixar como meta o número de empregos criados ou a diminuição do desemprego, mas a alteração destes números depende de muitos factores que ultrapassam o controlo dos actores envolvidos. Pelo contrário, os indicadores programáticos são tipicamente definidos em termos da capacidade para aumentar o conhecimento dos mandantes sobre as opções e boas práticas nas políticas adoptadas (e em que condições) e para criar capacidades na concepção, implementação, monitorização e avaliação de políticas.

²¹ ILO: *Follow-up to the Conference debate and decisions on the economic and employment crisis: Strategy to give effect to the Global Jobs Pact*, Conselho de Administração, 306.^a Sessão, Genebra, Nov. 2009, GB.306/3/1.

²² O Comité PES levou a cabo uma comunicação e debate com os seis coordenadores destacados na sessão de Março (2010) do Conselho de Administração.

Capítulo 2

Tendências e desafios em matéria de emprego

57. A economia mundial passou por uma ligeira recessão em 2001 e beneficiou depois de um período de crescimento relativamente robusto entre 2002 e 2007, durante o qual se verificou a continuação de subidas significativas nos níveis de vida, na criação de emprego e na redução da pobreza em diversos países. Contudo, mesmo esse crescimento favorável do PIB a nível mundial não se traduziu num aumento adequado do emprego nem numa redução dos défices do trabalho digno. Antes da crise económica e financeira de 2008-2009, a OIT tinha assinalado a persistência de défices de trabalho digno em termos de desemprego, pobreza de trabalhadores, emprego no sector informal e outros indicadores.¹ Os números eram suficientemente significativos para se poder caracterizar este período como “uma crise antes da crise”.

58. O presente capítulo sintetiza as principais tendências desta “crise antes da crise”, baseando-se na actividade anterior e recorrente do *Bureau* – que tem identificado e actualizado periodicamente as tendências globais de emprego. Contudo, antes de analisar as tendências a longo prazo do crescimento e do emprego e os desafios que colocam – abrindo assim caminho para os capítulos temáticos que se seguem –, é apresentada uma breve panorâmica daquilo que se tornou na mais grave crise económica em várias décadas, sendo também analisada a resposta política a este desafio imediato.

A crise económica mundial de 2008 e a resposta política

59. A crise tem tido graves consequências nos mercados de trabalho, apesar dos níveis sem precedentes da intervenção pública. Os números mais recentes retirados dos Modelos Económicos de Tendências da OIT demonstram uma recuperação frágil, com impacto persistente dos prejuízos sofridos nos mercados de trabalho em todo o mundo.

60. Um dos elementos essenciais das políticas de resposta à crise tem consistido em aumentar a procura efectiva e injectar liquidez na economia mundial. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) estimou que, em relação aos 19 países da OCDE estudados, o efeito médio em termos de emprego, em 2010, se situará numa margem de 0,8 a 1,4 por cento, num total de 3,2 a 5,5 milhões de empregos mantidos ou criados. No caso dos países do G20, a OIT previu um impacto no emprego ligeiramente maior: entre 7 e 11 milhões de empregos criados ou salvos em 2009. Este número é equivalente a uma percentagem entre 29 e 43 por cento do total do desemprego nos países do G20. Por outras palavras, as medidas de estímulo financeiro e os esforços para manter o fluxo global de capitais fizeram a diferença; sem eles, o desemprego teria sido muito mais alto nesses países.²

¹ Ver, em especial, *Decent Work: Some strategic challenges ahead*, Relatório do Director-Geral, CIT, 97.^a Sessão, Genebra, 2008.

² ILO: *Protecting people, promoting jobs: A survey of country employment and social protection policy responses to the global economic crisis*, relatório da ILO à Cimeira de Líderes do G20, Pittsburgh, 24–25 de Setembro de 2009 (Genebra, 2009).

61. As respostas da política orçamental, embora úteis e essenciais, não podem mitigar totalmente a queda da produção, sem falar nos resultados em termos de emprego e mercado de trabalho. Esta situação deve-se, em parte, ao facto de a diminuição do investimento privado e da procura dos consumidores ser muito maior do que o estímulo financeiro. Por conseguinte, a recuperação sustentável só poderá ser alcançada quando a procura dos consumidores e o investimento privado recuperarem de forma sustentável. Há também limites óbvios à dívida pública.

62. Paralelamente, os governos reagiram com uma vasta gama de políticas de emprego e de protecção social apoiadas por iniciativas de diálogo social. A pedido do G20, a OIT realizou um estudo sobre as novas medidas adoptadas para contrariar a crise entre meados de 2008 e meados de 2009.³ O estudo abrangia 54 países, incluindo todos os países do G20 e da OCDE, num conjunto de 32 medidas de política. O quadro 2.1 apresenta a frequência das medidas declaradas pelos países da amostra.

Quadro 2.1. Frequência das medidas adoptadas para contrariar a crise nos países-amostra entre meados de 2008 e 30 de Julho de 2009

1. Estimular a procura de mão-de-obra	(em %)	2. Apoiar os candidatos a emprego, o emprego e os desempregados	(em %)
Despesas orçamentais adicionais em infra-estruturas	87,0	Medidas de formação adicionais	63,0
– em função dos critérios relativos ao emprego	33,3	Reforço da capacidade dos serviços públicos de emprego	46,3
– em função de critérios ecológicos	29,6	Novas medidas para os trabalhadores migrantes	27,8
Emprego público	24,1	Redução do tempo de trabalho	27,8
Novos programas centrados no emprego ou extensão dos programas existentes	51,9	Desemprego parcial com formação e trabalho a tempo parcial	27,8
Acesso ao crédito para as PME	74,1	Redução de salários	14,8
Acesso aos concursos públicos para as PME	9,3	Extensão dos subsídios de desemprego	31,5
Subsídios e reduções fiscais para as PME	77,8	Medidas adicionais de assistência e protecção social	33,3
3. Expansão da protecção social e da segurança alimentar		4. Diálogo social e direitos dos trabalhadores	
Redução das cotizações da segurança social	29,6	Consulta sobre as respostas à crise	59,3
Transferências adicionais em dinheiro	53,7	Acordos a nível nacional	35,2
Maior acesso aos subsídios de doença	37,0	Acordos sectoriais	11,1
Mudanças nas pensões de velhice	44,4	Medidas complementares de combate ao tráfico de trabalhadores	3,7
Mudanças nos salários mínimos	33,3	Medidas complementares de combate ao trabalho infantil	3,7
Novas medidas de protecção para os trabalhadores migrantes	14,8	Modificação da legislação do trabalho	22,2
Introdução de subsídios de alimentação	16,7	Reforço da capacidade da administração/inspecção do trabalho	13,0
Novo apoio à agricultura	22,2		

Fonte: Estudo do BIT, 2009.

³ *ibid.*

63. O investimento em infra-estruturas é a medida de resposta mais amplamente utilizada. Quase 90 por cento dos 54 países estudados pela OIT declararam que tinham utilizado o investimento em infra-estruturas como uma resposta política, um terço deles com critérios explícitos de criação de empregos. Esta medida tem potencialmente maiores efeitos multiplicadores do que quaisquer outras, para além de criar as bases para o crescimento futuro. Evidentemente, uma implementação rápida é crucial para fazer a diferença quando mais interessa.

64. O apoio financeiro às empresas, mediante o acesso ao crédito, a subsídios e a reduções fiscais, é a segunda categoria mais importante de medidas, utilizada por três em cada quatro países do estudo. As medidas vão desde a reestruturação da dívida, recapitalização de bancos e regimes de garantia pública, até à expansão agressiva do crédito pelos bancos públicos – todas orientadas normalmente para as pequenas e médias empresas (PME).

65. Estes dois grupos de medidas concentram-se essencialmente no aumento da procura em geral e, conseqüentemente, da procura de mão-de-obra. Não se trata do conjunto de ferramentas normais do lado da oferta, definidas como políticas passivas e activas do mercado de trabalho (MAMT) através da formação e activação, mas de um pacote muito mais amplo com forte ênfase do lado da procura. Esta solução é adequada e reflecte o reconhecimento pelos governos de que a principal dificuldade da actual recessão é a ausência de procura.

66. As três medidas mais frequentes que se seguem são os programas de formação, a consulta das organizações de empregadores e de trabalhadores, e a protecção social através de transferências em moeda.

67. Existem diferenças significativas no modelo das repostas entre os países (quadro 2.2):

- países com rendimentos baixos ou médios adoptaram, em média, mais medidas para aumentar a protecção social do que para apoiar políticas do mercado de trabalho;
- Inversamente, o conjunto de políticas utilizado pelos países de altos rendimentos concentrou-se mais em estimular a procura de mão-de-obra através de políticas de estímulo financeiro e para o mercado de trabalho;
- Os países de baixos rendimentos adoptaram menos iniciativas políticas do que os países de rendimentos médios ou altos, o que aponta para limitações de recursos e de capacidades, entre outros factores.

Quadro 2.2. Número médio de medidas por categoria e por grupo de países em função do rendimento

Amostra de países por grupo de rendimento	Estimular a procura de mão-de-obra	Apoiar o emprego, os candidatos a emprego e os desempregados	Expandir a protecção social e a segurança alimentar	Diálogo social e direitos dos trabalhadores	Total
Baixo rendimento (10)	2,9	1,2	2,3	0,8	7,2
Rendimento médio (nível inferior) (10)	3,8	2,3	3,2	1,4	10,7
Rendimento medio (nível superior) (17)	3,9	2,9	2,5	1,6	10,9
Rendimento elevado (17)	4,4	3,7	2,3	1,8	12,2
Média	3,8	2,5	2,6	1,4	10,3

Fonte: Estudo do BIT, 2009.

68. Muitos países, especialmente da Ásia e da América Latina, aprenderam com crises financeiras anteriores e estavam relativamente melhor preparados para reagir ao choque. Os países com situações financeiras mais sólidas, inflação mais baixa, menor dívida externa, maiores reservas e maior cobertura de protecção social provaram ser mais resistentes e ter melhor preparação para adoptar medidas rapidamente.

69. Outro aspecto importante é que muitos países reorientaram e expandiram os programas existentes, contando com a capacidade institucional e técnica já adquirida. Isto significa também que

os países com instituições mais desenvolvidas foram mais capazes de reagir e de expandir os seus programas.

A resposta política da OIT à crise a nível nacional

70. Como referido na secção anterior, as medidas adoptadas pelos mandantes em resposta à crise têm sido bastante vigorosas. O *Bureau* deu um apoio considerável aos mandantes a vários níveis: a nível dos países, em resposta a pedidos específicos;⁴ na política regional, em actividades de aconselhamento e de criação de capacidades; e a nível mundial, cooperando com as Nações Unidas e com outras instituições multilaterais, bem como com o G20.⁵ Houve também uma série de diálogos no Conselho de Administração da OIT apoiados em documentos de investigação e contributos do *Bureau*.⁶ Com base nestas diferentes actividades e análises, a CIT aprovou, em Junho de 2009, o documento *Recuperar da crise: Um Pacto Global para o Emprego*.

71. Os governos e as organizações de trabalhadores e de empregadores dispuseram-se a trabalhar em conjunto para contribuir para o êxito do Pacto Global para o Emprego, e o *Bureau* comprometeu-se a prestar assistência aos mandantes que pedissem apoio para dar efeito ao Pacto. Para além das respostas das políticas públicas dos governos, como indicado no quadro 2.1, as organizações de empregadores e de trabalhadores deram início ao diálogo social com os governos em resposta à crise. Logo após a sua aprovação em Junho de 2009, a Organização Internacional de Empregadores (OIE) publicou um *Guia para Empregadores sobre o Pacto Global para o Emprego*. Paralelamente, em Agosto de 2009, a Confederação Internacional de Sindicatos (CIS) emitiu uma circular para todas as organizações filiadas e para as Federações Mundiais de Sindicatos (FMS), bem como para o Comité Consultivo de Sindicatos da OCDE (TUAC), dando orientações sobre a melhor forma de utilizar e promover os diferentes aspectos do Pacto.

72. No caso do *Bureau*, foi apresentado ao Conselho de Administração, em Novembro de 2009, um relatório sobre a estratégia do *Bureau* para dar aplicação ao Pacto Global sobre o Emprego.⁷ Em 6 de Novembro de 2009, o Director-Geral anunciou “Medidas especiais do *Bureau* para apoiar os mandantes da OIT na aplicação do Pacto Global para o Emprego”. Essas medidas destinavam-se a lançar um conjunto claro de mecanismos temporários de coordenação e gestão a fim de aumentar a capacidade do *Bureau* para ajudar os mandantes a dar execução ao Pacto. Estas medidas vão desde a investigação à mobilização de recursos, a uma melhor mobilização do aconselhamento sobre políticas e da cooperação técnica aos Estados-membros, que queiram usar o Pacto de forma integrada, até à coordenação geral, inclusivamente em relação aos temas essenciais para o processo do G20.

⁴ Foram realizadas avaliações rápidas, por exemplo, no Bangladeche, Camboja, China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Vietname. Também disponível em: www.ilo.org/asia/whatwedo/events/lang—en/WCMS_101739/index.htm.

⁵ Ver descrição no Capítulo 1.

⁶ Por exemplo, ILO: *The financial and economic crisis: A Decent Work response*, Conselho de Administração, 304.^a Sessão, Genebra, Mar. 2009, GB.304/ESP/2. Esse documento foi depois publicado como ILS/ILO: *The financial and economic crisis: A decent work response* (Genebra, 2009); ILO: *Global employment trends, January 2009* (Genebra, 2009), com cenários para o aumento do desemprego e o impacto da crise nos trabalhadores pobres e no emprego das populações vulneráveis; ILO: *Global employment trends for women, March 2009* (Genebra, 2009); e ILO: *Global employment trends update, May 2009* (Genebra, 2009), que actualiza a edição de Janeiro para ter em conta as projecções de crescimento económico revistas em baixa e os dados mais recentes sobre os mercados de trabalho nacionais.

⁷ ILO: *Follow-up to the Conference debate and decisions on the economic and employment crisis: Strategy to give effect to the Global Jobs Pact*, Conselho de Administração, 306.^a Sessão, Nov. 2009, GB.306/3/1.

A conjuntura económica até inícios de 2010

73. Apesar dos indícios, ao longo de 2009, de que a economia mundial teria estabilizado e começado a recuperar, a OIT sempre salientou que:

- A conjuntura permanece frágil;
- O regresso aos anteriores níveis de desemprego demorará bastante tempo— uma mensagem central do Pacto Global para o Emprego e que esperamos saber enfrentar;
- As medidas de estímulo financeiro não devem ser prematuramente suprimidas;
- Durante a fase de recuperação, devem ser acelerados os esforços para assegurar uma melhor concepção de medidas de estímulo financeiro para que uma proporção suficiente do esforço da despesa vá para políticas eficazes de emprego e protecção social.

74. Uma razão essencial para acreditar que a recuperação não será rápida, mas sim lenta e prolongada, é a de que o sector empresarial e as famílias, nos Estados Unidos e noutras grandes economias desenvolvidas, estão fortemente endividados e perderam riqueza de uma forma maciça. Irá demorar tempo a recuperar o equilíbrio bancário e a reparar as contas das famílias nos países em que os consumidores tiveram de fazer grandes esforços e em que a bolha do imobiliário foi mais dramática.⁸ Com efeito, a experiência do Japão na década de 1990 demonstra que este processo pode levar bastante tempo.⁹ Em finais de 2009, ainda não havia indícios de uma recuperação económica consistente. O eventual crescimento observado foi quase exclusivamente impulsionado por medidas de estímulo governamental, e esta é a principal razão pela qual os governos devem permanecer activos nos seus esforços para estimular a procura em geral.

75. Embora muitos países tenham adoptado medidas vigorosas de resposta à crise, um melhor conhecimento e utilização do Pacto Global para o Emprego podem ajudar a promover a recuperação e a definir políticas pós-crise que sejam mais integradas e melhor equilibradas do que as que a antecederam.

76. Se há um objectivo do Pacto que se destaca de todos os outros, é a necessidade de reduzir o atraso temporal na recuperação do mercado de trabalho. A OIT oferece a sua assistência aos Estados-membros e aos parceiros sociais que desejem dar execução ao Pacto. Por sua vez, os Estados-membros devem ter em consideração a pertinência do Pacto Global para o Emprego nas suas próprias estruturas nacionais.¹⁰

Tendências de crescimento e de emprego a longo prazo

77. Entre 2000 e 2007, o PIB mundial cresceu a uma taxa de 4,4 por cento ao ano, ultrapassando significativamente a taxa global de crescimento de 3,1 por cento ao ano verificada entre 1990 e 2000. O elevado crescimento que antecedeu a crise de 2008 foi essencialmente impulsionado por um *boom* insustentável, liderado pelo consumo nos Estados Unidos, e por um crescimento historicamente sem precedentes nas economias emergentes e em desenvolvimento — a uma taxa anual média de quase 7 por cento entre 2002 e 2007. Os modelos de crescimento mundial eram debatidos em termos tais como “desacoplamento” (do inglês *decoupling*), uma fonte mais multipolar do crescimento mundial, não necessariamente dependente dos países desenvolvidos.

⁸ O *World Economic Outlook* do FMI tem vindo a analisar esta evolução desde 2008.

⁹ R. Koo: *The Holy Grail of macroeconomics: Lessons from Japan's great recession* (Chichester, John Wiley and Sons, 2009).

¹⁰ ILO: *The Global Jobs Pact: Policy coherence and international coordination*, Conselho de Administração, 306.^a Sessão, Genebra, Nov. 2009, GB.306/WP/SDG/1.

78. Este período de expansão económica foi acompanhado de um crescimento do emprego na maioria das regiões. Entre inícios da década de 1990 e 2007, o emprego mundial cresceu cerca de 30 por cento.

79. Como os acontecimentos recentes demonstraram tão nitidamente, no entanto, os persistentes desequilíbrios mundiais, acumularam-se ao longo do tempo, subjacentes ao rápido crescimento da economia mundial, que se baseava na manutenção de um elevado nível de consumo financiado pela dívida dos Estados Unidos, apoiando o crescimento de dois dígitos nos países de baixo consumo e de exportações elevadas, tipificados pela China; uma combinação insustentável que evoluiu de forma espectacular em 2008.

80. Nalguns países em desenvolvimento, o rápido crescimento do PIB durante o período de pré-crise baseava-se em indústrias extractivas com pouco valor nacional acrescentado, e num surto exogenamente determinado dos preços mundiais respectivos. Este facto foi de bom augúrio para alguns, mas provou ser prejudicial para o desenvolvimento das exportações manufacturadas e para a necessária transformação estrutural que está no âmago da criação do emprego produtivo e sustentável – e, afinal, do desenvolvimento.¹¹

81. As regiões e países com excedentes em poupanças investiram em países com défices de poupanças através de fluxos de capital líquido. As regiões com défice de poupanças das economias em transição e da África subsariana supriram as suas necessidades de financiamento através de aflusos do mercado internacional de capitais de 8 e 6 por cento do PIB respectivamente, e através do investimento directo estrangeiro (IDE), de 5 e 3,4 por cento do PIB, respectivamente. Os fluxos de capitais privados para os países em desenvolvimento atingiram um pico de IDE de 1,2 triliões USD em 2007 (cerca de 8 por cento do PIB dos países em desenvolvimento) e os fluxos de capital em carteira de 139 mil milhões USD. As regiões e os países com défice de poupanças terão de aumentar as suas poupanças internas para atingir um crescimento mais sustentável no futuro, uma recomendação essencial do Pacto Global para o Emprego e uma conclusão aceite na reunião dos dirigentes do G20 em Pittsburgh, quando aprovaram o Quadro para um Crescimento Forte, Equilibrado e Sustentável.

82. Em suma, o elevado crescimento no período de 2002–2007 baseou-se em alicerces frágeis e, globalmente, não conduziu a uma criação de emprego produtivo e sustentável. Por detrás das tendências globais, há experiências diversas: alguns tipos de crescimento criam empregos e reduzem a pobreza mais eficientemente do que outros. Compreendê-lo é um objectivo essencial da actual investigação do *Bureau*.

Desafios políticos

- O que explica a evidente maior fraqueza da relação entre crescimento do emprego e da produção?
- De que forma pode o crescimento ser sustentado e aumentada a vertente de emprego do crescimento?
- De que forma se pode aumentar a vertente de emprego do crescimento sem ser em detrimento da qualidade dos empregos criados?
- Como podem os modelos de poupança e de défice ser reequilibrados a favor do crescimento liderado pelo consumo?
- O que significa tornar o emprego central para a política macroeconómica? O Capítulo 3 aprofunda este debate.

¹¹ Em relação à importância continuada da diversificação económica através do desenvolvimento industrial, ver www.wider.unu.edu/home/news/en_GB/Highlights-january.

A globalização como tendência subjacente

83. A crise financeira mundial e a recessão económica exemplificaram, entre outras coisas, a extensão crescente da interdependência económica, resumida numa só palavra: globalização. Na verdade, com a eventual excepção das tendências demográficas,¹² todas as outras tendências abordadas neste capítulo são profundamente influenciadas pela interdependência económica e pela maior concorrência que a acompanha. O comércio, por exemplo, tal como abordado no Capítulo 6, afecta o nível e a qualidade do emprego, tanto de forma positiva como negativa.¹³ E, como demonstra um recente estudo conjunto efectuado entre a OIT e a OMC, o comércio também afecta a economia informal, minando a visão de que globalização e economia informal são dois mundos separados.¹⁴ Uma maior pressão concorrencial é frequentemente citada como um factor de aumento do emprego precário.

84. O fenómeno e o processo da globalização constituem, pois, de longe, a principal tendência subjacente que coloca a maior parte dos desafios referidos no presente capítulo. De facto, todo este relatório é consequência dessa observação, dado que o que está na sua origem é a adesão dos mandantes à Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa de 2008. Os desafios políticos devem, em primeiro lugar e acima de tudo, ser enfrentados a nível nacional;¹⁵ no entanto, face à globalização, todos estes desafios assumem uma dimensão supranacional explícita. A Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização realçou o facto de que quaisquer que sejam os benefícios da globalização, o seu caminho foi insustentável, porque demasiados foram excluídos dos benefícios da interdependência – palavras premonitórias face ao que aconteceu em 2008.

Tendências demográficas e da força de trabalho

85. Entre 1998 a 2008, a população mundial aumentou a uma taxa média anual de 1,3 por cento, tendo passado de 6 mil milhões para 6,8 mil milhões de pessoas. Segundo as previsões, esta taxa de crescimento da população mundial deverá permanecer relativamente inalterada – numa taxa anual média de 1,2 por cento até 2015. As mais altas taxas de crescimento médio anual da população durante o mesmo período de 1998-2008 verificaram-se na África subsariana (2,5 por cento), no Médio Oriente (2,2 por cento), no Norte de África (1,7 por cento) e na Ásia Meridional (1,7 por cento). Nas economias desenvolvidas e na União Europeia (UE), a população aumentou a uma taxa anual média de 0,7 por cento no mesmo período de dez anos. Prevê-se que as taxas de crescimento da população sejam ligeiramente mais baixas em todas as regiões entre 2009 e 2015, excepto na Europa Central e de Sudeste (não integrada na UE) e na Comunidade de Estados Independentes (CEI), onde o crescimento da população irá previsivelmente aumentar (de uma média anual de 0,1 por cento entre 1998 e 2008, para 0,3 por cento ao longo dos seis anos seguintes). A África subsariana continuará a registar o mais rápido aumento demográfico, a uma taxa de 2,4 por cento, enquanto o crescimento mais baixo da população irá ter lugar nas economias desenvolvidas e na UE, à taxa de 0,5 por cento.

86. O envelhecimento da população é especialmente preocupante nas economias desenvolvidas, bem como em países como a China, onde os custos crescentes dos serviços sociais e de saúde são suportados por uma população em idade activa decrescente. Embora o rácio de dependência (o rácio de crianças e idosos em relação à população em idade activa) tivesse diminuído em 6,5 pontos percentuais a nível mundial de 1998 a 2008, essa relação aumentou nas economias desenvolvidas, em consequência do número crescente de idosos não integrados na força de trabalho. O qua-

¹² No entanto, pode apresentar-se o argumento contrário: considere-se, por exemplo, a propagação além fronteiras do VIH/sida, ou o forte aumento da mortalidade que ocasionou o colapso da União Soviética, que não deixou de ter relação com a globalização.

¹³ OMC–ILO: *Trade and employment: Challenges for policy research* (Genebra, 2007).

¹⁴ OMC–ILO: *Globalization and informal jobs in developing countries* (Genebra, 2009).

¹⁵ OIT: *Por uma globalização justa: Criar oportunidades para todos*, Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização (Genebra, 2004).

dro 2.3 demonstra a preponderância crescente da longevidade e das baixas taxas de natalidade nos países desenvolvidos de 1998 a 2008, e prevê as taxas de dependência até 2015. O rácio de dependência dos idosos irá previsivelmente aumentar em todas as regiões entre 2009 e 2015, mas, de longe, o maior aumento deverá ocorrer nas economias desenvolvidas.

87. As tendências demográficas, a participação na força de trabalho e a segurança social estão interligadas. Como foi assinalado num relatório recente da OIT, “na falta de transferência de rendimentos, muitas crianças têm de começar a trabalhar em idades precoces – e os trabalhadores mais velhos têm de continuar a trabalhar até idades avançadas –, mesmo que isso seja prejudicial para a saúde de ambos os grupos da população e que a sua produtividade seja baixa. Por conseguinte, alargar a segurança social de modo a oferecer, pelo menos, uma cobertura de base para todos é um desafio político essencial. Os cálculos demonstram que mesmo os países em desenvolvimento mais pobres podem permitir-se dispor de um regime de segurança social com uma ampla cobertura.¹⁶

Quadro 2.3. Alterações dos rácios de dependência, por região

	Período	Alteração e projecções de alteração do rácio de dependência (pontos percentuais)		
		Geral	Crianças (0–14)	Idosos (65+)
A nível mundial	1998-2008	-6.5	-7,7	1.1
	2009-15	-1.2	-2.6	1.4
Economias desenvolvidas e UE	1998-2008	1.4	-2.5	3.9
	2009-15	4.7	-0.1	4.9
Europa Central e de Sudeste (não UE) e CEI	1998-2008	-7.9	-8.8	0.9
	2009-15	0.6	0.0	0.6
Ásia Oriental	1998-2008	-8.8	-11.0	2.2
	2009-15	0.5	-2.2	2.7
Sudeste Asiático e Pacífico	1998-2008	-9.0	-10.3	1.3
	2009-15	-3.5	-4.6	1.1
Ásia Meridional	1998-2008	-9.6	-10.3	0.7
	2009-15	-5.5	-6.3	0.8
América Latina e Caraíbas	1998-2008	-7.3	-9.0	1.7
	2009-15	-3.8	-5.7	1.9
Médio Oriente	1998-2008	-18.0	-17.7	-0.3
	2009-15	-3.3	-3.4	0.1
Norte de África	1998-2008	-14.2	-14.5	0.3
	2009-15	-2.7	-3.6	0.9
África subsariana	1998-2008	-4.7	-4.9	0.2
	2009-15	-3.9	-4.1	0.2

Fonte: Cálculos da OIT baseados em dados da Divisão da População das Nações Unidas: 2008 Revision Population Database.

¹⁶ ILO: *Employment and social protection in the new demographic context* (Genebra, 2009), p. 119.

Tendências da mão-de-obra e projecções para 2015

88. A mão-de-obra mundial aumentou a uma taxa média anual de 1,7 por cento entre 1998 e 2008. As forças de trabalho nos diferentes países têm passado por vários tipos de transformações importantes, dependendo do país. Por exemplo, a composição da força de trabalho tem-se alterado, passando a incluir uma maior percentagem de mulheres, uma menor percentagem de jovens e, nos países onde a população está a envelhecer, uma percentagem muito maior de trabalhadores idosos.

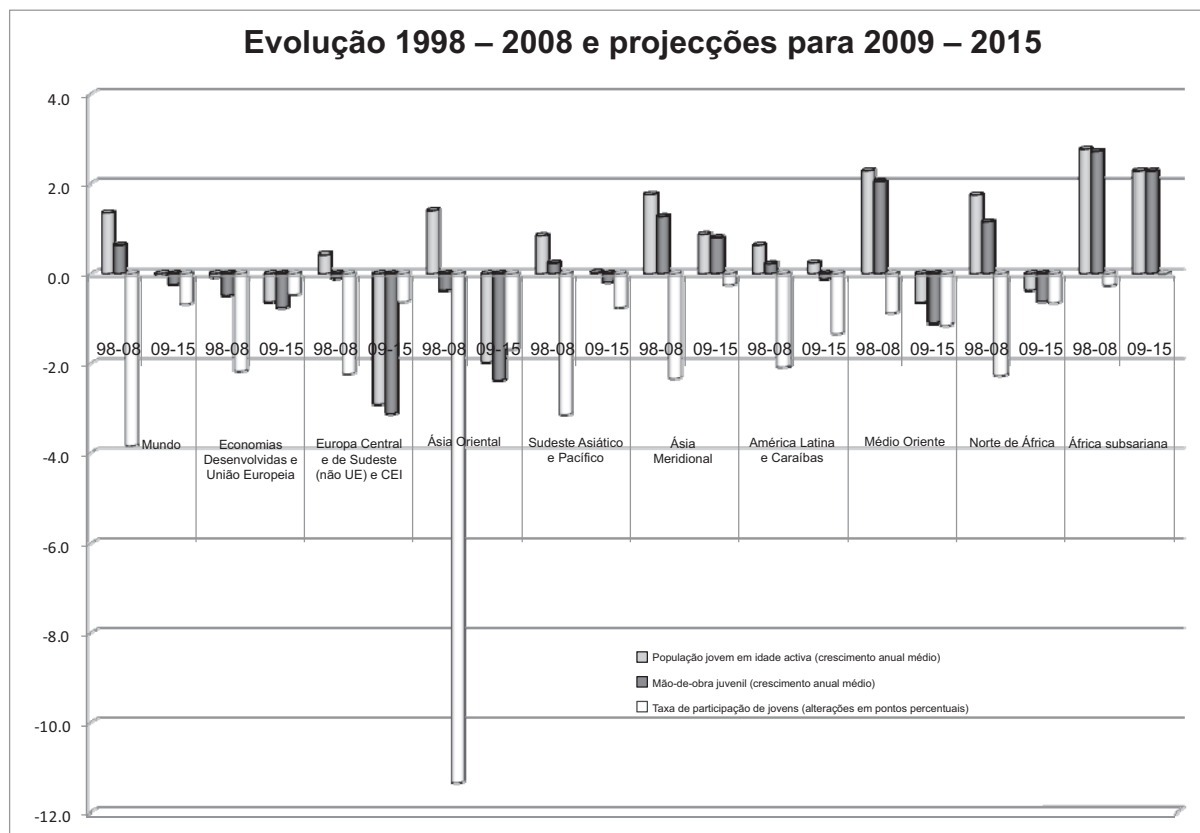
Mão-de-obra feminina

89. A mão-de-obra feminina aumentou a uma taxa média anual de 1,9 por cento entre 1998 e 2008, quando comparada com os 1,6 por cento dos trabalhadores masculinos no mesmo período. Estas mudanças foram mais significativas no Médio Oriente e Norte de África, onde as taxas de participação da mão-de-obra feminina sempre tinham sido baixas. Estas tendências têm como consequência o estreitamento do fosso entre as taxas de participação da mão-de-obra feminina e masculina. Os aumentos mais significativos da participação da mão-de-obra feminina ocorreram na América Latina e Caraíbas, seguidos pelo Norte de África e Médio Oriente. Mesmo assim, as taxas de participação da mão-de-obra feminina permanecem ao mais baixo nível nas regiões em que essa progressão foi maior, por exemplo, no Médio Oriente e Norte de África, mas também na Ásia Meridional. Em relação a 2015, calcula-se que o fosso entre as taxas de participação femininas e masculinas irá diminuir em todas as regiões, excepto na Europa Central e de Sudeste e nas regiões da CEI e da Ásia Oriental. Estes números são encorajadores, mas não dão indicações sobre a qualidade dos empregos conquistados pelas mulheres.

Mão-de-obra juvenil

90. A variação das tendências no emprego de jovens é movida pela demografia e é substancial entre todas as regiões, como demonstrado no quadro 2.1. A mão-de-obra juvenil de todo o mundo aumentou a uma média anual de 0,7 por cento entre 1998 e 2008. Nos países desenvolvidos, os números diminuíram, o que poderá atribuir-se ao declínio da população jovem. Na Europa Central e de Sudeste (não integrada na UE), na CEI e Ásia Oriental, a menor participação da mão-de-obra juvenil é sobretudo devida a uma maior presença na educação – correspondendo assim a uma tendência positiva, e não alarmante. Na Ásia Oriental, a participação da mão-de-obra juvenil corresponde à percentagem regional mais alta, ou seja, 58,3 por cento.

Figura 2.1. População jovem em idade activa, mão-de-obra e taxas de participação Evolução 1998 – 2008 e projecções para 2009 – 2015



Fonte: ILO: *Trends Econometric Models*, 2009.

Mão-de-obra idosa

91. No que se refere aos grupos etários das pessoas idosas, as taxas de participação masculina nas regiões mais desenvolvidas – não obstante os aumentos projectados, recentes e futuros – diminuíram durante as últimas duas décadas, sobretudo no grupo etário dos 55 aos 64 anos. No caso das mulheres mais velhas, as taxas de participação mantiveram-se mais ao menos iguais ou aumentaram ligeiramente, mas permanecem baixas. Nalguns países, esta evolução deve-se ao facto de muitos trabalhadores, que o podem fazer, terem optado por deixar de trabalhar antes da idade legal da reforma, visto os incentivos financeiros tornarem o lazer cada vez mais atractivo, quando comparado com o trabalho. Contudo, os países em desenvolvimento registam os níveis mais altos de participação da mão-de-obra idosa. Nesses países, grande número de pessoas idosas trabalham na economia informal devido à falta ou ao baixo nível das reformas. A escassez de dados – e, em especial, de dados desagregados por idade – é uma das maiores dificuldades na análise da situação do mercado de trabalho dos trabalhadores idosos nestes países. A África é a região com a mais elevada participação de trabalhadores idosos na força de trabalho. Apesar de um certo declínio recente, as taxas de participação são altas e a situação deverá manter-se.¹⁷

¹⁷ Ibid.

Desafios políticos

- Como resolver o problema do excesso de mão-de-obra em inúmeros países em desenvolvimento? O Capítulo 7 foca o sector informal e o subemprego.
- Como lidar com uma mão-de-obra envelhecida e com as suas implicações na escassez de trabalhadores, no crescimento económico e no carácter obsoleto das qualificações? O Capítulo 5 analisa alguns desses aspectos.
- Quais as consequências das diferentes tendências demográficas para a sustentabilidade dos sistemas de segurança social e dos serviços de saúde?
- Na falta desses sistemas, de que maneira a evolução demográfica afecta o comportamento da mão-de-obra e as estratégias das famílias para vencer as dificuldades?

Transformação estrutural

92. Em 2003, atingiu-se um marco sem precedentes e, em grande medida, inesperado. Nesse ano, pela primeira vez na história, a quota mundial do emprego no sector terciário ultrapassou a do sector agrícola e a das actividades económicas relacionadas com o sector primário. Além disso, os modelos de actividade sectorial terão aparentemente divergido da teoria inovadora de Arthur Lewis sobre a transformação estrutural e o desenvolvimento, segundo a qual à medida que a economia se desenvolve, a sua estrutura evolui, deslocando-se da agricultura para a indústria e, por fim, para os serviços.¹⁸

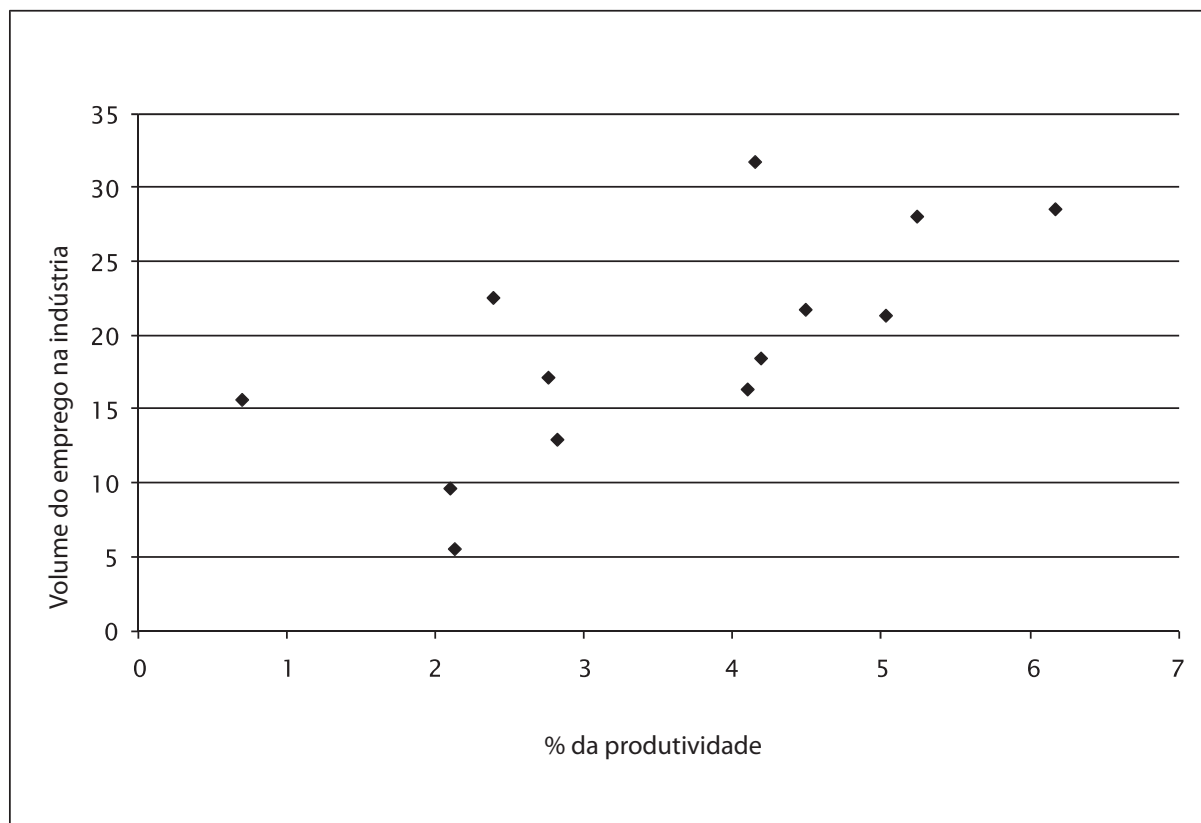
93. A prática confirma a teoria, na medida em que existe uma nítida correlação entre o rendimento nacional e a percentagem do sector dos serviços na economia.¹⁹ Contudo, é também notório que essa correlação é extremamente imperfeita. De facto, há uma bifurcação nas estruturas económicas com muitos países relativamente mais pobres a registar um crescimento no sector dos serviços.

94. Há seguramente exemplos mundiais de um crescimento robusto do sector industrial e, portanto, da produtividade, sendo o caso mais notável o da Ásia Oriental. A figura 2.2 apresenta o modo como o emprego no sector industrial está correlacionado com um maior crescimento da produtividade e, por conseguinte, evidencia que a transformação estrutural através da indústria é um meio poderoso para a subida dos níveis de vida. Contudo, em muitos outros países em desenvolvimento, o crescimento industrial tem estagnado ou até diminuído.

¹⁸ W.A. Lewis: *Economic development with unlimited supplies of labour* (Escola de Manchester, 1954), pp. 139–191.

¹⁹ ILO: *World Employment Report 2004–05. Employment, productivity and poverty reduction* (Genebra, 2005) Capítulo 2.

Figura 2.2. Crescimento anual da produtividade na Ásia (1970–1998) versus componente industrial do emprego em 1998



Fonte: Cálculos da ILO: *Key Indicators of the Labour Market*, quinta edição, 2007.

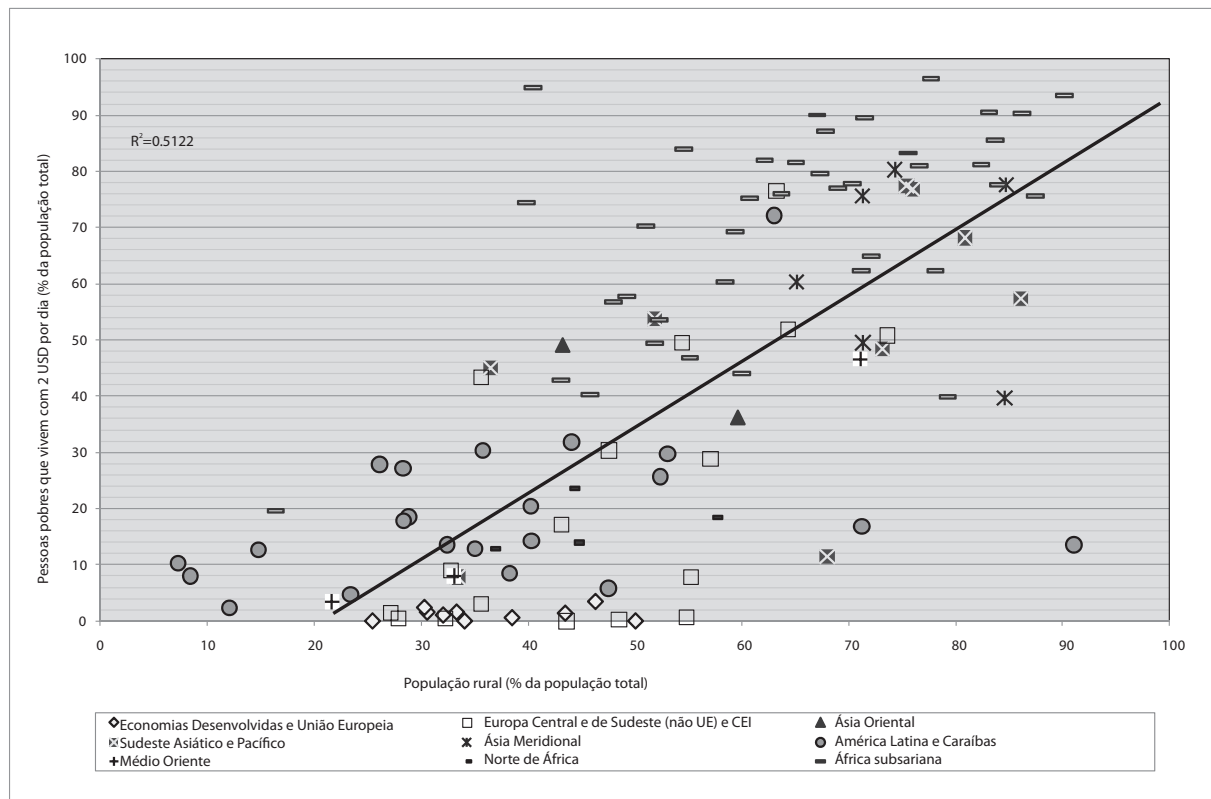
95. Desde há muito que a OIT tem estudado a transformação estrutural nos países em desenvolvimento.²⁰ Por exemplo, uma percentagem decrescente do emprego e do PIB na agricultura é normalmente associada a um aumento da produtividade. Contudo, numa amostra de 100 países, a OIT concluiu que 20 desses países, em que o emprego e a produtividade tinham aumentado na agricultura, registaram a taxa mais elevada de redução da pobreza.²¹

96. A transformação estrutural está fortemente relacionada com os movimentos das populações. Mais concretamente, a “desertificação” do sector agrícola implica um movimento migratório das zonas rurais para as urbanas. Por sua vez, esse fenómeno está associado a níveis de vida mais elevados. A figura 2.3 mostra a relação entre a geografia e a percentagem da população que vive com 2 USD por dia. Mesmo assim, não pode concluir-se que o crescimento do sector dos serviços nos países pobres faça aumentar os rendimentos das camadas mais pobres; poderá apenas significar uma transferência da pobreza rural para a urbana, como está implícito na figura 2.2. Esta evolução constitui um desafio em termos de investigação para o *Bureau*.

²⁰ Ver, por exemplo, A. Ghose, N. Majid e C. Ernst: *The global employment challenge* (Genebra, BIT, 2008); ILO: *World Employment Report 2004–05*, *ibid.*, ou as sucessivas edições da ILO de *Key Indicators of the Labour Market* a fim de obter dados sobre o ritmo da transformação estrutural.

²¹ ILO: *World Employment Report 2004–05*, *ibid.*, Capítulo 4.

Figura 2.3. “Geografia da pobreza”



Fonte: Banco Mundial, Base de dados PovcalNet em linha, 2010; ONU, Perspectivas da População Mundial: Revisão de 2008 (base de dados).

Desafios políticos

- O sector dos serviços é muito mais heterogêneo do que os sectores primário e secundário. De que forma devem ser orientadas as respostas políticas a essa heterogeneidade?
- Quais as estratégias necessárias para evitar a transferência da pobreza rural para a urbana? O Capítulo 3 analisa algumas das questões em causa.
- O que é que atrasa a “transformação estrutural” nalgumas regiões?
- Porque razão o crescimento da indústria permaneceu moroso ou estagnado em muitas regiões em desenvolvimento?

Migração internacional de trabalhadores

97. No contexto das tendências recentes da globalização, a liberalização da circulação de trabalhadores além-fronteiras tem sido muito limitada. O número total de migrantes internacionais tem vindo a aumentar constantemente, atingindo 214 milhões em 2010, mas a percentagem desses migrantes na população mundial tem permanecido a um nível de cerca de 3 por cento ou inferior nas últimas cinco décadas. No entanto, as percentagens de migrantes na população variam muito entre as regiões. Em 2010, prevê-se que a Europa contará com 70 milhões de migrantes internacionais, representando 9,6 por cento da sua população. A Ásia terá 61 milhões; a América do Norte, 50 milhões; a América Latina e Caraíbas, 7 milhões; e a Oceânia, 6 milhões – representando 1,5 por cento, 14,2 por cento, 1,8 por cento, 1,2 por cento e 16,7 por cento das suas populações, res-

pectivamente.²² A OIT estima que 50 por cento dos migrantes internacionais são economicamente activos ou trabalhadores migrantes.²³ As percentagens de migrantes na força de trabalho são ainda mais elevadas do que as suas percentagens em relação à população. Tem-se registado uma feminização da mão-de-obra migrante e as mulheres constituem metade ou mais dos trabalhadores migrantes na Ásia e América Latina, trabalhando sobretudo em empregos menos qualificados e em fracas condições de trabalho, os quais são tipicamente evitados pelos nacionais dos países de acolhimento mais ricos.²⁴

98. O desemprego, o subemprego e a pobreza levam os trabalhadores a procurar emprego além-fronteiras. Estes trabalhadores correspondem à procura de mão-de-obra em países com oportunidades de emprego devido ao envelhecimento, às pequenas bases da população e à escassez de mão-de-obra nalguns sectores e ocupações. Os trabalhadores com baixas ou com altas qualificações contribuem para a actividade económica e o crescimento nos países de destino. Mas a emigração destes últimos levanta problemas de fuga de cérebros, embora os trabalhadores migrantes possam adquirir qualificações e capital social que podem vir a ser úteis nos países de origem quando regressarem. As remessas em dinheiro são o benefício mais tangível da migração internacional de trabalhadores. Para muitos países, são a mais importante fonte de financiamento externo, muito acima do IDE e da ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD). O contributo das remessas para o PIB pode, por exemplo, exceder 20, 30 e mesmo 40 por cento.²⁵

99. As diferenças de desempenho económico entre os países e regiões de destino traduziram-se em diferenças regionais no impacto da crise nos trabalhadores migrantes – impacto esse que variou também consoante o sector de actividade. Nalguns sectores com uma forte concentração de trabalhadores migrantes, como os sectores da construção e da indústria transformadora, o impacto foi forte. Outros sectores com uma elevada concentração de trabalhadores migrantes, como a saúde e a educação, não foram tão afectados pela crise.

100. A migração de trabalhadores contribui para satisfazer a procura de mão-de-obra – e, por conseguinte, para o crescimento – nos países de destino. A UE salientou este facto ao incluir o tema da migração na Estratégia de Lisboa para o emprego, o crescimento e a competitividade, em 2000. Nos países de origem, a migração reduz as pressões do mercado de trabalho, gera remessas e contribui para a aquisição de qualificações.

Desafios políticos

- De que forma podem as políticas garantir a protecção dos trabalhadores migrantes e as suas condições de trabalho?
- Como podem ser maximizados os benefícios da migração – benefícios para os países de acolhimento, benefícios para os países de origem através de remessas, de “re-importação” de qualificações e da possibilidade de contratos comerciais?
- Como podem ser geridos da melhor forma os custos da migração, por exemplo a “fuga de cérebros”?

²² Os números de migrantes internacionais e as respectivas percentagens nas populações são baseados nos seguintes dados: Divisão da População das Nações Unidas: *Trends in international migrant stock: The 2008 revision* (base de dados da ONU, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008).

²³ ILO: *A fair deal for migrant workers in a global economy* (Genebra, 2004).

²⁴ Sítio Web UNIFEM: www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics/women_migrant_workers.php.

²⁵ Ver estimativas do Banco Mundial, citadas em: A. Ibrahim: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response* (Genebra, ILO, 2009) (segunda edição), p. 7.

Desemprego

101. Nos países em desenvolvimento, o desemprego tem sido considerado desde há muito como um indicador bastante fraco dos problemas do mercado de trabalho. Tem-se assumido que nos países em desenvolvimento, na ausência de protecção social, o desemprego seria normalmente baixo, simplesmente porque as pessoas não poderiam permitir-se não trabalhar, mesmo a baixos níveis de produtividade e de remuneração. Esta opinião é parcialmente confirmada pela observação de que o desemprego nos países em desenvolvimento se regista muitas vezes entre jovens instruídos, cujas famílias têm um rendimento mais alto e, portanto, podem permitir-se sustentá-los enquanto procuram emprego. No entanto, as taxas de desemprego nos países em desenvolvimento são mais altas do que seria de esperar; mais de 75 por cento dos países em desenvolvimento (em que existem dados) apresentaram taxas de desemprego de 5-10 por cento ou mais ao longo do período 1998-2007.²⁶

102. As empresas deveriam preocupar-se com o desemprego por inúmeras razões, e não apenas económicas. Uma análise da vasta literatura sobre os custos não económicos do desemprego demonstra que as principais razões são as seguintes:²⁷

- Durante um longo período de desemprego, os trabalhadores podem perder as competências adquiridas, o que implica uma perda de recursos humanos.
- O desemprego faz aumentar a susceptibilidade à má nutrição, doença, *stress* mental e perda de auto-estima, conduzindo à depressão. Está também demonstrado que as marcas psicológicas da falta de emprego tendem a persistir e aumentam as probabilidades de problemas de saúde física na vida futura.
- Os desempregados de longa duração estão em especial desvantagem na procura de emprego. Aparentemente, os efeitos do desemprego dependem muito do tempo em que a pessoa em causa esteve desempregada. O ânimo das pessoas tende a diminuir à medida que aumenta a duração do desemprego. O desemprego de longa duração é especialmente nocivo.
- O desemprego durante a juventude, sobretudo o desemprego de longa duração, deixa cicatrizes permanentes, mais do que feridas temporárias. Para os jovens, um período de desemprego não acaba com essa fase; aumenta as probabilidades de se ficar desempregado nos anos seguintes e tem uma penalização salarial. Estes efeitos são muitos mais graves do que no caso dos trabalhadores mais velhos.
- À medida que aumentam as taxas de desemprego, os problemas sociais e os índices da criminalidade tendem a agravar-se.

103. Estes argumentos económicos e de outra natureza são ampliados nos países em desenvolvimento, onde o subemprego e a pobreza que lhe está associada têm os seus próprios custos económicos, sociais e de saúde física e mental. Uma nutrição inadequada e condições de vida insalubres tornam os pobres vulneráveis a toda uma série de doenças e aumentam a mortalidade. A falta de acesso aos cuidados de saúde e as oportunidades limitadas no domínio da educação contribuem também para os riscos da pobreza em termos de saúde. Em 2007, o *Journal of the American Medical Association* dedicou um número exclusivo a uma análise profunda da literatura sobre pobreza e saúde em todo o mundo.²⁸ Na Organização Mundial de Saúde (OMS), a Comissão sobre as Determinantes Sociais da Saúde procedeu também a uma análise exaustiva desta questão após

²⁶ ILO: *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, Vol. 5 (Genebra, 2009).

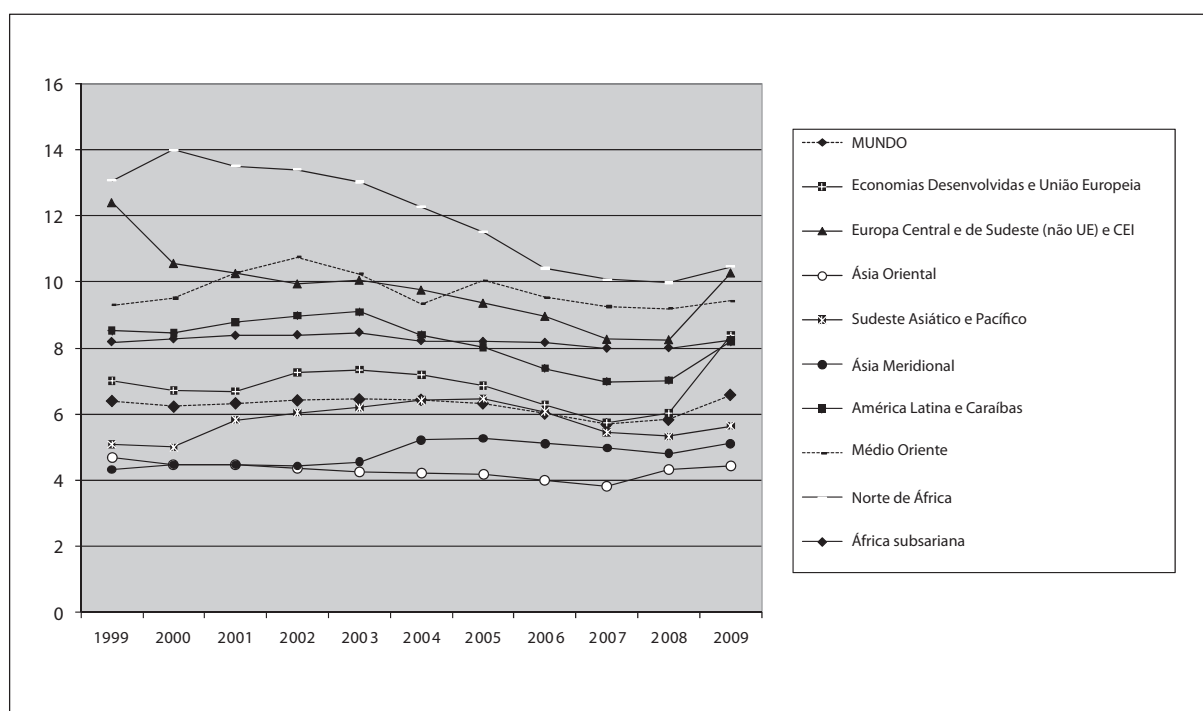
²⁷ D. Bell e D. Blanchflower: *What should be done about rising unemployment in the UK?*, Documento de Trabalho Scotecon, disponível em www.dartmouth.edu/~blnchflr/papers/speech379paper.pdf.

²⁸ "Poverty and Health" (Pobreza e Saúde), in *Journal of the American Medical Association*, Vol. 298, N.º 16, Out. 24/31, 2007, disponível em <http://jama.ama-assn.org/cgi/content/full/298/16/1968>.

dois anos de trabalho em torno do tema.²⁹ As preocupações de saúde dos pobres foram também descritas de forma pungente pelos próprios pobres.³⁰

104. A figura 2.4 apresenta a tendência evolutiva das taxas regionais de desemprego. A tendência era descendente no início da década de 2000, mas foi interrompida pela crise económica de 2008. O desemprego feminino (não apresentado) tende a exceder o masculino – tanto a nível mundial como regional. Com efeito, na maioria dos países com dados disponíveis, as taxas de desemprego foram mais altas no caso das mulheres do que no dos homens (113 países num total de 152).²⁴ Deve também notar-se que o desemprego dos jovens é duas a três vezes superior ao desemprego de adultos e aumenta mais rapidamente do que o desemprego dos adultos durante as crises económicas.

Figura 2.4. Tendência geral do desemprego por região



Fonte: ILO: *Global Employment Trends*, 2010.

²⁹ WHO, *Commission on the Social Determinants of Health – Final Report*, in www.who.int/entity/social_determinants/final_report/en/.

³⁰ D. Narayan: *Voices of the poor: Can anyone hear us?* (Washington, Oxford University Press for the World Bank, 2000).

³¹ ILO: *Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges* (Genebra, 2010).

Desafios políticos

- ❑ Em que consiste uma estratégia de crescimento orientada pela procura tendo em vista um crescimento inclusivo e rico em empregos numa economia mundial interdependente? Os diferentes aspectos desta questão são abordados no Capítulo 3.
- ❑ De que diferentes formas pode ser focado o papel crescente que o consumo tem na procura em geral?
- ❑ O que mais poderão os mandantes fazer para concretizar o objectivo do pleno emprego, produtivo e livremente escolhido?
- ❑ Para além de explorar os critérios de crescimento e de procura, como poderemos responder às deficiências do mercado do lado da oferta, ou seja, às disparidades de qualificações ou mesmo geográficas? O Capítulo 5 trata de algumas destas questões.

Trabalhadores pobres e com emprego vulnerável nos países em desenvolvimento

105. Um indicador geral da qualidade do emprego é a situação no emprego. A OIT adoptou quatro indicadores para isso no processo de monitorização da ONU sobre os progressos realizados para alcançar a meta do trabalho produtivo e digno nos ODM. Dois deles são a vulnerabilidade e a pobreza dos trabalhadores; são indicadores da ineficácia dos mercados de trabalho nos países em desenvolvimento, sendo referidos nas *Tendências Globais do Emprego*. Os trabalhadores com emprego vulnerável correspondem ao conjunto dos trabalhadores por conta própria e dos familiares que os ajudam.³² Esses trabalhadores estão provavelmente menos integrados num contrato formal de trabalho e, por conseguinte, é pouco provável que beneficiem das condições de trabalho associadas a um trabalho digno (segurança social adequada, recurso a um diálogo social efectivo). O emprego vulnerável é frequentemente caracterizado por ganhos inadequados, baixa produtividade e condições de trabalho difíceis, que afectam os direitos fundamentais no trabalho – tendo esse tipo de trabalho muito provavelmente aumentado em resultado da crise (ver figura 2.5). A dimensão do emprego vulnerável é muito maior do que a do desemprego. Existem, por exemplo, 14 vezes mais trabalhadores em situação vulnerável na Ásia Meridional e na Ásia Oriental do que trabalhadores desempregados.

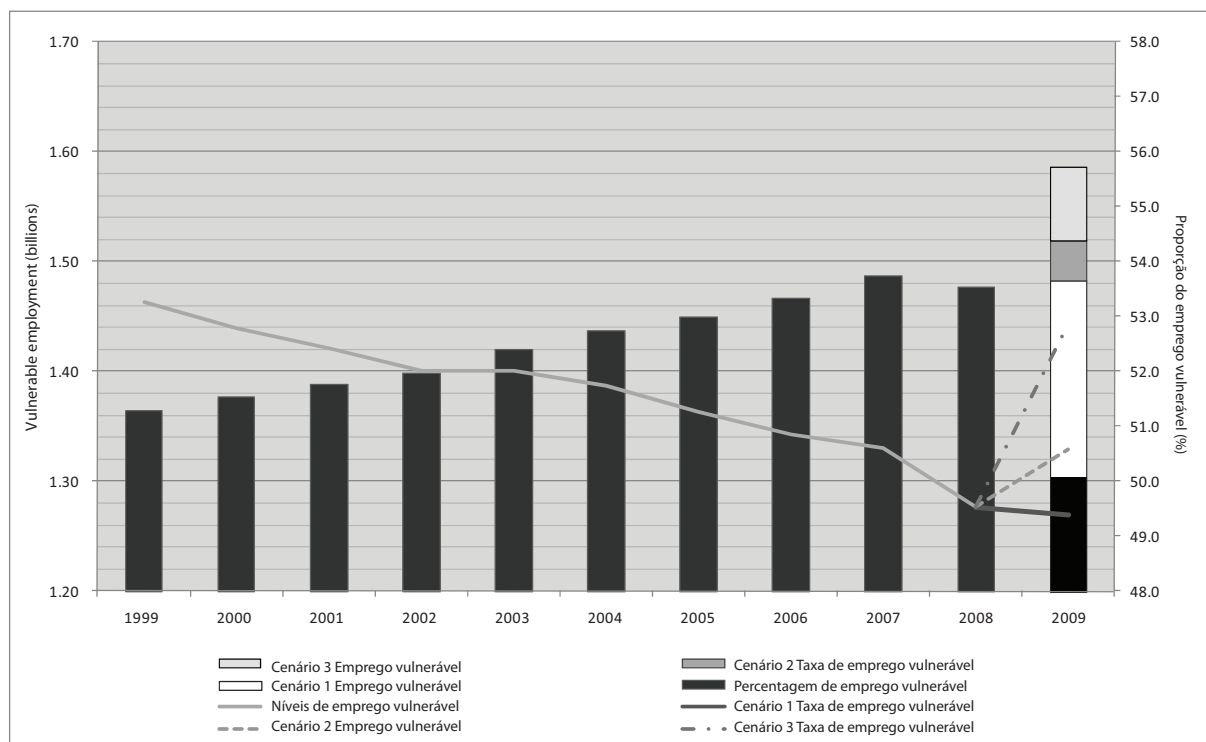
106. Deve notar-se que a quota de trabalhadores em situação vulnerável no emprego total estava a seguir uma longa tendência descendente, apesar do aumento no número absoluto de trabalhadores vulneráveis. Em 2007, antes da actual crise, 50,4 por cento dos trabalhadores mundiais, ou 1,5 mil milhões de trabalhadores, de ambos os sexos, tinham um emprego vulnerável.

107. Estima-se que em 2009 havia ainda 650 milhões de trabalhadores em todo o mundo a viver com as famílias respectivas em extrema pobreza, com menos de 1,25 USD por pessoa por dia (figura 2.6). Por isso, é alarmante que a percentagem desses trabalhadores, ou seja, 22 por cento de todos os trabalhadores em 2007, esteja a aumentar. As estimativas mais recentes da OIT sugerem que, entre 2007 e 2008, mais 3,5 por cento dos trabalhadores estavam em risco de ficar abaixo da linha de pobreza e que até 6,8 por cento dos trabalhadores estavam em risco de cair na pobreza entre 2007 e 2009. Em 2007, um número estimado de 1,2 mil milhões de trabalhadores – mais de 40 por cento da força de trabalho mundial – viviam com as respectivas famílias com menos de 2 USD por pessoa por dia.

³² Os trabalhadores por conta própria são trabalhadores independentes que não empreguem nenhuma outra pessoa (KILM, 2007).

108. Embora a OIT não recolha dados desagregados por sexo no caso dos trabalhadores pobres, fá-lo em relação aos trabalhadores em empregos vulneráveis. Esses dados demonstram que as mulheres representam uma percentagem elevada dos trabalhadores com empregos vulneráveis em todas as regiões.

Figura 2.5. Cenários para o aumento do emprego vulnerável *



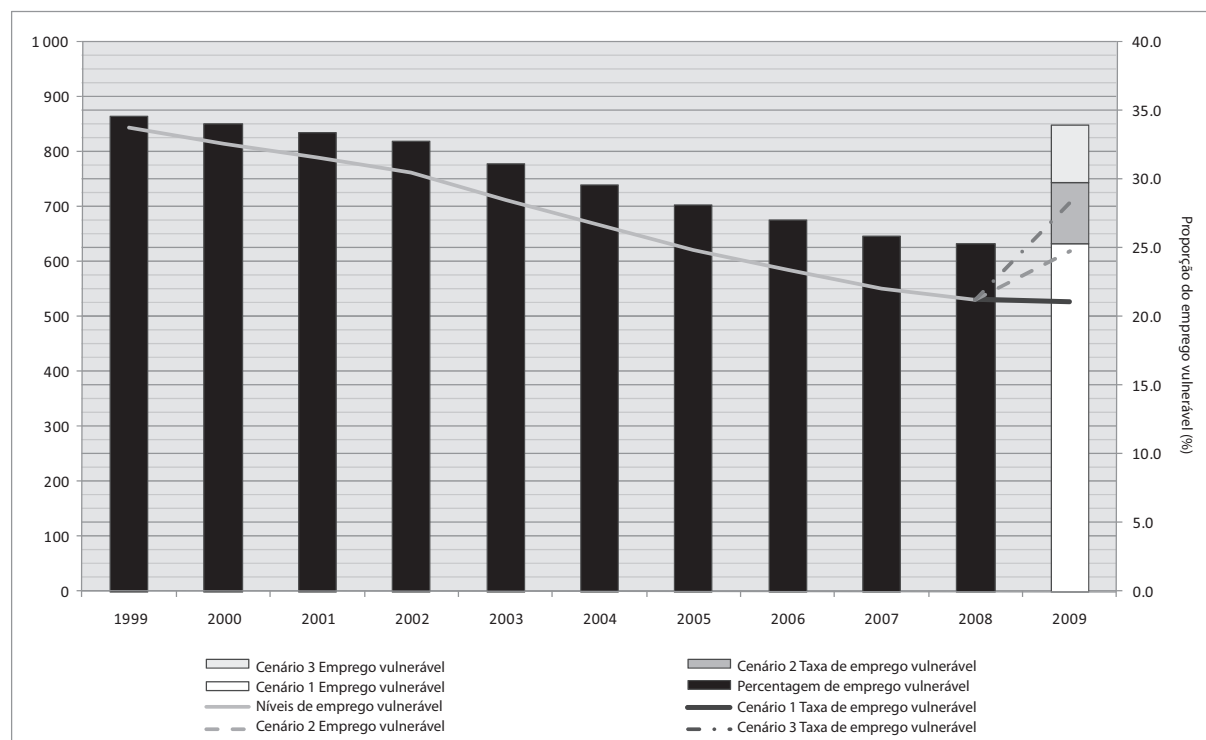
Fonte: ILO: Trends Econometric Models, 2009.

* Cenário 1: Gerado utilizando a relação histórica entre crescimento económico e emprego vulnerável a nível nacional entre 1991 e 2008, conjuntamente com as projecções de crescimento do PIB para 2009 do FMI.

Cenário 2: Gerado com base na relação entre crescimento económico e emprego vulnerável durante a pior crise económica observada em cada país, aplicando esta relação às projecções de crescimento do PIB para 2009 do FMI.

Cenário 3: Gerado tomando o pior aumento anual observado na taxa de emprego vulnerável de cada país e assumindo que esse aumento teria lugar simultaneamente em todas as economias em 2009.

Figura 2.6. Cenários de tendências no caso dos trabalhadores pobres (1,25 USD) *



Fonte: ILO: Trends Econometric Models, 2009.

* Cenário 1: Baseia-se na correlação entre os números da taxa de pobreza e do PIB per capita (utilizando a análise de regressão a nível regional para identificar a correlação média entre estas variáveis ao longo do período de 1980-2006) e projecta antecipadamente estes dados com base em novas projecções de crescimento do PIB.

Cenário 2: Projecções sobre os trabalhadores pobres, assumindo que as pessoas que vivem na orla da pobreza (vivendo apenas 5 por cento acima da linha de pobreza em relação a 2008 e 10 por cento acima da linha de pobreza em relação a 2009) irão cair na pobreza.

Cenário 3: Projecções sobre os trabalhadores pobres, assumindo que as pessoas que vivem apenas 10 por cento acima da linha de pobreza em relação a 2008 e 20 por cento acima da linha de pobreza em relação a 2009 irão cair na pobreza.

Desafios políticos

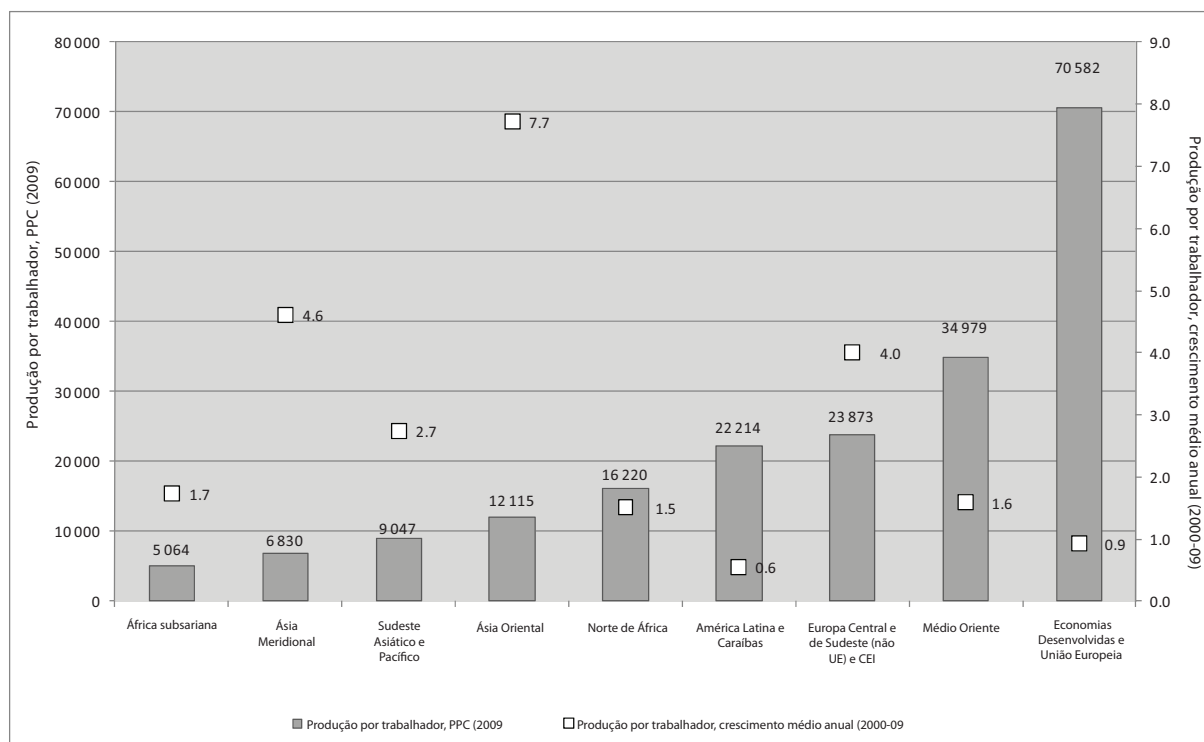
- O subemprego é persistente. Existe uma clara sobreposição com o sector informal, embora os dois não sejam sinónimos. Quais as estratégias mais eficazes para fazer frente ao subemprego? O Capítulo 7 aborda algumas destas questões.
- Quais os aspectos a considerar do lado da procura e da oferta? Os Capítulos 3, 4 e 7 analisam as principais questões neste domínio.
- Como é que o crescimento, seja a que nível for, poderá tornar-se mais inclusivo? Qual o pensamento e as políticas actuais quanto às preocupações tradicionais com a “distribuição”?

Os níveis de vida mundiais estão a divergir ou a convergir?

109. Há ainda um grande desfasamento entre o nível médio da produtividade do trabalho nas regiões desenvolvidas e em desenvolvimento. O nível da produtividade nas economias desenvolvidas e na UE é mais de 14 vezes superior à média registada na África subsariana (figura 2.7). No entanto, há sinais claros de convergência, na medida em que as taxas de crescimento da produtividade são consideravelmente mais altas em quase todas as regiões em desenvolvimento do que nas regiões de economias desenvolvidas. As excepções são a América Latina e Caraíbas e, em menor

medida, o Norte de África. A Ásia Oriental, a Europa Central e Sudeste e a Ásia Meridional registaram o mais rápido crescimento geral da produtividade ao longo do mesmo período e, portanto, tiveram a mais rápida evolução da taxa de convergência. Importa salientar que os sinais mostraram-se ambivalentes. Alguns autores consideram que a convergência para os padrões dos países desenvolvidos é visível na maior parte das regiões desenvolvidas – da OCDE, mas também da Ásia Oriental e Índia –, mas que estes são exemplos de convergência entre países, mais do que no interior dos países. Estes autores salientam que estes episódios de crescimento económico e de convergência bem sucedidos foram contrabalançados pelo facto de muitas economias deixarem de pertencer ao clube da convergência mundial.³³

Figura 2.7. Produtividade por região



Fonte: ILO: *Trends Econometric Models*, 2009.

Desafios políticos

- ❑ A tendência para a convergência é prometedora. De que forma pode essa tendência ser promovida em relação ao desafio já referido de reequilibrar países com excedentes e deficitários?
- ❑ Contudo, uma “tendência para a convergência” carece de desenvolvimento a um nível mais desagregado. Ao nível sub-regional, existem elementos que evoluem a um ritmo mais lento e outros que progridem mais rapidamente; como podem aqueles e estes convergir?
- ❑ Como poderá assegurar-se que uma maior produtividade se traduz num aumento dos salários e rendimentos? A longo prazo isto terá já sucedido mas, a curto prazo, nem sempre.

³³ S. Dowrick e B. De Long: “Globalization and convergence”, in M. Bordo, A. Taylor e J. Williamson, (eds): *Globalization in historical perspective* (Chicago, University of Chicago Press, 2003), p. 193.

Emprego precário nos países desenvolvidos³⁴

110. O conceito de “vulnerabilidade” abrange condições em muitos países em desenvolvimento. Nos países economicamente evoluídos, o debate em torno das formas precárias ou atípicas de emprego evoluiu ao longo da última década em torno do desenvolvimento de formas não estandarizadas de emprego, como os contratos a prazo e temporários, o trabalho a tempo parcial, o trabalho à chamada, o trabalhado no domicílio, o teletrabalho e até algumas categorias de trabalhadores por conta própria. A evidência mostra um aumento dessas formas de emprego nos países da OCDE. No Japão, por exemplo, as formas não regulares de emprego cresceram de cerca de 20 por cento da força de trabalho em 1990 para cerca de 33 por cento em 2006.³⁵ O emprego a tempo parcial aumentou substancialmente nos países da UE-15 desde 1995, tendo atingido 18,6 por cento do emprego total em 2008.³⁶

111. Pode haver diversas razões para o aumento do emprego a tempo parcial. Existe uma correlação entre o nível de rendimentos do país e a incidência do emprego a tempo parcial, apontando para uma preferência pelo tempo livre nos países mais ricos. Os números demonstram que o emprego a tempo parcial é dominante no caso das mulheres (76 por cento das pessoas empregadas a tempo parcial na Europa são do sexo feminino). Este facto pode indicar uma opção familiar destinada a conciliar o trabalho com a vida familiar e as responsabilidades de assistência à família, mas pode também ser involuntário e resultar de constrangimentos continuados na participação da mão-de-obra feminina, como a falta de serviços de guarda de crianças a tempo inteiro. Houve um aumento substancial do emprego involuntário a tempo parcial, o qual subiu de 1,9 por cento do emprego total, em 2000, para 4,8 por cento, em 2008, no Japão; de 1,8 por cento, em 2000, para 2,7 por cento, em 2008, na Europa.

112. O emprego temporário aumentou também na maioria dos países da UE e nos países da CEI (figura 2.8). O aumento mais rápido verificou-se na Polónia: mais de cinco vezes durante o período de 2000-2006. Na Federação Russa, a proporção do emprego temporário no mercado de trabalho aumentou de 2,8 para 7,5 por cento. Estes dados revelam até que ponto o emprego temporário é sensível ao ciclo económico: os números de 2008 e do primeiro trimestre de 2009 mostram uma marcada redução na proporção do emprego temporário – não indicando que os trabalhadores em empregos temporários encontraram outros mais permanentes, mas que estavam entre os primeiros a perder os seus empregos com a crise.

113. A incidência do emprego temporário é especialmente elevada entre os jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos. A percentagem é de 1,5, três vezes superior neste grupo etário à verificada no caso dos adultos.

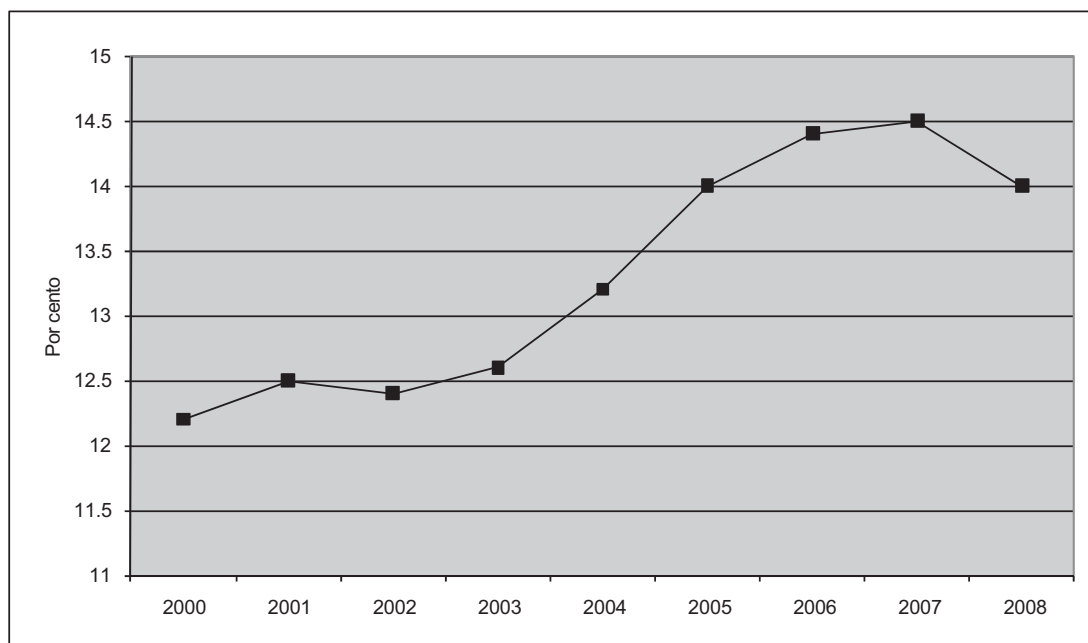
114. Paralelamente a esta flexibilização da relação de trabalho, a segmentação do mercado de trabalho tem vindo a aumentar. Nalguns países da Europa, por exemplo, o rácio entre os trabalhadores com contratos a longo prazo (mais de dez anos) e os de contratos a curto prazo (menos de um ano) aumentou significativamente, apontando para uma dualização do mercado de trabalho.

³⁴ As definições de “precário” e de “atípico” sobrepõem-se, mas não são sinónimas. O trabalho “precário” refere-se a um trabalho “atípico” que é involuntário – o trabalhador temporário sem qualquer segurança no emprego, o trabalhador a tempo parcial sem as regalias fixas de um emprego a tempo inteiro, etc. O presente relatório reconhece que o trabalho atípico também corresponde a exigências do lado da oferta para harmonizar trabalho e vida privada. A vertente que interessa aqui é a de “atipicidade involuntária”.

³⁵ Ministério dos Assuntos Internos e das Comunicações do Japão: *Annual report on the labour force survey*, 2006, Serviço de Estatística (Tóquio, 2006).

³⁶ Estatísticas da OCDE, disponíveis em: www.oecd.org/statsportal/0,0052,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html.

Figura 2.8. Percentagem do emprego temporário no total de emprego, países da UE-27, 2000–2008



Fonte: base de dados do Eurostat.

115. A incidência do emprego temporário e a tempo parcial diminui com o aumento dos níveis de emprego. Os dados do Eurostat demonstram que mais de 40 por cento dos trabalhadores temporários aceitam empregos deste tipo por não terem a possibilidade de obter empregos a tempo inteiro.

116. Existem motivos bem conhecidos para uma maior flexibilidade dos contratos, quer do lado da oferta quer da procura dos mercados de trabalho. No entanto, uma grande parte do debate tem-se concentrado no papel da legislação de protecção do emprego, mais concretamente na diferença na regulamentação dos contratos permanentes *versus* contratos temporários.

Desafios políticos

- Qual a relação entre regulamentação e instituições do mercado de trabalho e as variedades da segmentação do mercado de trabalho? A análise das PAMT no Capítulo 3 introduz as questões em causa.
- As formas de trabalho “atípico” estão a aumentar; qual o quantum de participação voluntária e involuntária da mão-de-obra nestas formas de emprego, e de que forma podem as políticas fazer face a esta realidade?
- De que forma pode ser melhor abordada a disparidade nos benefícios e na protecção social entre os diferentes estatutos contratuais?

Tendências dos salários mundiais

117. A nível mundial, o emprego assalariado representa cerca de metade do emprego total e a sua percentagem está a aumentar em quase todos os países, tanto para mulheres como para homens. Durante a fase anterior à crise, em 2001–2007, a média real dos salários, numa amostra de 83 países com dados disponíveis, aumentou à taxa de 3,2 por cento ao ano em termos reais.³⁷ A amostra de países nesta estimativa abrange cerca de 70 por cento da população mundial. Durante o mesmo período, o PIB per capita aumentou 4,6 por cento ao ano.

³⁷ ILO: *Presentation of the first issue of the global wage trends report*, Conselho de Administração, 303.ª Sessão, Genebra, Nov. 2008, GB.303/ESP/1.

118. Estas médias dos salários mensais reflectem o forte desempenho de um conjunto de países em desenvolvimento e em transição, incluindo uma taxa superior a 10 por cento ao ano na China e nalguns países da CEI, onde o forte aumento salarial fez parte da recuperação das fortes reduções salariais ocorridas na fase inicial da transição económica, no início da década de 1990. Contudo, a maioria dos países experimentou um crescimento salarial mais baixo. Os salários médios aumentaram em menos de 2 por cento em metade dos países, incluindo num grande número de economias desenvolvidas.

119. Durante o período mais longo de 1995 a 2007, o crescimento económico esteve associado a alterações positivas nos salários. Em média, quando o PIB *per capita* cresceu mais um ponto percentual, os salários médios aumentaram mais 0,75 pontos percentuais. Esta chamada elasticidade salarial de 0,75 confirma que o crescimento salarial sustentado ao longo de vários anos só é possível quando a economia está em expansão e quando a produtividade do trabalho está a aumentar.

120. Simultaneamente, embora o crescimento económico estivesse positivamente correlacionado com as alterações dos salários reais, pode observar-se que estes aumentaram a um ritmo mais lento do que o crescimento económico. Este facto reforça a opinião de que o aumento dos salários evoluiu mais lentamente do que o aumento da produtividade. Em conformidade com estas tendências, houve também uma tendência decrescente na parte do PIB atribuída aos salários. Uma comparação entre dois períodos diferentes (1995–2000 e 2001–2007) demonstra que a proporção dos salários diminuiu em três quartos dos países que tinham dados disponíveis. Esta tendência descendente é visível, tanto nas economias desenvolvidas como nas economias em desenvolvimento. De um modo geral, se considerarmos todos os tipos de países, um aumento anual do PIB de 1 por cento esteve associado a um decréscimo de 0,05 por cento na percentagem do PIB representada pelos salários.

121. Mais recentemente, os aumentos salariais decresceram na maioria dos países e tornaram-se até negativos nalguns deles. Numa amostra de 53 países em que há dados disponíveis, uma maioria de países poderia manter um crescimento positivo (embora em decréscimo) dos salários em 2008. No entanto, mais de um quarto dos países registaram salários reais mensais estáveis ou decrescentes. Em 2009, o ano da recessão económica mundial, diversos países do G20 anunciaram também salários mensais reais mais baixos. Este facto poderá resultar de uma combinação de factores, incluindo cortes nos pagamentos à hora, menos horas trabalhadas e alterações na composição do emprego.

122. Na altura em que escrevemos, os salários mostravam-se, na maioria dos países, mais resilientes durante a crise do que os lucros. Este facto traduziu-se numa subida do peso dos salários no PIB na maioria dos 27 países incluídos na amostra – uma subida, aliás, que vai contra a corrente de uma tendência secular.

A percentagem salarial aumentou, de forma sintomática, entre 0 e 5 por cento no período de 2008–2009, independentemente da dimensão do crescimento ou do decréscimo do PIB. Isto implica que, a curto prazo, tanto os trabalhadores como os empregadores têm fortes razões para evitar ajustamentos em baixa dos salários. Os salários, diz-se, “colam-se” em baixa, sendo óbvia a negociação (*trade-off*) entre a viabilidade das empresas, face ao decréscimo da procura, e a preservação da procura agregada através do consumo (ou seja, dos salários).

As instituições servem de mediadores quanto à forma como os salários se ajustam neste contexto. Mesmo assim, é importante notar que o actual aumento da parte dos salários em relação à parte do capital nem sempre é de bom augúrio: é o resultado de os lucros terem decrescido mais do que os salários na actual crise mundial.

123. Ao todo, 22 países publicaram os salários médios desagregados por sexo em 2008 e, na altura em que escrevemos, 11 países dispunham também de dados relativos ao primeiro trimestre de 2009. Esses dados sugerem que os salários das mulheres foram tão afectados como os dos homens – por vezes interrompendo a tendência lenta, mas constante, para a igualdade salarial entre os dois sexos. Em relação à maioria dos 22 países, a disparidade salarial em função do sexo permaneceu inalterada, sendo certo que as mulheres ganham cerca de 80 por cento dos salários

dos homens. O impacto da crise nas disparidades salariais precisa ainda de ser documentado com mais pormenor.

Desafios políticos

- O consumo, obviamente determinado pelos rendimentos salariais, é um componente cada vez mais significativo da procura em geral – e, portanto, da recuperação.
- O argumento macroeconómico a favor da manutenção dos salários na medida do possível é bem fundamentado – e crucial, se a recuperação não vier a ser atrasada ou desviada.
- De que forma podem então os níveis salariais ser mantidos, tendo em vista o significado macroeconómico dessa opção?
- Como podem a negociação colectiva e as “políticas de rendimentos” ser utilizadas para garantir que o aumento da produtividade se reflecte no aumento dos salários?

Tendências na desigualdade

124. Os ganhos adquiridos em termos de emprego entre inícios da década de 1990 e 2007 não se traduziram em resultados no que se refere à igualdade de ganhos. Entre 1990 e 2006, a desigualdade de rendimento – tal como medida pelo índice de Gini – aumentou em cerca de dois terços dos países.³⁸ As escassas reduções concentraram-se principalmente na África subsariana e no Médio Oriente. No entanto, o nível de desigualdade permanece elevado nessas regiões.

125. A disparidade salarial entre a margem superior de 10 por cento e a margem inferior de 10 por cento dos assalariados tendeu a crescer a partir do início da década de 1990 em 18 dos 27 países observados. Entre os países desta amostra, a desigualdade de rendimento aumentou mais no Brasil, China, Índia e Estados Unidos. Uma razão para esta tendência é a diminuição da procura de mão-de-obra pouco qualificada nos países ricos, e o aumento da procura de trabalhadores qualificados tanto nos países ricos como nos países em desenvolvimento. Este modelo de procura de qualificações tem sido atribuído nomeadamente a “mudanças técnicas associadas a ideias feitas sobre as qualificações” e à globalização. Nalguns países, as políticas fiscais e outros factores influenciaram também a distribuição do rendimento.

126. Desde o início da crise, o período de forte crescimento do emprego parou abruptamente, com o emprego total nos países do G20 a diminuir 0,8 por cento em média entre Março de 2008 e Março de 2009. O crescimento mundial do emprego de aproximadamente 1 por cento em 2009 é o mais baixo de sempre registado pela OIT.³⁹

127. A desigualdade de rendimento poderá ter diminuído durante as primeiras fases da crise, visto que as pessoas com salários altos foram as primeiras atingidas, principalmente no sector financeiro (que paga mais em média) que perdeu um número desproporcionado de empregos. Além disso, como os mercados de capitais caíram, os rendimentos dos mais ricos diminuía quando as pensões indexadas e os fundos de pensões entraram em colapso. A médio prazo, no entanto, a desigualdade pode aumentar à medida que os mercados de capitais começarem a recuperar e o perfil salarial dos trabalhadores menos qualificados for afectado negativamente. Os trabalhadores menos qualificados enfrentam frequentemente maiores dificuldades no regresso ao mercado de trabalho e, quando voltam a trabalhar, é muitas vezes por um salário inferior.

³⁸ A análise deste tema baseia-se totalmente no relatório da ILO–IILS: *World of Work Report 2009. The global jobs crisis and beyond* (Genebra, 2009).

³⁹ ILO: *Global employment trends, January 2010* (Genebra, 2010).

Desafios políticos

- Quais as medidas de política adequadas para equilibrar crescimento e distribuição?
- De que forma os países abordam, através das suas políticas, a relação entre distribuição de rendimentos e crescimento e emprego?
- Quais as políticas de “redistribuição”, ou seja, políticas fiscais, políticas de desenvolvimento industrial ou local? De que forma podem contribuir para reduzir a desigualdade de rendimentos e para aumentar o emprego produtivo?
- Os Capítulos 5 e 7 fornecem ideias gerais sobre desigualdade, qualificações e sector informal.

Sustentabilidade ambiental:

O “verde” no mercado de trabalho

128. Os “empregos verdes” consistem em empregos que contribuem de modo sustentável para a preservação ou recuperação da qualidade ambiental. Correspondem a actividades com reduzida “pegada” ambiental. Esta é uma definição ampla, proporcional ao desafio de reorientação dos padrões de consumo e de produção para outros que contribuam para a preservação e recuperação da qualidade do ambiente.

129. Alguns “empregos verdes” estão concentrados em actividades fundamentais das indústrias ecológicas, quer sejam novas (por exemplo, no domínio da energia solar), quer se trate de indústrias reestruturadas do ponto de vista ambiental (por exemplo, a construção). No entanto, é a grande necessidade e o potencial de tornar ecológicos os empregos existentes que tem as maiores implicações no mercado de trabalho.⁴⁰

130. Os “empregos verdes” não são uma tendência do mercado de trabalho no mesmo sentido que as outras tendências apresentadas neste capítulo. A sustentabilidade ambiental é uma tendência mais voltada para a política e para o consumidor que, no entanto, se afigura irreversível. Como todos os casos de reestruturação económica, terá amplas implicações para a quantidade, qualidade e localização do trabalho.

131. Existe uma consciência crescente de que as políticas laborais e de emprego podem contribuir para uma transição suave para um crescimento mais sustentável através da identificação de oportunidades de “empregos verdes”, tornando verdes os empregos existentes e ajudando na eliminação gradual dos empregos não sustentáveis. As estratégias para o “emprego verde” irão tornar-se cada vez mais importantes nas responsabilidades dos ministros do emprego e do trabalho, bem como das organizações de empregadores e de trabalhadores.

132. Da mesma forma que existe uma preocupação crescente relativamente ao facto de a actual via da globalização estar a criar muito poucos empregos dignos, há também a preocupação de não podermos manter o crescimento em detrimento da qualidade ambiental. Trata-se de um período de transição económica da produção e do consumo que exigirá mudanças correspondentes nas estruturas de emprego, nos modelos de investimento, na aquisição de qualificações e nas práticas nos locais de trabalho.⁴¹

⁴⁰ PNUA–ILO–OIE–CIS: *Green jobs: Towards decent work in a sustainable low-carbon world* (Worldwatch Institute, Washington, DC, 2008) disponível em www.ilo.org/integration/themes/greenjobs. O documento de reflexão (“Think Piece”) sobre “empregos verdes” está disponível mediante pedido a dirigir ao Sector de Emprego.

⁴¹ ILO: *Employment and labour market implications of climate change*, Conselho de Administração, 303.^a Sessão, Genebra, Nov. 2008, GB.303/ESP/4.

Desafios políticos

- De que forma é que os mandantes enquadram as políticas nas alterações verificadas no emprego e nos mercados de trabalho, a fim de promover a sustentabilidade ambiental?
- Dado que haverá perdas e ganhos de emprego na transição para maior sustentabilidade, que políticas do mercado do trabalho – ou, na realidade, de investimento – provarão ser mais eficazes?
- Do lado da oferta, o que sabemos sobre exigências futuras de qualificações em relação a uma via sustentável?

Vias de evolução possíveis

Para os Estados-membros

133. A escassez de informação sobre mercado de trabalho na maioria dos Estados-membros é uma séria limitação na concepção das políticas necessárias para fazer frente aos desafios descritos no presente capítulo. Dados fiáveis sobre um dos indicadores mais elementares, o do desemprego, só existem em apenas um terço dos países mundiais. A falta de informação irá contribuir para que, em muitos casos, as políticas não atinjam o seu alvo.

134. Muitas das dificuldades que referimos são “grandes”, no sentido em que são multidimensionais – por exemplo, as tendências demográficas têm implicações, não só na actual força de trabalho, mas também na sustentabilidade dos sistemas de segurança social e na capacidade de ajustamento dos sistemas de formação. As matérias tratadas neste capítulo são implicitamente “transversais” – transversais em termos de esferas políticas que se entrecruzam.

135. O âmbito destas questões estende-se para além dos mandantes tripartidos da OIT, exigindo assim uma coordenação com os ministérios dos assuntos económicos. Estas questões só podem ser abordadas através de uma maior coerência política, sendo este o mais recente desafio para os mandantes da OIT a nível nacional.

Para o Bureau

136. O *Bureau* realizou estudos sobre algumas das tendências já referidas. Mas o esforço de investigação necessita de ser acelerado num contexto de recursos humanos e de tempo escassos. Dado que a procura de estudos pelo *Bureau* excedeu a oferta, foram tomadas duas medidas. Em primeiro lugar, foi criado um Comité de Estudos e Publicações, que funciona como centro coordenador da investigação ao nível do *Bureau*, que identifica as necessidades de investigação. Em Novembro de 2009, o Conselho de Administração aprovou uma estratégia geral de investigação.⁴³

137. Em segundo lugar, um sistema ao nível do *Bureau*, com origem no Sector do Emprego, identifica 13 “temas e equipas” para a investigação em matéria de emprego. Estas estruturas reúnem investigadores de diferentes departamentos e sectores no *Bureau* em torno de um tema de investigação muito importante, tal como o “comércio e emprego”, para dar efeito – através da investigação – à natureza “integrada, indissociável e que se reforça mutuamente” dos objectivos estratégicos da OIT.

⁴² ILO: *Results-based strategies 2010–15: Knowledge strategy – Strengthening capacity to deliver decent work and the Global Jobs Pact*, Conselho de Administração, 306.ª Sessão, Genebra, Nov. 2009, GB.306/PFA/12/3.

138. A disseminação dos resultados constitui também um problema. À exceção de algumas publicações vedetas, como as Tendências Mundiais de Emprego e os Principais Indicadores do Mercado de Trabalho, que são editados numa data fixa e, portanto, prevista, a OIT não tem sido particularmente competente em tornar os resultados da sua investigação conhecidos pelo mundo exterior, em relação, digamos, à OCDE ou ao Banco Mundial.⁴ A existência de capacidades limitadas impediu também o *Bureau* de editar mais publicações vedetas, como o Relatório Mundial sobre Emprego.

139. Os Capítulos 3 a 7 irão abordar a maior parte dos temas relacionados com as tendências e desafios apresentados no presente capítulo. Irá demonstrar-se a natureza “integrada” e “indissociável” dos fundamentos do trabalho digno relativamente aos desafios mundiais que influenciam a promoção do pleno emprego, livremente escolhido e produtivo. Dado o plano geral acordado e a extensão do presente relatório, não será possível, contudo, tratar todas as tendências essenciais apresentadas aqui nos capítulos que se seguem.

⁴² *ibid.*

Capítulo 3

Políticas para promover o pleno emprego produtivo e o trabalho digno para todos

140. O objectivo do pleno emprego foi consagrado na Declaração de Filadélfia de 1944, incluído na Convenção (N.º 122) sobre a Política de Emprego, de 1964, e reiterado na Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa. A actual crise económica exacerbou o desafio já existente no emprego mundial, como referido no capítulo anterior. O desafio em 2010 é um mundo no qual quase 40 por cento da mão-de-obra mundial vive com 2 USD ou menos, por dia e por cada membro da família. Em muitas regiões, a maioria da mão-de-obra trabalha no sector informal; a vulnerabilidade é um aspecto da maior importância na vida laboral. Apesar dos progressos registados nalguns países e regiões, a visão ousada de 1944, tão louvável então como agora, permanece sem ser realizada.

141. Apesar das diferentes realidades através dos países e regiões abordados no presente relatório, a essência do desafio mundial em matéria de emprego é que existem muito poucos empregos “dignos” para aqueles que os procuram na maior parte dos lugares do mundo. Há sempre “trabalho”, mas trabalho produtivo que implique salários e condições laborais dignos já é outra questão.

142. As investigações da OIT mostram que, em muitos países, o crescimento económico contínuo, embora necessário, não é de forma alguma suficiente para gerar emprego sustentável e produtivo.¹ Por conseguinte, importa adoptar um enquadramento político a nível nacional, que promova tanto a quantidade como a qualidade do emprego – um quadro nacional apoiado por políticas coerentes a nível internacional. O modo como a OIT pode melhor contribuir para este objectivo é o principal desafio que guia o debate no presente capítulo.

Realidades e tendências diversas nas políticas de emprego

Países com rendimentos altos

143. As políticas de emprego adoptadas pelos países industrializados foram influenciadas pela evolução da reflexão sobre o pleno emprego como objectivo fulcral. A Grande Depressão dos anos 1930 e a destruição causada pela Segunda Guerra Mundial serviram de pano de fundo para o aparecimento, em meados da década de 1940, de um importante movimento para adoptar o pleno emprego como um objectivo económico e social central nos países desenvolvidos. O contrato do pleno emprego dominou até à era turbulenta de meados da década de 1970. Os dois choques do preço do petróleo, da década de 1970, testemunharam a emergência da “estagflação” mundial e uma mudança de paradigma em que o controlo da inflação era visto como o principal objectivo da política económica. Argumentou-se que as forças de mercado iriam conduzir a uma “taxa natural de desemprego” que não podia ser influenciada de modo sustentável pelas políticas de gestão da

¹ A. Ghose, N. Majid, C. Ernst: *The global employment challenge* (Genebra, ILO, 2008); e R. Islam (ed.): *Fighting poverty, The development–employment link* (Genebra, ILO, 2006).

procura agregada.² Assim, os resultados em termos de emprego tornaram-se “derivativos” das políticas de crescimento e das forças de mercado, e não um objectivo central que deveria ser prosseguido directamente e de pleno direito. Este ponto de vista dominou a agenda económica durante mais de duas décadas nas economias de mercado desenvolvidas e foi também impulsionado por preocupações crescentes com os custos orçamentais da manutenção de um estado-providência alargado.

144. Este novo paradigma da política de emprego reflectiu-se em mudanças nas tendências políticas. Como referido pela Comissão de Peritos no seu Exame Geral sobre os instrumentos do emprego³, “...à medida que a política macroeconómica se torna cada vez mais passiva, as políticas do mercado de trabalho tornam-se mais activas e ocupam um ponto central nas políticas de emprego nos países desenvolvidos.

145. A recessão mundial de 2008 e 2009 veio desestabilizar o consenso dominante em torno da política de emprego. Como referido no Capítulo 2, na prática todas as economias avançadas concentraram-se em reduções agressivas das taxas de juro e em pacotes de estímulo financeiro destinados a estancar o declínio da procura agregada. As avaliações de tais respostas de política macroeconómica sem precedentes sugerem que afastaram temporariamente uma depressão e, associadas a medidas destinadas a encorajar as empresas a lançar práticas de manutenção de mão-de-obra, limitaram as perdas de emprego. Resta saber se essas intervenções irão conduzir a uma recuperação sustentável do emprego. O que é necessário é um empenhamento renovado no pleno emprego, como objectivo central da política macroeconómica.

146. As estratégias de emprego respectivas da OCDE e da UE são destacadas na caixa 3.1.

Caixa 3.1 Estratégias de emprego da OCDE e da UE

A Estratégia de Emprego da OCDE (*OECD Jobs Strategy*) de 1994 e as posteriores *Policy lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy* (Ensinamentos da reavaliação da Estratégia de Emprego da OCDE) de 2006 incluem quatro pilares, a saber: (i) definir políticas macroeconómicas adequadas; (ii) remover os impedimentos à participação nos mercados de trabalho, bem como à procura de empregos; (iii) remover do mercado de trabalho e de produtos os obstáculos à procura de mão-de-obra; (iv) facilitar o desenvolvimento de qualificações e competências dos trabalhadores. A Estratégia observa que todos os países devem assegurar que cada um dos quatro pilares seja sólido. Contudo, em cada pilar há espaço para que os países individuais utilizem diferentes combinações de políticas para alcançar resultados bem sucedidos, tendo em conta as circunstâncias nacionais. O documento realça a necessidade de um pacote coerente de intervenções políticas. Em anos recentes, os países da OCDE aprovaram importantes reformas do mercado de trabalho baseadas nessas orientações.

A edição de 2009 do *Employment Outlook* (“*Tackling the jobs crisis*”) da OCDE reconhece, no entanto, que, embora as orientações para as políticas de emprego contidas na sua publicação de 2006, que reavaliava a Estratégia de Emprego, salientem os requisitos estruturais para o bom funcionamento do emprego a longo prazo, não fornecem orientações sobre o modo como o emprego e as políticas sociais devem ser modulados numa recessão económica profunda. Esta edição salienta a importância de encontrar maneiras eficazes de fornecer rendimento e apoio adequados e ao regresso ao emprego

² Estas questões são debatidas no documento da ILO: *Macroeconomic policy for growth and employment*, Conselho de Administração, 291.^a Sessão, Genebra, Nov. 2004, GB.291/ESP/1.

³ ILO: *General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for Fair Globalization*, Relatório da Comissão de Peritos sobre a Aplicação das Convenções e Recomendações, Relatório III (Parte 1B), CIT, 99.^a Sessão, Genebra, 2010. O relatório abrange o período de 1998–2007.

às pessoas que perderam os empregos e a outros trabalhadores negativamente afectados por uma crise económica. Segundo o relatório, o processo de reflexão sobre as implicações das crises económicas graves com vista a uma concepção adequada da política do mercado de trabalho está apenas a começar. Além disso, um documento recente da OCDE, Policy Statement (“Making economic growth more pro poor”), reconhece que a actual crise económica realça a necessidade de acções públicas mais eficazes para abordar as verdadeiras limitações e oportunidades enfrentadas pelos trabalhadores pobres, de ambos os sexos, e salienta que o emprego produtivo e o trabalho digno são as principais vias para a saída da pobreza.

Desde que foi lançada, em 1997, a Estratégia Europeia de Emprego (EEE) desempenhou um papel crucial na coordenação das políticas da UE destinadas a criar melhores oportunidades de emprego. A EEE tem por finalidade orientar e coordenar as prioridades nas políticas de emprego adoptadas pelos Estados-Membros na UE. Essa coordenação das políticas nacionais de emprego desenvolve-se num processo anual que foi integrado num ciclo renovável de três anos desde o relançamento da Estratégia de Lisboa em 2005.

A EEE inclui os seguintes elementos: orientações para o emprego; planos de acção nacionais; relatórios conjuntos sobre emprego; e recomendações específicas aos países.

O Plano de Recuperação Económica Europeu (de Novembro de 2008) salienta a necessidade de contrariar os efeitos da crise económica no emprego. A comunicação da Comissão “Impulsionar a Retoma Europeia” (Março de 2009) aborda uma série de elementos destinados a ajudar os Estados-Membros a conceber e executar políticas de emprego adequadas e eficazes. Nesse sentido, são definidas três prioridades principais: manter o emprego, criar postos de trabalho e promover a mobilidade; actualizar as qualificações e corresponder às necessidades dos mercados de trabalho; aumentar o acesso ao emprego. A comunicação de 2009 da Comissão “Um compromisso comum a favor do emprego” procura reforçar a cooperação entre a UE e os seus Estados-Membros, e entre os parceiros sociais em torno de três prioridades, concentrando-se em acções concretas e apoiados pelos instrumentos comunitários, especialmente o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (EGF). É dada uma atenção especial aos jovens, a fim de lhes proporcionar as oportunidades de formação e de trabalho de que carecem, no sentido de garantir que não deixam de aceder aos mercados de trabalho por causa da crise.

Países com rendimentos baixos ou médios

147. Nos países em desenvolvimento, a década de 1970 assistiu também a uma mudança nos paradigmas políticos. O novo consenso enfatizou as estratégias de industrialização dependentes do IDE e orientadas para as exportações, impulsionadas pelo sector privado, mais do que as políticas de modernização dirigistas e de industrialização de substituição das importações, que tinham sido a norma nos anos 1960 e em meados da década de 1970. Essas políticas foram criticadas por alguns devido à falta de crescimento e de emprego nos países em desenvolvimento, em forte contraste com o rápido crescimento orientado para as exportações na Ásia Oriental.⁴ Estas ideias, juntamente com

⁴ Um pequeno grupo de economias da Ásia Oriental tinha optado pela industrialização voltada para as exportações desde a década de 1960. Inicialmente, o consenso profissional era que estas economias tinham crescido rapidamente e atingido reduções sustentáveis da pobreza através da criação rápida de empregos devido a políticas que desafiavam os conhecimentos convencionais da altura. Estudos posteriores foram muito mais circunspectos e reconheceram que o Estado tinha um papel essencial a desempenhar na orientação do processo de industrialização na Ásia Oriental nas décadas de 1960 e 1970. Ver, por exemplo: Banco Mundial: *The East Asian miracle: Economic growth and public policy* (Oxford, Oxford University Press, 1993); e Banco Asiático de Desenvolvimento: *Emerging Asia: Changes and challenges* (Manila, 1997). A literatura sobre o tema é também analisada em I. Islam e A. Chowdhury: *The political economy of East Asia: Post-crisis debates* (Melbourne, Oxford University Press, 2000, Capítulo 1).

o novo paradigma macroeconómico nos países desenvolvidos, conduziram aos “programas de ajustamento estrutural” (PAE), que foram implementados nos países em desenvolvimento entre 1980 e 1998 sob os auspícios das instituições de Bretton Woods e dos princípios orientadores do “Consenso de Washington”.⁵ À medida que a década de 1990 evoluía, o paradigma político dominante, que surgira em meados da década de 1970, realçava a liberalização do comércio, as políticas macroeconómicas limitadas vocacionadas para a estabilização e o controlo da inflação, a flexibilidade do mercado de trabalho e a desregulação e liberalização financeiras como elementos fulcrais no portefólio de políticas nacionais.

148. Os benefícios do paradigma político dominante dos anos 1980 e 1990 continuam a ser uma questão controversa. É amplamente reconhecido que muitos países da América Latina conseguiram dominar a inflação e a hiperinflação, que tinham sido comuns nas décadas de 1950, 1960 e 1970, com efeitos notórios de indução da pobreza. E há também casos em que estas políticas deram origem a crescimento (Índia). No entanto, em retrospectiva, as décadas de 1980 e 1990 poderiam ser caracterizadas como “décadas perdidas”, com um abrandamento do crescimento mundial e regional. Aparentemente, a implementação da reforma de políticas no âmbito dos PAE conduziu a uma estabilidade macroeconómica – mas à custa do crescimento a longo prazo e do emprego digno.⁶ Além disso, os críticos alegam que os PAE induziram um declínio no investimento público em infra-estruturas e na agricultura, ao passo que muitos países de baixos rendimentos foram incapazes mobilizar rendimentos internos suficientes. Esta situação foi influenciada pela concorrência fiscal internacional e por uma compensação inadequada do “choque fiscal” que normalmente acompanha os programas de liberalização do comércio.⁷ O resultado líquido foi a redução do espaço político e orçamental dos países em desenvolvimento para atingirem os principais objectivos de desenvolvimento, como os ODM, e financiar pacotes abrangentes de protecção social.⁸

149. Os PAE foram seguidos pelas ERP, um processo que, em muitos casos, levou ao alívio da dívida dos países de baixos rendimentos, beneficiários de ajuda na década de 2000. No final da década, um total de 70 países tinham lançado, ou ERP provisórias, ou ERP plenas (66 países). Como irão demonstrar as avaliações posteriores do presente capítulo, embora as ERP e os ODM representem um compromisso renovado para a redução da pobreza, numa fase inicial não se concentram na criação de emprego como objectivo principal. As ERP de segunda geração procuraram superar este desequilíbrio; contudo, em termos operacionais, as correlações do emprego com o enquadramento político geral permanecem ainda insuficientemente desenvolvidas.

150. Embora a época de elevado crescimento de 1998–2007 tenha ocasionado alguma redução do desemprego e da pobreza em todas as regiões, com diferentes resultados ao longo dos países do mundo em desenvolvimento, é importante fazer uma distinção entre tendências e níveis. As políticas económicas prosseguidas não resolveram a crise de emprego nas economias em desenvolvimento, onde subsistem elevados níveis de desemprego notório, de subemprego difuso, de economia informal e baixa qualidade do emprego. No caso de muitos países de baixos rendimentos (especialmente na África subsariana), mesmo o período de elevado crescimento da década de 2000 não conseguiu assegurar que estes países cumprissem os ODM até 2015.⁹ Este facto deve-se essen-

⁵ J.A. Ocampo: “Beyond the Washington Consensus: An ECLAC perspective”, in *Cepal Review*, N.º 66, 1998. Ver www.eclac.org; P.-P. Kuczynski e J. Williamson (eds): *After the Washington Consensus: Restarting growth and reform in Latin America* (Washington, DC, Institute for International Economics, 2003); W. Easterly: *The lost decades: Developing countries stagnation in spite of policy reform 1980–1998* (Washington, DC, Banco Mundial, 2001).

⁶ W. Easterly, *ibid.*

⁷ Ver UNCTAD: *The Least Developed Countries Report, 2009: The State and Development Governance* (Nova Iorque e Genebra, 2009).

⁸ Estas questões são analisadas em I. Islam: *The global economic crisis and developing countries: Transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses*, Employment Working Paper N.º 36 (Genebra, ILO, 2009).

⁹ FMI e Banco Mundial: *Global Monitoring Report 2009* (Washington, DC, 2009).

cialmente ao modelo e à natureza do crescimento impulsionado pelo *boom* das exportações primárias e pelo aumento das fontes externas de financiamento. Como referido no Capítulo 2, o elevado crescimento, embora necessário, não é uma condição suficiente para criar empregos de qualidade. Nestes países, há poucos indícios de mudança estrutural e de diversificação económica, que são elementos fundamentais para manter uma criação de empregos ampla e produtiva.¹⁰

151. À luz da crise financeira e económica mundial e à grave crise do emprego que afectam não só os países desenvolvidos mas também os países em desenvolvimento, houve quem apelasse a uma reflexão sobre os paradigmas políticos anteriores e a uma reponderação das estratégias de crescimento mediante políticas baseadas no rendimento e centradas no emprego.¹¹ Isto implicaria: mobilizar os recursos nacionais; renovar e reforçar o papel das políticas públicas e instituições públicas eficazes em economias de mercado aberto; e promover a coerência e coordenação das políticas internacionais. As políticas para responder ao desafio do pleno emprego produtivo e do trabalho digno para todos estão no centro deste debate.

Necessidades dos mandantes

152. O Inquérito Geral sobre os instrumentos em matéria de emprego observa que apesar da mudança de paradigma nas políticas adoptadas nos anos 1980 e 1990, os países, na sua maioria, subscreveram o objectivo de aumentar o emprego produtivo. Este facto reflectiu-se em: referências à criação de emprego nas respectivas constituições e/ou em textos da sua legislação social e laboral; promulgação de leis especiais; e nos seus documentos chave de compromisso político. Quase todos os países estudados lançaram iniciativas para apoiar as PME e promover o emprego próprio no caso dos jovens, e reconheceram a necessidade de realizar intervenções específicas para os grupos vulneráveis e de criar instituições para prestar serviços públicos de emprego.

153. A promoção do emprego, especialmente para jovens, é uma das necessidades essenciais identificadas nos 67 Programas Nacionais de Trabalho Digno e em todas as estratégias regionais adoptadas pelos mandantes da OIT.

154. A fim de atingir este objectivo, os países recorrem cada vez mais ao apoio do *Bureau* no desenvolvimento de políticas nacionais de emprego abrangentes, que são frequentemente adoptadas como declarações políticas oficiais, através de um processo político específico para cada país.¹² Estes pedidos são provenientes de todas as regiões; dos países em desenvolvimento a todos os níveis de desenvolvimento – incluindo países pouco desenvolvidos (LDCs); das economias emergentes e de rendimento médio; e dos países em transição. Na maioria dos casos, os pedidos correspondem ao calendário de concepção de políticas e de reforma a nível nacional, por exemplo, no contexto da mudança de governos e das respectivas políticas, ou na preparação ou seguimento dos processos de planeamento do desenvolvimento nacional, bem como durante a formulação e revisão das ERP.

155. As necessidades dos países incluem também a assistência na concepção, implementação e avaliação de políticas e programas de emprego centrados em determinados grupos-alvo, como os jovens ou as mulheres, ou destinados a aumentar a componente de emprego dos investimentos em

¹⁰ Ver UNCTAD, 2009, op. cit.; e Comissão Económica da ONU para a África e a União Africana: *Economic Report on Africa 2010. Promoting high-level and sustainable growth to reduce unemployment in Africa* (Adis-Abeba, 2010).

¹¹ O Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), por exemplo, apelou a uma “reponderação” do modelo de crescimento orientado para as exportações nos países em desenvolvimento da Ásia. Esta reponderação não tem por objectivo o regresso às velhas formas de protecção, mas antes o desenvolvimento de uma estratégia pós-crise que tenha mais em conta os mercados nacionais e regionais. É também necessário investir mais em sistemas de protecção social, a fim de reduzir os incentivos a poupanças excessivas por precaução, tanto a nível nacional como das famílias, para relançar o poder de compra e o consumo doméstico. Ver ADB: *Asian Development Outlook 2009: Rebalancing Asia's growth* (Manila, 2009).

¹² Em Janeiro de 2010 foram registados 58 pedidos dessa natureza por diferentes países, relativamente ao período de 2010-2011.

sectores específicos como as infra-estruturas ou o turismo. Para muitos países afectados por catástrofes naturais e/ou por conflitos, uma recuperação centrada no emprego é a prioridade-chave nas tentativas de assegurar um maior desenvolvimento sustentado.

156. Como já referido, a crise económica mundial e a implementação do Pacto Global para o Emprego têm acentuado a procura para reorientar as políticas de emprego, revisitando os desafios estruturais e aumentar os programas centrados no emprego. Uma particularidade dos pedidos dirigidos pelos Membros ao *Bureau* foi a de obter informações sobre acções desenvolvidas noutros países. Os mandantes pediram ao *Bureau* que apoiasse os seus esforços mediante: políticas e apoio técnico a nível nacional; consultoria sobre política regional e actividades de capacitação; e cooperação com outras instituições multilaterais.¹³

Resposta do *Bureau*

Elementos estratégicos

157. No âmbito mais lato da Agenda para o Trabalho Digno, a estratégia do *Bureau* para apoiar a promoção do pleno emprego produtivo pelos mandantes baseia-se em diversos elementos: (1) um quadro de política proporcionado pela AGE; (2) um *corpus* de instrumentos normativos relacionados com o emprego, entre os quais é primordial a Convenção (N.º 122) sobre a Política de Emprego, de 1964;¹⁴ (3) aconselhamento político sobre formulação, execução e avaliação das políticas nacionais de emprego; (4) programas-chave que focam áreas específicas de política e grupos – por exemplo, investimento público em infra-estruturas, PAMT e sistemas de informação do mercado de trabalho, financiamento social e emprego de jovens; e (5) governação e avaliação. Estas questões serão mais desenvolvidas na presente secção, juntamente com outras áreas possíveis que devem ser reforçadas.

1. Enquadramento político

158. Como referido no Capítulo 1, a AGE, adoptada pelo Conselho de Administração em 2003, constitui o enquadramento político de base que guia o trabalho da OIT em matéria de emprego. A sua principal finalidade de dar ao emprego um papel central nas políticas sociais e económicas nacionais, bem como nas estratégias internacionais de desenvolvimento, é reafirmada na Declaração sobre Justiça Social. A AGE promove o emprego digno baseado nas NIT, promovendo assim, simultaneamente, o crescimento do emprego e a qualidade do trabalho – que inclui a eliminação da discriminação no emprego.

159. A estratégia para a implementação da AGE, adoptada em 2006,¹⁵ procurou torná-la mais operacional e directamente aplicável à concepção e execução das políticas nacionais de emprego no âmbito dos Programas de Trabalho Digno por País, através de um melhor diagnóstico, estudo, monitorização e avaliação das políticas de emprego. A estratégia procurou estruturar o conteúdo da AGE em torno de cinco áreas principais das políticas de emprego e de protecção social: (1) expansão do emprego; (2) qualificações, tecnologia e empregabilidade; (3) desenvolvimento das empresas; (4) instituições e políticas do mercado de trabalho; e (5) governação, representação e conse-

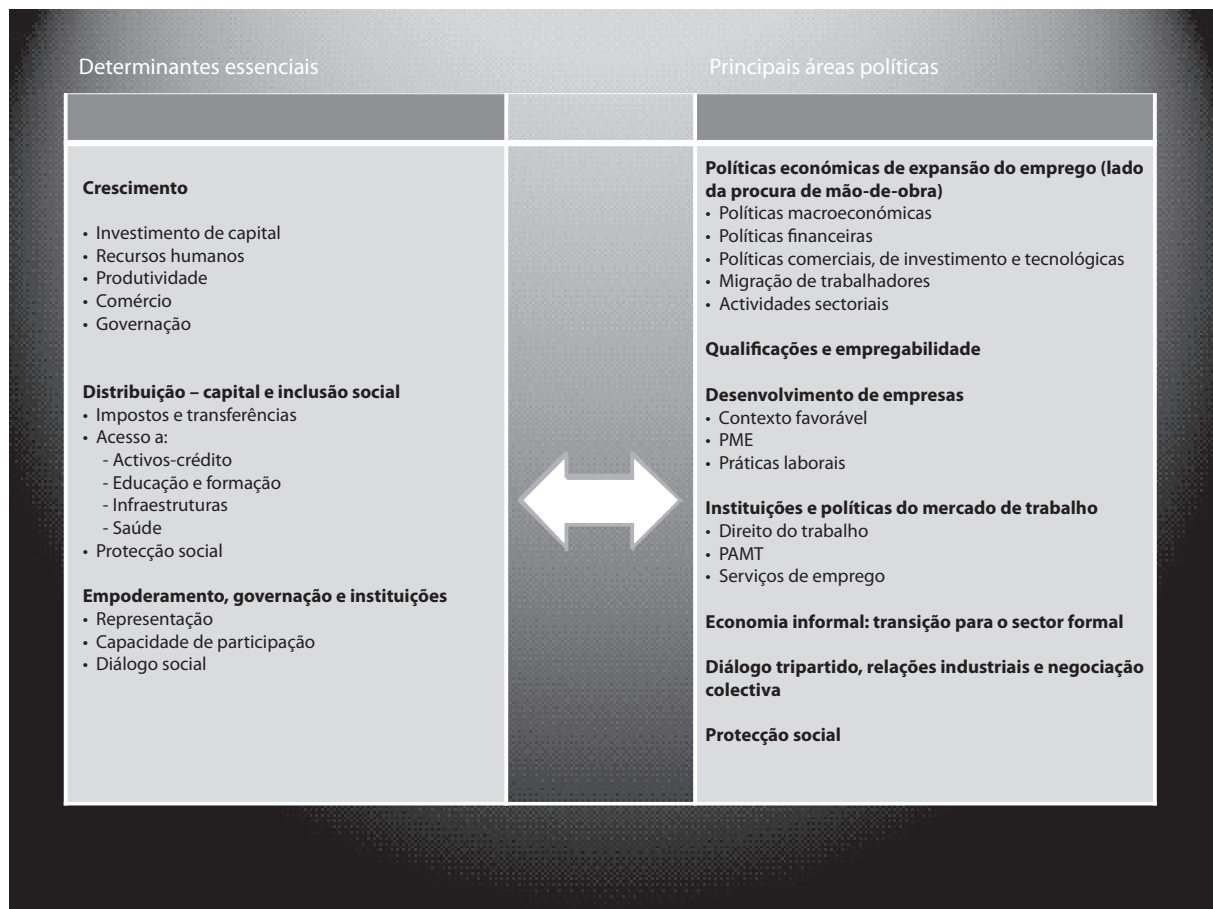
¹³ ILO: *Follow-up to the Conference debate and decisions on the economic and employment crisis: Strategy to give effect to the Global Jobs Pact*, Conselho de Administração, 306.ª Sessão, Genebra, Nov. 2009, GB.306/3/1.

¹⁴ A lista integral das normas relativas ao emprego figura no Anexo I.

¹⁵ ILO: *Employment strategies for Decent Work Country Programmes: Concepts, approaches and tools for implementing the Global Employment Agenda*, “Vision” document on operationalizing the employment component of Decent Work Country Programmes, Conselho de Administração, 295.ª Sessão, Genebra, Mar. 2006, GB.295/ESP/1/1

lhamento. A figura 3.1 sintetiza as principais áreas políticas das estratégias nacionais de emprego baseadas na AGE. Foi também desenvolvida uma lista de controlo (*checklist*) das áreas políticas para nortear o desenvolvimento das políticas de emprego nacionais.¹⁶ O *Bureau* apoiou a integração das questões de igualdade de género nas políticas nacionais de emprego, editou regularmente a sua publicação *Tendências Mundiais de Emprego de Mulheres (Global Employment Trends for women)* e desenvolveu uma série de ferramentas. Uma delas destina-se a apoiar a integração das questões de género em todas as políticas enquadradas na AGE.¹⁷

Figura 3.1. Estratégias nacionais de emprego baseadas na Agenda Global para o Emprego: Principais áreas políticas



Fonte: Extraído do documento de “Visão”, Conselho de Administração, 295.ª Sessão, Genebra, Mar. 2006, B.295/ESP/1/1.

¹⁶ *idem*.

¹⁷ ILO: *Guidelines on gender in employment policies* (Genebra, 2009).

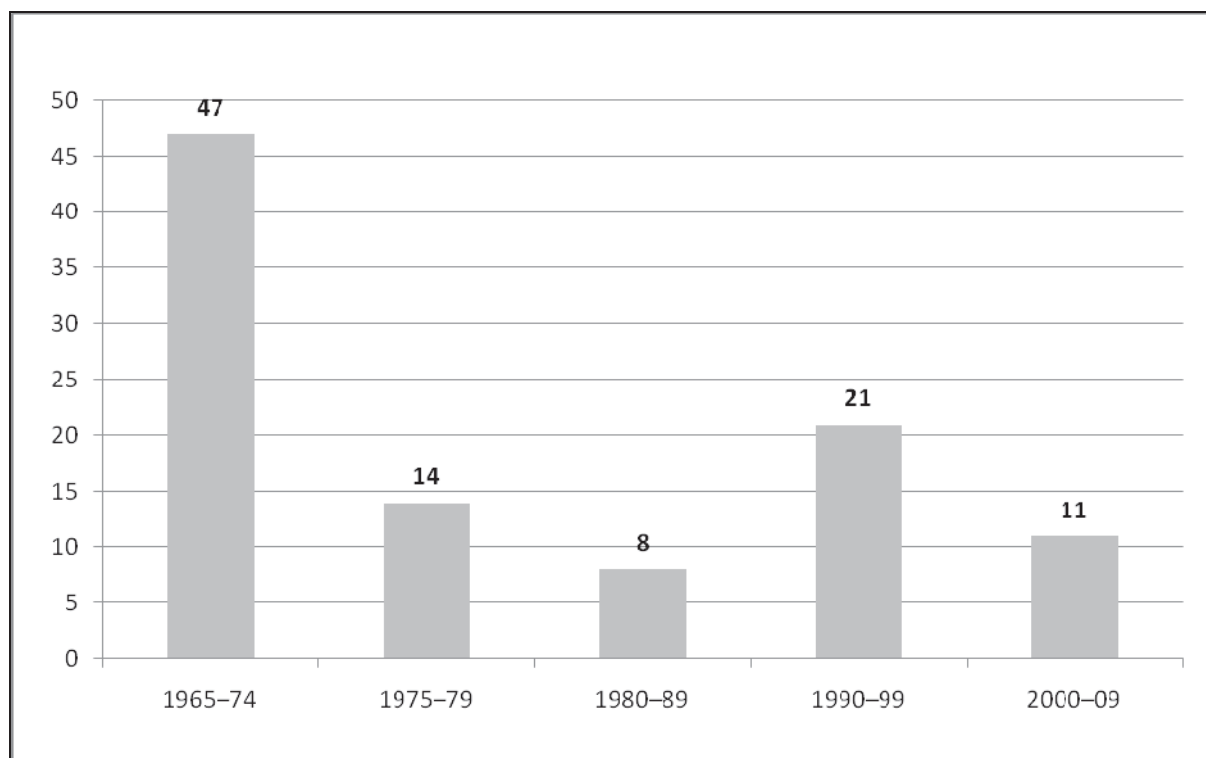
160. Na sua sessão de Novembro de 2007, o Comité EPS fez o balanço dos resultados obtidos até à data da nova estratégia de implementação da AGE, examinando os progressos e realizações alcançados, as lacunas de execução e as medidas propostas para as colmatar. Como referido no anexo ao presente capítulo, o “Global Employment Agenda scorecard” identificou os seguintes aspectos: principais desafios a nível nacional na adaptação da AGE às diferentes situações nacionais; fraca coordenação política entre os ministérios do trabalho, das finanças e da economia em matéria de emprego; e a necessidade de reforçar os métodos de monitorização e de avaliação. Foi detectada alguma tensão entre a AGE, como um quadro abrangente, e os Programas Nacionais de Trabalho Digno, que se focam nas prioridades específicas dos países. Concluiu-se que os elementos da AGE não são aplicados de forma consistente nos Programas de Trabalho Digno por País, e que a lista de controlo respectiva não é utilizada de forma sistemática. A abordagem compreensiva, exigida pela AGE, significa que o *Bureau* deve manter a sua especialização e competência em todas as suas áreas de acção, incluindo a competência em matéria de investigação sobre o contexto económico. Deve ser dada maior atenção à análise da interacção entre a política de emprego e a negociação colectiva, e políticas salariais e inspecção do trabalho. A nível mundial e regional, foi dada prioridade a um maior reconhecimento da AGE, promovendo-a nas parcerias internacionais e através da formação para governos e parceiros sociais, tendo em vista a sua aplicação e das ferramentas relacionados com a mesma. As propostas do *Bureau* para os próximos passos na implementação da AGE poderão incluir um processo reforçado de análise das políticas de emprego com base em orientações políticas mais precisas para os países com diferentes níveis de desenvolvimento.

2. Instrumentos normativos

161. Como observado no Capítulo 1, a estratégia de apoio do *Bureau* baseia-se no acervo de instrumentos normativos que é próprio da OIT (ver o Anexo I para uma lista integral dos instrumentos da Organização). O instrumento mais abrangente é a Convenção (N.º 122) sobre a Política de Emprego, de 1964.¹⁸ Esta Convenção serve de ponto de referência para orientar os Estados-membros sobre formas de executar políticas activas de emprego, destinadas a concretizar o emprego pleno, produtivo e livremente escolhido. A Convenção N.º 122 foi ratificada por 101 países até Dezembro de 2009. A figura 3.2a resume as tendências na ratificação entre 1965 e 2009, enquanto a figura 3.2b apresenta a distribuição, por região, da percentagem de países que ratificaram a Convenção N.º 122 durante esse período.

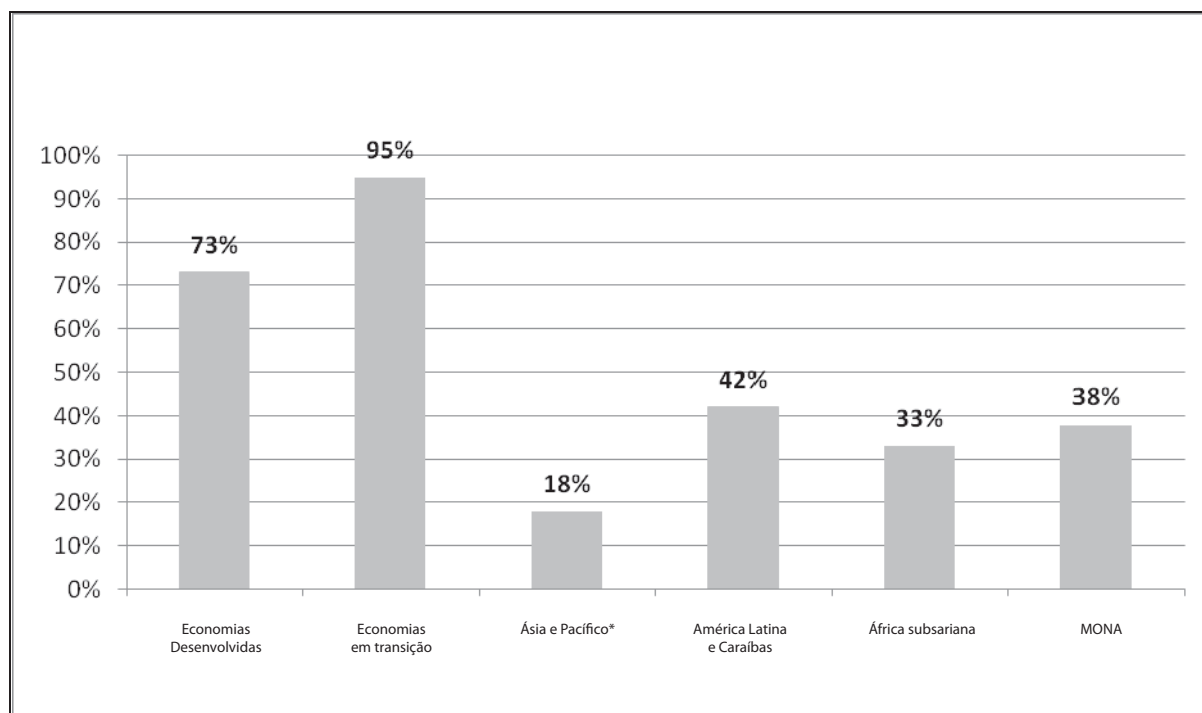
¹⁸ Foram aprovados instrumentos posteriores em domínios específicos da política de emprego, como enumerado no Anexo I.

Figura 3.2a. Ratificação da Convenção N.º 122, 1965–2009



Fonte: ILOLEX.

Figura 3.2b. Ratificação da Convenção N.º 122, por região (percentagem de países)



Fonte: ILOLEX.

162. A Convenção N.º 122 prevê que “cada Membro deverá declarar e aplicar, como objectivo essencial, uma política activa com vista a promover o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido”. O Inquérito Geral sobre os instrumentos em matéria de emprego defende que os Estados-membros devem fazer os maiores esforços possíveis, em relação ao seu nível de desenvolvimento e capacidade económica, por atingir e manter o pleno emprego.” A Convenção prevê também a necessidade de um amplo processo consultivo, especialmente junto das organizações de empregadores e de trabalhadores.

163. As Recomendações N.os 122 e 169 sobre política de emprego (adoptadas em 1964 e 1984, respectivamente) fornecem orientações adicionais para o desenvolvimento da política de emprego. A natureza evolutiva do debate sobre políticas destinadas a promover o pleno emprego produtivo aponta para a necessidade de uma actualização e consolidação contínuas das orientações sobre emprego, que poderia também facilitar os processos de avaliação política e reforçar a governação.

164. O Inquérito Geral sobre instrumentos relativos ao emprego é uma fonte inestimável para detectar lacunas normativas e para abrir o caminho para a futura adopção de normas. Ele já está a informar a acção consolidada do *Bureau* para a cooperação técnica e a capacitação para expandir a ratificação, apoiar a implementação e reforçar as capacidades de monitorização do impacto e reportar sobre a execução da Convenção N.º 122 e de outras normas relativas ao emprego.

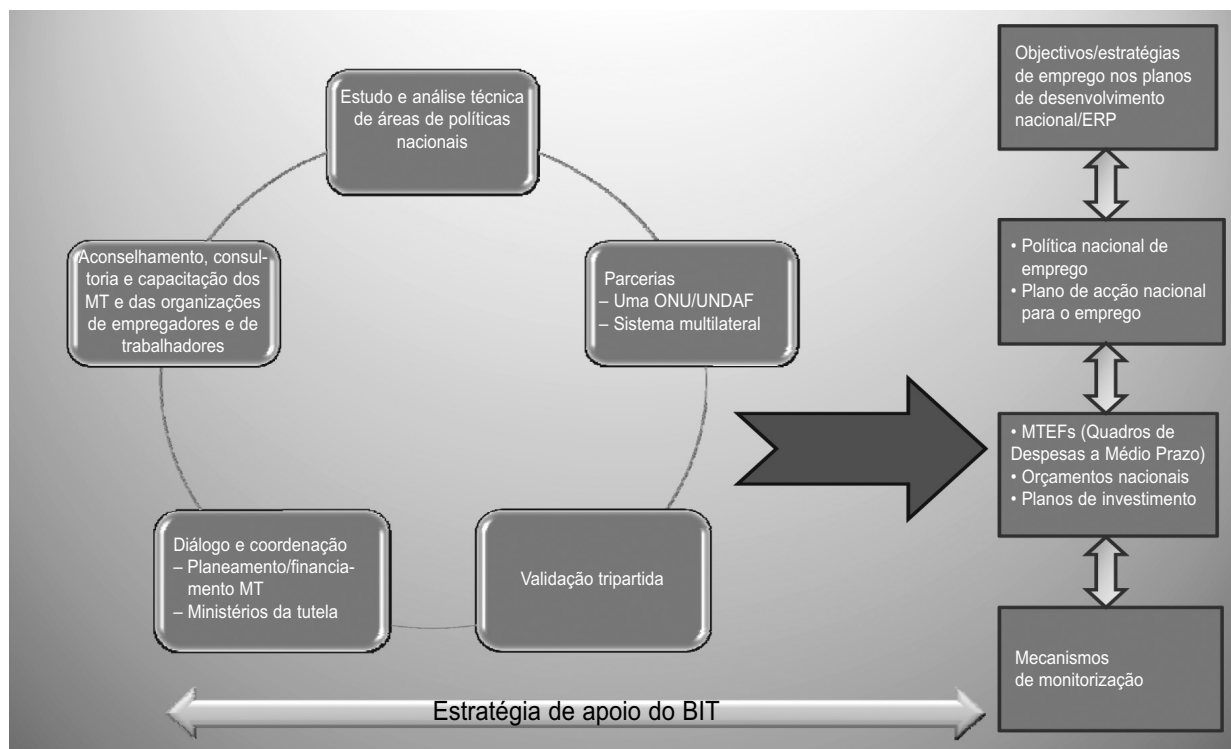
3. Políticas nacionais de emprego abrangentes

165. Como já referido, os países procuram cada vez mais o apoio do *Bureau* para os ajudar a formular e avaliar as políticas nacionais de emprego, que adoptam por duas razões: para exprimir a vontade política de promover o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido, como estabelecido na Convenção N.º 122;¹⁹ e para articular uma visão coerente e abrangente e um quadro que reúna diversas áreas de políticas e programas com impacto na procura e na oferta de mão-de-obra e no funcionamento das instituições do mercado de trabalho, como previsto na AGE. Esses pedidos fornecem normalmente a oportunidade de promover uma avaliação informada e ampla (com diversos *stakeholders*) do desempenho dos países em matéria de emprego e da sua correlação com o crescimento, o desenvolvimento e as ERP. Podem também preparar um diálogo interministerial e tripartido sobre o modo como o objectivo transversal da promoção do emprego pode ser melhor realizado nas circunstâncias específicas nacionais e reflectido nos seus quadros de desenvolvimento nacional, estratégias de crescimento e políticas económicas.

166. A figura 3.3 apresenta uma panorâmica da forma como o *Bureau* facilita o processo de desenvolvimento e avaliação das políticas de emprego a nível nacional. Uma preocupação essencial da estratégia de apoio do *Bureau* é o aconselhamento político sobre como integrar os objectivos de emprego nos quadros gerais de política; como gerar uma análise e investigação sobre o modo de aumentar a vertente do emprego no crescimento; como reforçar a capacidade dos governos e parceiros sociais; e como facilitar o diálogo tripartido.

¹⁹ Os países que ainda não ratificaram a Convenção N.º 122 adoptam também estratégias nacionais de emprego e pedem o apoio da ILO.

Figura 3.3. Processo de desenvolvimento e avaliação das políticas de emprego a nível nacional



167. O apoio do *Bureau* não acaba aí. Outra medida, especialmente nos países de baixo rendimento com espaço financeiro limitado, é promover parcerias e identificar estratégias de mobilização de recursos internos e externos e mecanismos de alocação de recursos, como os orçamentos nacionais, os quadros de despesa a médio prazo (MTEFs) e os créditos para estratégias de redução da pobreza (CERP) – associados ao processo da ERP – a fim de promover os objectivos do emprego. As parcerias com os processos de Análise do Sistema Multilateral e as agências da ONU no contexto dos Planos-Quadro das Nações Unidas de Ajuda ao Desenvolvimento (UNDAFs) são elementos-chave desta vasta estratégia de aconselhamento e de mobilização de recursos.

168. Apesar das semelhanças essenciais entre os países que adoptaram políticas nacionais de emprego, há também variantes regionais interessantes. Por exemplo, o Inquérito Geral sobre instrumentos de emprego observa que uma abordagem legislativa de promoção do emprego é evidente nas actuais ou antigas economias de planeamento centralizado da Ásia (como a China e o Vietname), ao passo que isso é menos óbvio nos países asiáticos que sempre foram orientados para o mercado. Além disso, as políticas de adaptação à integração mundial, como um elemento central da promoção do crescimento e emprego, estão muito presentes nas políticas nacionais de emprego das economias abertas da Ásia Oriental e de Sudeste, mas não recebem essa atenção noutras regiões. Na América Latina, há uma tendência para a concentração nas políticas do mercado de trabalho e nas transferências monetárias condicionais. Alguns países da região (como a Argentina e o Brasil) têm também abordagens bem desenvolvidas da economia informal, mas esta questão não é tão exaustivamente abordada noutras regiões.

169. A análise de uma amostra regionalmente representativa de dez documentos sobre políticas nacionais de emprego mostrou que em sete dos dez casos houve debates alargados sobre a necessidade de um enquadramento da política macroeconómica centrado no emprego. As questões relacionadas com a qualidade do emprego receberam menos atenção. Em 30 por cento dos casos, foi feita referência explícita ao diálogo social e ao tripartismo. Apenas um caso incluiu um debate sobre salários e condições de trabalho. Podem ser também encontradas metas quantitativas explíci-

tas para o emprego em 75 por cento dos 41 documentos sobre as políticas nacionais de emprego abrangendo diversas regiões do mundo em desenvolvimento.²⁰

170. As prioridades – o peso dado a áreas específicas das políticas e aos instrumentos de política, bem como à sua combinação e sequência – são o resultado da tomada de decisões soberanas a nível nacional e de processos intragovernamentais. O desafio de fazer do emprego uma meta central e quantificável das políticas económicas requer empenho e acção que vão bem além do mandato dos ministérios do trabalho. A coerência e coordenação entre diversos ministérios e instituições do mercado de trabalho podem ser muito mais fortes. A existência de mecanismos nacionais de monitorização eficazes, que integrem os resultados do emprego como indicadores da realização de objectivos – uma forte prioridade – está ainda por concretizar. A coerência de políticas entre a comunidade internacional pode ir longe no apoio às iniciativas nacionais.

171. Durante os últimos dois biénios, o *Bureau* apoiou cerca de 36 iniciativas de desenvolvimento de políticas de emprego de países – cuja distribuição regional figura no quadro 3.1. Uma parte significativa do apoio prestado foi para a África subsariana (14 países num total de 36, ou seja, 38 por cento do total). O *Bureau* está actualmente a preparar uma nova base de dados destinada a seguir e monitorizar o desenvolvimento das políticas nacionais de emprego.²¹ A caixa 3.2 fornece exemplos deste trabalho no domínio das políticas de emprego em diversos países em diferentes circunstâncias sociais e económicas: Burquina Faso, Uganda e Vietname.

Quadro 3.1. Apoio da OIT para ajudar os países a formular programas nacionais de emprego em várias zonas e regiões, 2006–2009

Região	Número de países e zonas apoiadas pela OIT	
África	14	Burquina Faso, Camarões, Egipto, Etiópia, Gabão, Libéria, Madagáscar, Níger, Nigéria, República Democrática do Congo, República Unida da Tanzânia, Serra Leoa, Togo, Zimbabué
Ásia e Pacífico	6	Afeganistão, China, Índia, Mongólia, Paquistão, Vietname
Europa (incluindo Ásia Central)	10	Albânia, antiga República jugoslava da Macedónia, Azerbaijão, Bósnia e Herzegovina, Cazaquistão, Croácia, Montenegro, Quirguizistão, República da Moldávia, Sérvia
América Latina e Caraíbas	4	Argentina, Costa Rica, Nicarágua, Peru
Estados Árabes	2	Jordânia, Iémen
TOTAL	36	

²⁰ Com base em avaliações internas sobre as políticas nacionais de emprego e outros documentos relacionados do Departamento das Políticas de Emprego, ILO, Genebra.

²¹ Foi também criada uma base de dados a fim de permitir a análise das questões de emprego e de trabalho digno nas ERP e medir o progresso nas diferentes gerações das ERP. Esta base de dados é utilizada por diferentes unidades técnicas no *Bureau*.

Caixa 3.2

Exemplos de actividades relativas às políticas de emprego

Os exemplos que se seguem dão uma imagem do modo como as políticas nacionais de emprego são desenvolvidas ao nível dos países.

Opção no Vietname por dez áreas principais para intensificar os resultados no emprego

Em 2007, após a organização do primeiro Fórum sobre Emprego e Trabalho Digno, o Vietname e a OIT assinaram um Memorando de Entendimento em que era acordada a prestação de assistência técnica sob a forma de aconselhamento sobre políticas e criação de capacidades para a integração das questões laborais na Estratégia de Desenvolvimento Socioeconómico para dez anos (2011–2020). Em Novembro de 2008, a OIT apoiou o desenvolvimento de um plano de trabalho para investigação de fundo e diálogos sobre políticas em dez áreas cluster, identificadas em consulta com ministérios e parceiros sociais. Estas áreas cluster incluíam: a relação emprego-crescimento; a economia informal; o emprego rural; o investimento, comércio e desenvolvimento das empresas; emprego e desenvolvimento de recursos humanos e de qualificações; sistemas de informação de emprego e mercado de trabalho; migração para emprego; emprego e relações industriais; e emprego e protecção social.

O resultado da investigação de fundo deverá servir de “blocos de construção” para que o emprego seja incluído na próxima Estratégia de Desenvolvimento Socioeconómico (2011–2020). Embora as actividades globais sejam coordenadas pelo Gabinete de Emprego do Ministério do Trabalho, das Pessoas com Deficiência e dos Assuntos Sociais, outros ministérios, institutos e consultores nacionais estão também activamente envolvidos. Esta é uma ilustração útil do modo como um planeamento prévio possibilita à investigação substantiva ao nível dos países e ao diálogo tripartido entrar no processo de planeamento, inclusive em relação ao Programa “Uma ONU” de apoio ao Vietname.

Burquina Faso: Uma política nacional de emprego multisectorial para intensificar o emprego

A OIT deu início a um trabalho próximo do Ministério da Juventude e do Emprego e dos parceiros sociais no Burquina Faso a fim de desenvolver uma política nacional de emprego (PNE) e um plano de acção operacional (2008–2011). O objectivo era proporcionar um quadro para todas as intervenções em matéria de emprego, e o Burquina Faso atingiu essa finalidade em Março de 2008, quando o PNE foi aprovado pelo Conselho de Ministros. A PNE tem quatro objectivos estratégicos baseados na AGE: reforçar o emprego nas políticas sectoriais e macroeconómicas; reforçar a criação de emprego; melhorar a empregabilidade; e organização e funcionamento do mercado de trabalho.

A implementação do PNE teve início com actividades para auditar institucionalmente o novo Ministério a fim de identificar necessidades de capacidades; estabelecer um Conselho Nacional do Emprego e da Formação Profissional interministerial e tripartido destinado a melhorar o diálogo sectorial sobre emprego, e a sua integração em políticas e metas correspondentes aos diferentes sectores; garantir a coerência das políticas entre a PNE e a ERP; e reforçar e apoiar a participação dos parceiros sociais no processo da ERP.

Uganda: A rápida avaliação da crise faz disparar a formulação de políticas nacionais de emprego

Em Outubro de 2009, foi realizada uma avaliação rápida do impacto da crise económica mundial no Uganda, com o apoio da OIT e em nome do Governo e dos parceiros sociais do Uganda. A avaliação demonstrou que os trabalhadores do Uganda, sobretudo os trabalhadores do sector informal com salários baixos, tinham sido fortemente atingidos, o que resultara numa diminuição dos salários reais – especialmente no caso dos mais vulneráveis. Esta conclusão essencial foi retomada e integrada no projecto, há muito esperado, de PNE, que apela a legislação sobre o salário mínimo, ao investimento no desenvolvimento das qualificações exigidas pelo mercado e ao reforço da informação e administração sobre mercado de trabalho. Todo o processo de preparação do PNE foi acelerado pelo exercício de avaliação rápida e por um seminário técnico tripartido, durante o qual houve um consenso sobre as revisões. Está previsto que o PNE será revisto e aprovado pelo Conselho de Ministros no início de 2010.

4. Principais programas da OIT

172. O *Bureau* também responde às necessidades e prioridades dos mandantes através de programas essenciais que apoiam o objectivo do pleno emprego produtivo e do trabalho digno em áreas ou grupos alvo específicos. Na presente secção são brevemente analisados quatro programas essen-

ciais em que o *Bureau* tem conhecimentos alargados e portefólios de cooperação técnica, a saber: o Programa de Investimento Intensivo no Emprego (EIIP); políticas para o mercado do trabalho e sistemas de informação sobre mercado do trabalho; emprego dos jovens; e financiamento social.²² As intervenções nestas áreas são muitas vezes parte integrante de políticas nacionais de emprego mais vastas ou são solicitadas como prioridades específicas dos Programas Nacionais de Trabalho Digno.

4.1. O Programa de Investimento Intensivo no Emprego (EIIP)

173. As infra-estruturas constituem um sector proeminente, que atrai uma elevada percentagem de investimento na maior parte dos países e tem grande potencial de criação de empregos.

174. As abordagens de emprego intensivo e baseadas nos recursos locais são reconhecidas em geral como uma das mais eficazes abordagens para alcançar os pobres das regiões rurais – e mais recentemente também urbanas. Muitos países, especialmente na África, Ásia e América Latina, procuram aumentar o conteúdo de emprego dos seus programas regulares de investimento em infra-estruturas. Mas há dificuldades notórias: os ministérios responsáveis pela criação de emprego (trabalho ou planeamento, por exemplo) não dispõem de governação suficiente sobre as decisões que influenciam a componente do emprego nos investimentos; e, além do mais, os ministérios responsáveis pelos trabalhos não lidam necessariamente com o “problema” da criação de emprego.

175. Recentemente, em consequência da crise económica, houve um forte revivalismo dos programas de obras públicas. Como referido no Capítulo 2, o apoio financeiro às infra-estruturas constitui uma componente essencial dos pacotes de estímulo; 87 por cento dos países analisados pela OIT para o G20 estimularam a procura de emprego através de despesas orçamentais adicionais com infra-estruturas. No entanto, apenas 33 por cento dos países aplicaram critérios de emprego a esta despesa.²³ A concepção destes programas teve em conta novos factores para melhorar a sua focalização (mulheres, jovens, grupos desfavorecidos); reforçar o desenvolvimento das qualificações e do empreendedorismo; aumentar a governação para melhorar a criação de vantagens e a gestão; e providenciar pela reabilitação ambiental.

176. A OIT tem mais de 30 anos de experiência na associação do emprego ao desenvolvimento de infra-estruturas através do EIIP. Este programa estende-se actualmente a mais de 40 países de todo o mundo, dos quais metade estão em África e cada quarto dos dois restantes está, respectivamente, na Ásia e na América Latina e Caraíbas. O portefólio de cooperação técnica continua a ser o segundo maior entre os portefólios extraorçamentais de CT da OIT, com uma alocação geral a projectos em curso de mais de 95 milhões USD.

177. As actividades do programa promovem a criação de emprego produtivo e uma abordagem activa face às redes de segurança social e ao desenvolvimento de infra-estruturas económicas e sociais; o programa contribui igualmente para a sustentabilidade ambiental através da recuperação e gestão de recursos naturais. Ao proporcionar bens e serviços em infra-estruturas básicas, mediante técnicas baseadas nos recursos locais, o programa dirige-se às enormes necessidades insatisfeitas em matéria de acesso a água limpa, sistemas sanitários, energia, transportes, saúde, educação, informação e comunicação de uma grande parte das populações.

178. O EIIP apoia abordagens de crescimento do emprego consagradas nas NIT, em especial na Convenção N.º 122 e na Convenção N.º 94 (referente a cláusulas de trabalho nos contratos públicos), e nas recomendações do Debate Geral, como a resolução de 2007 sobre a promoção de empresas sustentáveis. Estes instrumentos da OIT explicam de que forma melhorias na contratação pública e nos sistemas de contratação e na sua governação podem ajudar os mandantes a realizar os seus

²² Para informações mais pormenorizadas, ver os documentos de reflexão (“Think Pieces”) respectivos elaborados pelo Sector de Emprego, disponíveis mediante pedido.

²³ Estudo da ILO sobre as medidas adoptadas para enfrentar a crise, elaborado para a Cimeira de Pittsburgh do G20. Ver Capítulo 2, quadro 2.1.

objectivos económicos e de emprego. Nalguns casos, os esforços do programa para criar empregos estão associados a estratégias de redes de segurança social como os Programas Económicos Centrados no Emprego (Quénia) ou os regimes de Garantia Nacional de Emprego Rural (Índia).

179. Na acção de acompanhamento do Pacto Global para o Emprego, o *Bureau* apoia as respostas dos países prestando assistência técnica a fim de intensificar os critérios de emprego e desenvolver capacidades para alargar os programas de investimento em actividades de emprego intensivo. Um bom exemplo destas novas iniciativas é a actual actividade do EIIP na Indonésia, desenvolvida em colaboração com o Ministério da Coordenação dos Assuntos Económicos. O programa ajuda também os governos a monitorizar o impacto no emprego dos investimentos em infra-estruturas nos pacotes de estímulo destinados a responder à actual crise. A actividade do EIIP e o seu impacto nas políticas são abordados na caixa 3.3.

Caixa 3.3

Investimentos de emprego intensivo – Impacto nos empregos e nas políticas

Empregos

As estratégias do EIIP para projectos em infra-estruturas produtivas do ponto de vista social e ambiental podem gerar até cinco vezes mais emprego directo do que as tecnologias tradicionais baseadas em capital. O efeito multiplicador é geralmente elevado (mais de 2.0). Na medida em que aumentam o rendimento das pessoas mais carenciadas, contribuem significativamente para a redução da pobreza.

A primeira fase do Programa Alargado de Obras Públicas na África do Sul, por exemplo, criou 1 milhão de oportunidades de emprego entre 2004 e 2008; na sua segunda fase, em que a meta é a criação de 4,5 milhões de oportunidades de emprego, o programa estava a aumentar 0,5 milhões, que foram atingidos nos primeiros nove meses de funcionamento.

Influenciando as políticas governamentais – Os casos dos Camarões e do Paraguai

Num breve período de três anos, o Governo dos Camarões dirigiu e demonstrou uma criação eficiente de emprego, em condições de trabalho digno, na provisão de infra-estruturas. Estas realizações e recomendações a partir de uma avaliação do impacto no emprego convenceram os órgãos de decisão governamentais a adoptar uma estratégia nacional e um plano de acção de apoio a programas de investimento em actividades de emprego intensivo, como instrumento-chave para operacionalizar objectivos de desenvolvimento do crescimento e emprego centrados nas mais recentes ERP. O investimento e a contratação públicos estão a ser estrategicamente adaptados como ferramentas de políticas de emprego, destinadas a integrar activamente o desenvolvimento económico e social. As suas principais realizações incluem:

- ❑ A montante, ao nível político, os Ministérios do Emprego e do Planeamento Económico e a Agência Reguladora dos Contratos Públicos estão a coordenar os vários departamentos governamentais para integrar os critérios do emprego no trabalho de planeamento e programação dos ministérios que são os principais utilizadores de investimentos públicos.
- ❑ A nível operacional sectorial, o Programa Nacional de Estradas de Acesso Rural, financiado pelo Governo, e um programa de saneamento urbano, financiado pelo Banco Africano de Desenvolvimento (ADB), estão agora a criar capacidades para a aplicação em grande escala das estratégias do EIIP.

A OIT está a trabalhar com os parceiros responsáveis no lançamento do processo estratégico (capacitação, monitorização e avaliação), que irá reforçar a implementação do sector público e privado. Esta base política criará novos mercados internos para PME sustentáveis e mais empregos, e dará um importante contributo para a economia local através do aumento da procura de bens e serviços.

O exemplo do Paraguai ilustra o modo como a OIT trabalha com os mandantes para apoiar o emprego através do investimento público. O esforço a longo prazo para persuadir os decisores políticos nacionais a aplicarem uma concepção do investimento público baseada no emprego foi intensificado durante a actual

administração presidencial, que atribuiu um papel maior ao emprego nas políticas económicas e sociais. Este esforço sustentado conta agora com as seguintes mudanças institucionais como principais realizações:

- ❑ Um novo decreto dá acesso preferencial às micro, pequenas e médias empresas nos concursos públicos em circunstâncias expressamente definidas. Os processos administrativos para os concursos públicos de pequenas dimensões foram reformulados para tornar mais fácil para as pequenas empresas participar na apresentação de propostas competitivas.
- ❑ Um sistema de rotina de manutenção de estradas foca deliberadamente as microempresas para maximizar o impacto no emprego deste investimento. Pequenas reparações e trabalhos de manutenção podem ser efectuados, com eficiência, com pequenas máquinas, proporcionando bons empregos para a mão-de-obra local. Isto significa que, para o mesmo nível de financiamento público, a manutenção pode ser prosseguida durante um período de tempo mais longo, melhorando a eficiência do investimento público. Uma nova Unidade para as Microempresas, criada no Ministério das Obras Públicas e das Comunicações, irá facultar formação às microempresas, com a criação prevista de um número substancial de empregos ao longo dos próximos anos. Com base nestas aplicações, um novo Sistema de Investimento Público, criado pelo Ministério das Finanças, fixa prioridades para a criação de emprego no investimento público e estabelece sistemas descentralizados de avaliação e monitorização.

4.2. Políticas activas do mercado de trabalho e sistemas de informação sobre mercado de trabalho

180. As PAMT são políticas reguladoras que influenciam a interacção entre a oferta e a procura de mão-de-obra.²⁴ As medidas do mercado de trabalho que proporcionam substituição de rendimento são normalmente chamadas políticas passivas do mercado de trabalho. No contexto da OCDE, as PAMT têm sido cada vez mais associadas à noção de “activação”, ou seja, aos esforços crescentes dos destinatários de benefícios de desemprego para procurar activamente um emprego ou participar em programas de formação ou de emprego. Estas ferramentas políticas são normalmente facultadas por serviços públicos de emprego (e agências privadas) e dirigem-se aos desempregados no sentido de aumentar a sua empregabilidade (como explicado no Capítulo 5). O mecanismo de activação implica que os benefícios passam a estar dependentes da participação em programas de formação ou noutros programas. Em geral, as estratégias de activação concentram-se no desenvolvimento de planos de acção individuais e na informação e monitorização regular das iniciativas tomadas pelo desempregado; informações sobre emprego para os beneficiários; e programas destinados a melhorar a motivação, as qualificações e a empregabilidade. Em sentido lato, as PAMT podem também abranger medidas destinadas a manter os trabalhadores nos seus postos de trabalho, como subsídios ao salário e ao emprego, programas de obras públicas e incentivos ao empreendedorismo. Além disso, as políticas procuram focar segmentos da população vulneráveis ao desemprego de longa duração e ao desencorajamento, como os jovens (ver a secção seguinte sobre o emprego de jovens).

181. O recurso a PAMT, em termos de alcance e diversidade, diminui em função do nível de rendimento dos países, o que reflecte as limitações financeiras e de capacidade enfrentadas a nível nacional. Um estudo recente do *Bureau* sobre as respostas dos governos à crise²⁵ concluía que a resposta política mais utilizada no grupo de rendimento médio era a formação, seguida da ajuda na procura de emprego, dos incentivos ao empreendedorismo e dos programas de obras públicas.

182. Diversos departamentos do *Bureau* trabalham – frequentemente em conjunto – nas PAMT e a natureza desse trabalho é de investigação intensiva. Foram conduzidos estudos, por exemplo, sobre

²⁴ Para uma análise mais profunda das questões abordadas no presente documento, ver S. Cazes, S. Verick, e C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, Employment Working Paper N.º 35 (Genebra, BIT, 2009).

²⁵ *idem*.

a variedade e a eficácia das PAMT²⁶ e o papel destas políticas à luz da Convenção (N.º 158) relativa à Cessação do Contrato de Trabalho, de 1982. A questão mais vasta da regulamentação do trabalho, face ao desempenho económico, foi também analisada sobretudo em relação à International Finance Corporation (IFC) cujas avaliações dos países em termos de legislação de protecção do emprego, feitas nos relatórios anuais *Doing Business* da IFC, influenciaram uma mudança na metodologia e na utilização das avaliações na política do trabalho.²⁷ A investigação do *Bureau* sobre as PAMT enforma frequentemente o aconselhamento sobre políticas prestado aos mandantes.

183. A concepção e implementação das políticas do mercado de trabalho serão aperfeiçoadas com base em novas conclusões dos estudos sobre a sua implementação e resultados, bem como sobre as inovações.²⁸ Este processo irá contribuir para uma melhor compreensão dos ajustamentos do mercado de trabalho, antes e durante a crise.

184. A informação e análise do mercado de trabalho constituem bases essenciais para desenvolver políticas centradas e direccionadas em matéria de trabalho e emprego, bem como para monitorizar o seu impacto. Como referido no Capítulo 2, os dados e estatísticas relativos ao mercado de trabalhos são ainda pouco desenvolvidos em muitos países, apesar de os pedidos de apoio dos mandantes terem aumentado devido à necessidade de monitorizar o impacto da crise e a resposta política. Não é possível desenvolver metas abrangentes em matéria de emprego sem uma informação correcta e atempada sobre as mudanças verificadas no mercado de trabalho – e essas informações só podem ser fornecidas mediante inquéritos de boa qualidade e regulares sobre a força de trabalho. No entanto, apenas 20 países em desenvolvimento dispõem de inquéritos semestrais sobre a força de trabalho (e apenas um em África), enquanto que apenas 17 países em desenvolvimento dispõem de dados actualizados sobre o desemprego.²⁹

185. No mundo em desenvolvimento, muito poderia ser realizado mediante uma melhor análise dos dados disponíveis, uma melhor organização das redes institucionais entre utilizadores e fornecedores de dados, e um apoio focalizado aos mandantes. Em grande parte da África e em regiões da Ásia, os países dispõem de dados limitados e de uma fraca capacidade analítica, excepto em algumas instituições académicas e de investigação.

186. O *Bureau* conta com uma divisão do trabalho (1) para a recolha e (2) a análise de informação sobre o mercado de trabalho. A primeira dessas actividades constitui uma das responsabilidades principais do Departamento de Estatística que, para além da compilação e disseminação de dados estatísticos recebidos dos Estados-membros e mandantes de todo o mundo, coordena também a fixação de normas estatísticas internacionais e presta assistência técnica aos Estados-membros sob a forma de trabalho e estabelecimento de inquéritos, registos administrativos e outras fontes estatísticas, a fim de lhes permitir produzir melhores estatísticas do trabalho. A análise dos dados dos mercados de trabalho como, por exemplo, através da publicação das séries sobre Tendências Mundiais de Emprego, é efectuada por economistas na Unidade de Tendências do Departamento de Análise Económica e do Mercado de Trabalho no Sector de Emprego. Outros departamentos do *Bureau*, tanto na sede como no terreno, participam igualmente na análise de estatísticas do trabalho.

187. Está actualmente em curso um grande esforço para o desenvolvimento de indicadores sobre trabalho digno. Muitos elementos importantes do conceito multifacetado de trabalho digno prestam-se a uma quantificação – que, por sua vez, pode fornecer um visão bastante mais sólida do mercado de trabalho do que o recurso a medidas tradicionais, como a participação na força de tra-

²⁶ P. Auer, P. Efendioglu e J. Leschke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Genebra, ILO, 2008).

²⁷ *The Doing Business indicators: Measurement issues and political implications*, ver: www.ilo.org/empelm/what/pubs/lang—en/docName—WCMS_113905/index.htm.

²⁸ Foi já lançado um estudo comparativo sobre o funcionamento do mercado de trabalho no Benim, Burquina Faso, Camarões e Mali, o qual irá fornecer recomendações sobre políticas no domínio das PAMT.

²⁹ Departamento de Estatística, ILO, Genebra.

balho, o emprego e o desemprego. A este propósito, a OIT acolheu uma reunião técnica de peritos que recomendaram uma série de indicadores de base abrangendo os quatro pilares do trabalho digno – reunião essa que foi apoiada pela Conferência Internacional de Profissionais de Estatísticas do Trabalho (ICLS) de 2008, realizada em Genebra. Na sequência destas actividades, o Departamento de Integração de Políticas preparou, em coordenação com o Departamento de Estatística, uma série de perfis de países em matéria de trabalho digno, a fim de testar e promover a utilização dos indicadores acordados e, assim, transmitir uma visão mais profunda das condições de trabalho. No que diz respeito a uma “forma reduzida” dos indicadores do trabalho digno, a OIT foi bem sucedida na obtenção da aceitação por parte da ONU da inclusão de quatro novos indicadores adoptados em 2007 para os ODM 1 sobre emprego e redução da pobreza.³⁰

188. O *Bureau* tornou mais célere a monitorização e disseminação de informação e análises do mercado de trabalho, a nível mundial e regional, em resposta à crise económica.³¹ Além disso, o *Bureau* continua a ajudar os países a criar os seus próprios sistemas nacionais de informação e de análise do mercado de trabalho, através de intervenções específicas, tais como, apoio para análise do mercado de trabalho ou desenvolvimento de ferramentas de análise para fins específicos,³² bem como através de abordagens mais abrangentes, incluindo projectos específicos ou componentes de projectos.

189. O quadro 3.2. apresenta um conjunto de actividades de apoio técnico destinadas a melhorar a capacidade para preparar e utilizar informação sobre mercado de trabalho.

Quadro 3.2. Países que receberam formação quanto à capacidade estatística e analítica para monitorizar a evolução dos ODM 1

Região	
África	África do Sul, Botsuana, Etiópia, Gana, Guiana, Libéria, Malavi, Mali, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, República Unida da Tanzânia, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Somália, Togo, Uganda, Zâmbia, Zimbabué
América Latina e Caraíbas	Argentina, Brasil, Costa Rica, Equador, Jamaica
Estados Árabes	Egipto, Líbano, República Árabe Síria, Sudão
Ásia e Pacífico	Camboja, Fiji, Filipinas, Ilhas Salomão, Índia, Indonésia, Malásia, Mongólia, Paquistão, Sri Lanca, Vietname
Europa (incluindo Ásia Central)	Antiga República Jugoslava da Macedónia, Azerbaijão, Cazaquistão, Croácia, Montenegro, Quirguizistão, Tajiquistão, Turquemenistão, Turquia, Usbequistão

4.3. Emprego de jovens

190. O emprego de jovens é uma prioridade nacional na maior parte dos países. Em muitos casos, esta prioridade não se traduz em planos operacionais que alinhem as provisões de políticas-chave económicas e sociais com intervenções de acção-orientada, suportadas em investimentos adequa-

³⁰ Os indicadores são: o rácio de emprego face à população; os trabalhadores pobres; a percentagem do trabalho vulnerável; e a produtividade da mão-de-obra.

³¹ Para além de edições periódicas sobre os Principais Indicadores do Mercado de Trabalho (*Key Indicators of the Labour Market - KILM*), foi publicada em 2009 uma série de actualizações trimestrais das Tendências Mundiais do Emprego focando o impacto da crise económica no mercado de trabalho. São também remetidas para o Observatório da Crise de Emprego Mundial da ILO súmulas informativas sobre países e estatísticas mundiais sobre mercado de trabalho.

³² A título de exemplo, a ILO iniciou o desenvolvimento de uma ferramenta de projecção do emprego a curto prazo na Ucrânia; uma ferramenta semelhante poderá ser adoptada no Vietname no contexto do apoio à promoção do emprego.

dos – incluindo recursos humanos e financeiros. A prioridade do emprego de jovens é frequentemente operacionalizada através de intervenções que são limitadas tanto no tempo como no seu âmbito (por exemplo, na abordagem programática). Estas intervenções são normalmente concentradas em medidas do lado da oferta, sendo a formação em matéria de qualificações a intervenção dominante, seguida das competências na procura de emprego, o aconselhamento da carreira e outros serviços de emprego. As medidas destinadas a aumentar a procura de mão-de-obra consistem geralmente em subsídios ao emprego para pessoas que entram no mercado de trabalho, obras públicas e serviços à comunidade, auto-emprego e promoção do empreendedorismo, incluindo o acesso a serviços financeiros e não financeiros.

191. Embora a responsabilidade pelo emprego de jovens caiba normalmente a ministérios e agências específicos, como os ministérios da educação e do emprego, nalgumas regiões – por exemplo em África – os ministérios responsáveis pelos assuntos da juventude têm, cada vez mais, a responsabilidade pelo emprego de jovens. Esta realidade poderia contribuir para uma melhor integração do emprego de jovens nas políticas de desenvolvimento para a juventude. Contudo, poderá também desligar o emprego de jovens do emprego e de outras políticas económicas e sociais, se o sistema de governação não for capaz de garantir a coordenação entre os vários ministérios responsáveis por políticas que afectem o emprego de jovens.

192. No seguimento da resolução sobre o emprego de jovens aprovada pela CIT em 2005, o *Bureau* apoia actualmente o trabalho em matéria de emprego de jovens em mais de metade dos Programas de Trabalho Digno por País existentes. Embora os tipos de assistência do *Bureau* ao emprego de jovens varie entre países e regiões, esta ajuda consiste normalmente em:

- Recolha e análise de dados e informação sobre mercado de trabalho de jovens;
- Políticas nacionais e quadros institucionais, e disseminação de boas práticas;
- Prestação de apoio técnico para a integração do emprego de jovens nos quadros e políticas nacionais de desenvolvimento (políticas nacionais de emprego e/ou estratégias de desenvolvimento para a juventude) e desenvolvimento de planos de acção (por exemplo, planos de acção nacionais para o emprego de jovens);
- Aconselhamento e assistência técnica na concepção, execução, monitorização e avaliação dos programas nacionais de emprego para jovens;
- Informação, sensibilização e partilha de conhecimento para promover o trabalho digno para jovens através do diálogo tripartido a nível nacional e regional.

193. A prática recente de programação conjunta da ONU em matéria de emprego de jovens deu à OIT a oportunidade de otimizar o programa de cooperação técnica sobre emprego de jovens no âmbito do UNDAF. A vertente do emprego e da migração de jovens do Fundo para a Concretização dos ODM, patrocinado pelo Governo da Espanha, permitiu que 12 agências da ONU e a Organização Internacional das Migrações (OIM) evoluíssem para abordagens mais coordenadas que operacionalizassem as prioridades nacionais para o emprego de jovens no âmbito do conceito geral de trabalho digno. Esta iniciativa foi lançada pela OIT e resultou em programas conjuntos da ONU que são actualmente implementados por 14 Equipas por Países das Nações Unidas. A OIT é responsável pela orientação ou aplicação em nove delas, envolvendo cerca de 18 milhões USD de um total de 73 milhões USD alocados a esta vertente. Estes programas estendem-se pelos quatro pilares da Agenda para o Trabalho Digno, desde os direitos no trabalho às iniciativas integradas para o emprego de jovens, condições de trabalho, políticas de migração e protecção dos trabalhadores migrantes.

194. Em 2009, foi efectuada uma avaliação independente da estratégia da OIT para o emprego de jovens durante o período de 2006-2008 e as suas conclusões foram debatidas no Conselho de Administração em Novembro de 2009. A avaliação concluiu que a abordagem e as iniciativas da OIT em matéria de emprego de jovens eram pertinentes para as necessidades dos jovens em matéria de emprego, para as Agendas para o Trabalho Digno nacionais e para as prioridades dos man-

dantes da OIT.³³ A avaliação recomendou também ao *Bureau* que apoiasse abordagens integradas para o emprego de jovens a nível nacional e que reforçasse a coordenação e sinergia entre departamentos e programas.

4.4. Financiamento social

195. O financiamento social ou “financiamento inclusivo” tornou-se um elemento-chave das estratégias contra a pobreza e das políticas de promoção do emprego em muitos países. As políticas de promoção do financiamento social abordam os desafios dos serviços financeiros em termos de transparência, protecção, proximidade, preço abordável e acesso para os segmentos de mercado menos servidos.

196. O Programa de Financiamento Social (PFS) da OIT concentra-se em questões relativas ao sector do financiamento nacional, tais como: liberalização financeira e impacto nas camadas pobres; estratégias financeiras que sejam sustentáveis comercialmente mas que também reduzam a pobreza, incluindo o microcrédito, ou que encaminhem os recursos para as empresas que respeitem as NIT; e investimento socialmente responsável. As inovações financeiras geradoras de ganhos sociais para os trabalhadores pobres são o centro de atenção do trabalho em curso. O PFS procura demonstrar o impacto das alterações da distribuição financeira no trabalho digno e no emprego, no âmbito de duas iniciativas de investigação: “Microcrédito para o trabalho digno” e “Facilidade de inovação em microsseguro”. O primeiro resulta de uma parceria com 20 instituições de microcrédito que concedem financiamentos a 2,1 milhões de famílias pobres, dispondo de um total de capacidade de empréstimo de 1,6 mil milhões USD. O segundo fornece subsídios de inovação a instituições que procurem adaptar os microsseguros às necessidades das famílias pobres; até agora, foram atribuídos 11,7 milhões USD em subsídios de inovação a 82 beneficiários.

197. O impacto da actividade do *Bureau* nestes domínios pode ser avaliado pela diferença que causou nas instituições que trabalharam com ele – por exemplo, se influenciou e mudou as suas acções, análises e políticas. A lei que constitui o primeiro quadro regulador mundial sobre microcrédito, por exemplo, foi adoptada pelo Banco Central dos Estados da África Ocidental com base no parecer do *Bureau*. Vários outros bancos centrais utilizaram essa lei como modelo para a regulamentação das instituições financeiras sedeadas no território dos membros. Outro caso de interesse é o programa EDEN lançado pelo Governo francês para ajudar os desempregados a criar o seu próprio negócio com empréstimos sem garantia, que utiliza critérios de elegibilidade para os intermediários, públicos e privados, que foram concebidos e desenvolvidos pelo *Bureau*. O Banco de Reserva da Índia decidiu elevar o limite máximo de empréstimo para os empréstimos sem garantia – especialmente no caso de empréstimos concedidos a mulheres – por conselho do BIT. No Sudeste Asiático, mais de 30 000 famílias em risco de trabalho infantil ou de tráfico de seres humanos diminuíram o seu grau de vulnerabilidade graças ao acesso a serviços financeiros e à formação em literacia financeira através de uma iniciativa conjunta do *Bureau*.

5. Governação e análise

198. A necessidade de uma governação e de mecanismos de análise mais fortes nas políticas de emprego foi reconhecida na avaliação da implementação da AGE e no acompanhamento da Declaração sobre Justiça Social. O Capítulo 1 analisou brevemente os dois processos existentes: o mecanismo de supervisão das NIT, incluindo o Inquérito Geral; e o Comité EPS do Conselho de Administração, que debate questões substanciais da actividade do *Bureau* para o emprego e protecção social e presta orientações sobre o modo como a Organização pode ser mais eficaz na concretização dos objectivos relativos ao emprego e à protecção social.

³³ ILO: *Independent evaluation of the ILO's strategy to increase member States' capacities to develop policies and programmes focused on youth employment*, Conselho de Administração, 306.^a Sessão, Genebra, Nov. 2009, GB.306/PFA/13/3.

199. O primeiro mecanismo prevê uma análise jurídica do cumprimento pelos países das normas internacionais relativas ao emprego com base nos relatórios nacionais. Fonte inestimável de informação, este processo fica aquém no fornecimento de uma análise abrangente e interdisciplinar das políticas económicas, que são essenciais para o cumprimento do objectivo transversal do emprego, e completamente na informação sobre as acções tomadas para além dos ministérios do trabalho. A identificação e avaliação de boas práticas são difíceis.

200. Quanto ao Comité EPS, dois países por ano têm sido convidados, desde 2007, a apresentar comunicações ao Comité, com base numa série breve de questões destinadas a ajudá-los a preparar as suas comunicações e a proporcionar alguma similitude entre países. Embora as discussões dos casos dos diferentes países tenham sido esclarecedoras, este processo de análise tem as desvantagens inerentes: apenas dois países por ano apresentam as suas políticas de emprego ao Comité EPS; e há poucos elementos para uma avaliação crítica (*benchmarking*).

201. O Processo de Bucareste, outro processo inovador, foi lançado em 2003 para formular políticas de emprego nos países da Europa de Sudeste. O *Bureau* – em parceria com o Conselho da Europa e em cooperação com a Comissão Europeia – forneceu orientações estratégicas e apoio técnico a fim de promover a cooperação regional e um mecanismo de análise interpares das políticas de emprego. Através das Análises por País da Política de Emprego (APPE), a política de emprego de cada país foi avaliada e foram feitas recomendações para a melhorar. Orientados por conferências ministeriais e analisados por um comité permanente de alto nível composto por directores do emprego dos ministérios do trabalho e directores-gerais dos serviços públicos de emprego, os relatórios foram discutidos em seminários tripartidos nacionais em cada país. Foram efectuadas avaliações interpares das políticas nacionais de emprego entre todos os países participantes, apoiadas por seminários de formação da OIT. Com a conclusão das análises, a OIT presta agora assistência aos países na implementação das recomendações. O êxito deste processo de avaliação interpares proporciona importantes ensinamentos e poderá ser um eventual modelo para aplicação noutras regiões.

202. Outras instituições internacionais dispõem de modelos diferentes de análise sistemática das políticas no âmbito dos seus mandatos. A OMC tem as suas Análises das Políticas Comerciais e o FMI, no âmbito do artigo IV, efectua análises das políticas macroeconómicas e financeiras. A OCDE e a UE têm as suas próprias versões de processos de avaliação interpares articulados em torno das orientações da Estratégia do Emprego e da Estratégia Europeia para o Emprego, respectivamente (ver caixa 3.1). Estes meios não existem para os Estados-membros da OIT com baixo ou médio rendimento.

203. O reforço da governação e dos mecanismos de análise das políticas de emprego na OIT pode ser uma estratégia possível para o futuro. O desenvolvimento de orientações adequadas para os países com diferentes níveis de desenvolvimento contribuiria para um mecanismo reforçado de análise. Estas orientações, destinadas em especial aos países em desenvolvimento com rendimentos baixos ou médios, seriam baseadas nos instrumentos e abordagens da OIT e seriam informadas por análises de boas práticas, associadas a processos mais sólidos de análise interpares das políticas de emprego, possivelmente em torno do Comité EPS. As orientações e um processo reforçado de análise em torno das mesmas dotariam os Estados-membros e parceiros sociais desses países de um melhor conhecimento e aconselhamento político.³⁴

Avaliação de impacto

204. No âmbito da preparação do presente relatório, analisou-se até que ponto o trabalho da OIT teve impacto no emprego. De um modo geral, embora tenha havido avaliações regulares dos pro-

³⁴ Esta proposta foi apresentada ao Comité PES em: ILO: *Overview of the Global Employment Agenda implementation*, Conselho de Administração, 300.^a Sessão, Genebra, Nov. 2007, GB.300/ESP/2.

jectos e programas, cujos resultados são brevemente assinalados no Anexo III, o impacto do trabalho do *Bureau* no desenvolvimento de políticas não foi avaliado regularmente.

205. A avaliação temática da participação da OIT nos Documentos sobre a Estratégia de Redução da Pobreza (DERP) é considerada uma análise de referência a este respeito. A avaliação analisava o grau de integração da Agenda para o Trabalho Digno nos DERP em cinco países,³⁵ e o grau de empenhamento dos mandantes e da OIT no processo e no seu impacto.

206. Um exemplo desse impacto reside no facto de o emprego aparecer cada vez mais na segunda geração das ERD, reflectindo as mudanças de mentalidade nos serviços governamentais e nos parceiros multilaterais que conduzem o processo para além dos mandantes da OIT.

207. A figura 3.4 demonstra esta mudança de visão. O emprego é cada vez mais tratado como um objectivo transversal e adquire uma preponderância crescente. O emprego de jovens e as questões de género adquiriram também maior importância. Mas a avaliação demonstrou que embora os mandantes tivessem participado mais no processo de formulação e não tivessem sido apenas consultados, a participação tinha esmorecido durante as fases de implementação e de monitorização. Além disso, as ligações das políticas de emprego com as questões macroeconómicas são ainda relativamente fracas.³⁶ A avaliação registou ainda a boa utilização do orçamento regular e do apoio extra-orçamental de diversos doadores prestado³⁷ ao *Bureau* que conduziu a estas avaliações inter pares e de governação positivas das políticas de emprego.³⁸

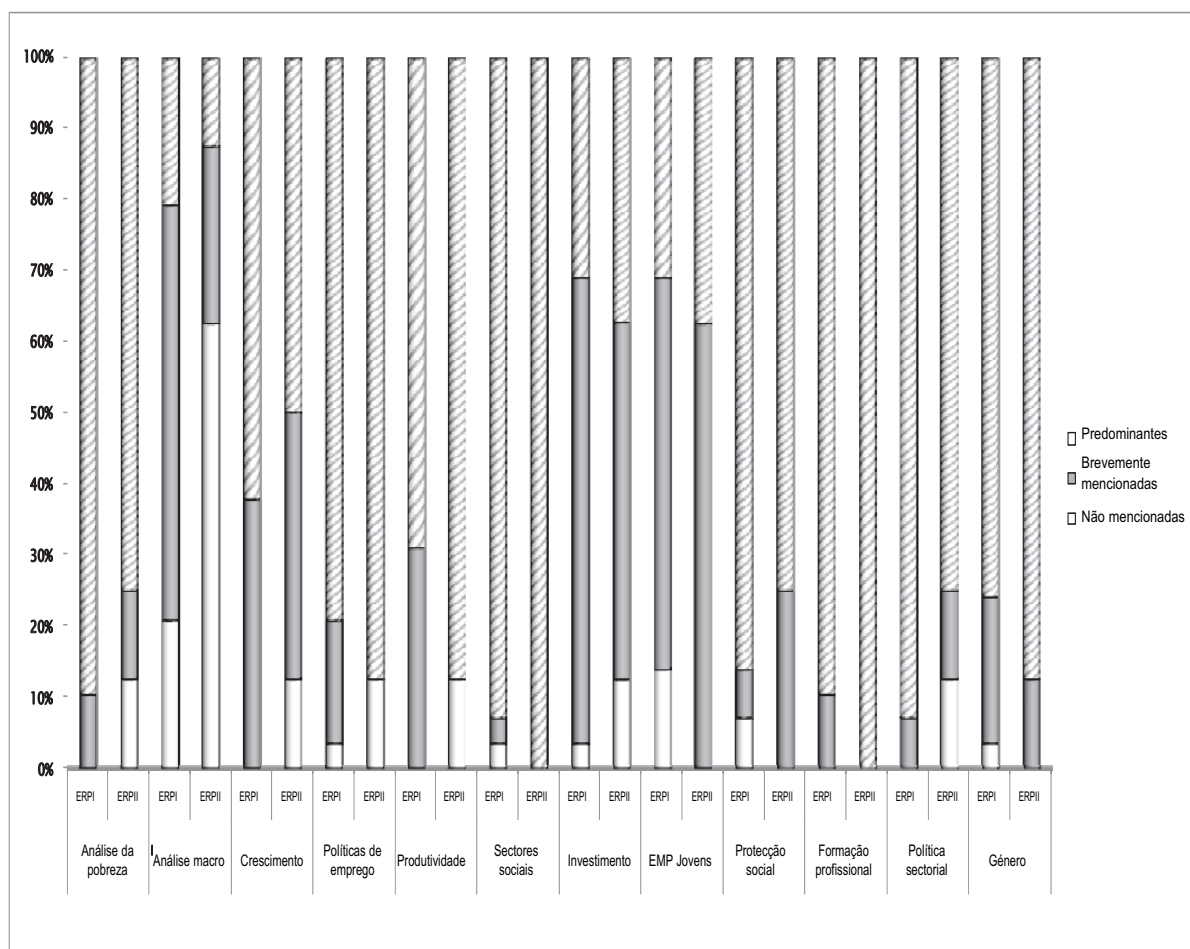
³⁵ Gana, Indonésia, Mali, Nepal e República Unida da Tanzânia.

³⁶ ILO: *The Decent Work Agenda in Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): Recent developments*, Conselho de Administração, 300.ª Sessão, Genebra, Nov. 2007, GB.300/ESP/3.

³⁷ O apoio financeiro extra-orçamental concedido pelo DDI (Departamento para o Desenvolvimento Internacional) e pelo programa DANIDA à ILO nas fases iniciais deste trabalho permitiu a expansão das aplicações relativas aos países e das iniciativas de criação de capacidades.

³⁸ O Departamento das Políticas de Emprego está a preparar uma nova série de análises aprofundadas de uma amostra de processos de desenvolvimento de políticas de emprego em cerca de 20 países de todas as regiões a fim de retirar ensinamentos e de avaliar as diferentes abordagens.

Figura 3.4. Primeira e segunda gerações das Estratégias de redução da pobreza: Conteúdo e emprego



Fonte: ILO, EMP/POLICY-CEPOL base de dados sobre as políticas nacionais de emprego e as ERP, 2009.

Meios de acção e prioridades futuras

208. O *Bureau* apoia os esforços dos mandantes tendentes a promover o pleno emprego produtivo e o trabalho digno para todos através de diversos meios de acção. A prestação de **conselhos sobre políticas** é um elemento-chave dessa estratégia. A experiência ao longo dos anos demonstrou que o apoio ao desenvolvimento e à execução de políticas, bem como a facilitação do diálogo tripartido, não podem realizar-se através de missões consultivas multidisciplinares únicas. Para um apoio eficaz, é necessário um empenho a longo prazo e recorrente da parte do *Bureau*. A actual capacidade do *Bureau* traduz-se na existência de cerca de dez especialistas em políticas de emprego no terreno, em todas as regiões, e de dez analistas das políticas de emprego por países na sede. Este número é claramente inadequado para corresponder, de forma atempada, ao número e complexidade dos pedidos (ver Anexo II para um resumo do conjunto de recursos humanos atribuídos ao objectivo do emprego).

209. A **investigação sobre políticas** tem-se concentrado principalmente na relação entre crescimento, emprego, redução da pobreza e em estudos sobre sectores específicos e análises sobre emprego e mercados de trabalho por país. O conjunto de conhecimentos tem de ser expandido, actualizado e reorientado para os novos desafios de emprego que os mandantes enfrentam numa economia mundial em rápida mutação. Foi adoptado um programa de investigação no âmbito do plano de execução da AGE. O Sector do Emprego, em coordenação com o Sector de Protecção Social, analisou os projectos de investigação em curso e as lacunas de conhecimento no âmbito de cada elemento essencial da AGE. Esta análise identificou áreas em que o *Bureau* deveria procurar

reforçar a investigação e reafirmar a sua posição como centro de excelência em matéria de emprego. Foram também adoptados novos procedimentos de garantia de qualidade em harmonia com procedimentos ao nível do *Bureau* no âmbito do novo Comité de Estudos e Publicações (CEP).

210. O *Bureau* deu também início a novas iniciativas destinadas a tornar os parceiros sociais mais conscientes de que a falta de espaço orçamental e político funciona como uma limitação à criação de empregos e à identificação de opções pragmáticas para o reforço desse espaço. As questões actualmente em estudo incluem a necessidade de um compromisso renovado face à mobilização de recursos nacionais, especialmente nos países em desenvolvimento com baixas cargas fiscais e com uma utilização insuficiente dos recursos existentes, bem como medidas institucionais para reforçar o acesso a financiamento externo em condições favoráveis que possam ser rapidamente desencadeadas em tempos de crise e de choques externos.³⁹ A investigação sobre políticas macroeconómicas e que aborde variáveis “reais” (emprego e produção) analisa de que forma a noção de “*real targeting*” (objectivos concretos) pode ser formalmente integrada como parte dos mandatos e indicadores-chave de desempenho das autoridades monetárias, ministérios das finanças e ministérios de planeamento nacional.⁴⁰

211. Há fortes razões para investir mais recursos na obtenção de novos conhecimentos a nível interno, dando início a novas investigações substantivas sobre as causas dos fracos resultados em matéria de emprego em muitos países em desenvolvimento, apesar de um crescimento do PIB adequado, e sobre políticas susceptíveis de contribuir para um crescimento mais inclusivo e rico em emprego. O novo contexto de pós-crise aponta para a necessidade de aumentar e focalizar o trabalho analítico da OIT nos quadros macroeconómicos e nas estratégias sectoriais que apontem e ataquem melhor os objectivos do pleno emprego produtivo. Em particular, a agenda de investigação deveria concentrar-se em “estratégias de reequilíbrio” susceptíveis de promover a procura interna e o crescimento liderado pelo rendimento. Similarmente, há um forte potencial para investir em novos estudos sobre as sinergias entre os objectivos do trabalho digno, tal como preconizado na Declaração sobre Justiça Social, e nas interacções políticas entre protecção social e emprego, política salarial e emprego, migração de trabalhadores e emprego. É também necessário reforçar o trabalho em rede com académicos e analistas.⁴¹ Uma agenda de investigação sólida e renovada é fundamental para a prestação de conselhos seguros sobre políticas aos mandantes e para defender a coerência das políticas junto das instituições financeiras internacionais.

212. As **ferramentas**, manuais e orientações políticas são um importante meio para a disseminação de conhecimentos, de experiência prática e análises de boas práticas de uma maneira eficaz e amigável. O quadro 3.3 apresenta algumas das principais ferramentas desenvolvidas e largamente utilizadas no apoio à política de emprego, bem como as que estão a ser renovadas e testadas. Enquadram-se em três categorias: ferramentas de diagnóstico que fornecem meios e enquadramentos analíticos para a análise de situações e a avaliação das limitações e oportunidades; ferramentas para a criação de capacidades e o desenvolvimento de políticas que apoiem actividades de sensibilização e forneçam orientações práticas para o desenvolvimento de políticas e programas; e ferramentas de avaliação de impacto que ajudem na monitorização e avaliação do impacto das políticas e dos programas.

³⁹ I. Islam, op. cit.

⁴⁰ Este enquadramento é proposto em G. Epstein: *Rethinking monetary and financial policy: Practical suggestions for monitoring financial stability while generating employment and poverty reduction*, Documento de Trabalho sobre Emprego N.º 37 (Genebra, BIT, 2009).

⁴¹ Na sequência da nova Estratégia de Conhecimento da ILO. Ver, ILO: *Results-based strategies 2010–15: Knowledge Strategy – Strengthening capacity to deliver decent work and the Global Jobs Pact*, Conselho de Administração, 306.ª Sessão, Genebra, Nov. 2009, GB.306/PFA/12/3.

Quadro 3.3. Ferramentas para a política de emprego: apenas exemplos seleccionados
(enquadramentos analíticos, manuais, informações sobre políticas, metodologias)

Ferramentas de diagnóstico	
<input type="checkbox"/>	Enquadramento analítico para uma análise abrangente da política de emprego (com base na AGE)
<input type="checkbox"/>	Estudo da transição da escola para a vida activa
<input type="checkbox"/>	Estratégias sectoriais destinadas a reforçar o potencial de emprego (preparação em curso)
<input type="checkbox"/>	Guia para uma avaliação rápida do impacto da crise no emprego a nível nacional
<input type="checkbox"/>	Metas de emprego e limitações ao crescimento do emprego (preparação em curso)
<input type="checkbox"/>	Avaliações do contexto financeiro para a política de emprego (preparação em curso)
Ferramentas para a criação de capacidades e o desenvolvimento de políticas	
<input type="checkbox"/>	Estratégias de trabalho digno e de redução da pobreza (ERP) – Manual de referência
<input type="checkbox"/>	Planos de acção nacionais relativos ao emprego de jovens
<input type="checkbox"/>	Trabalho digno e economia informal: Facilitar a transição para o sector formal
<input type="checkbox"/>	Políticas de emprego e para os mercados de trabalho
<input type="checkbox"/>	Género, pobreza e emprego
<input type="checkbox"/>	Orientações sobre género nas políticas de emprego
<input type="checkbox"/>	Políticas urbanas de criação de empregos (preparação em curso)
<input type="checkbox"/>	Guia dos programas públicos de emprego (preparação em curso)
<input type="checkbox"/>	Alcançar oportunidades de emprego iguais para as pessoas com deficiência
<input type="checkbox"/>	Trabalho digno e pessoas com deficiência
Ferramentas de monitorização e de avaliação de impacto	
<input type="checkbox"/>	Guia dos novos indicadores de emprego dos ODM 1
<input type="checkbox"/>	Avaliação de impacto no emprego (AIE) dos investimentos em infra-estruturas
<input type="checkbox"/>	Análises de despesas públicas e resultados do emprego (preparação em curso)

213. O quadro 3.4 apresenta o portefólio da **cooperação técnica** extra-orçamental para os programas abrangidos pelo objectivo estratégico do emprego, o qual correspondia a um total de quase 332 milhões USD até Fevereiro de 2010.

214. Com base na interpretação das exigências dos mandantes, são necessários financiamentos adicionais para apoiar o desenvolvimento e o diálogo em matéria de política de emprego, e para a capacitação sistemática e recorrente dos mandantes da OIT, permitindo-lhes defender com eficácia a centralidade do emprego nas políticas económicas e sociais. Este aspecto tem sido bastante esquecido na mobilização de recursos extra-orçamentais. Dado que o emprego de jovens assume uma tão alta prioridade em todas as regiões, esta é uma outra área onde devem ser desenvolvidos esforços na mobilização de recursos.

Quadro 3.4. Cooperação técnica extra-orçamental: portefólios por temas de emprego*

Temas da política de emprego	Orçamento total até Fevereiro de 2010 (USD)
Política de emprego	18 021 215
Desenvolvimento de qualificações e empregabilidade	48 115 242
Desenvolvimento de empresas	93 968 346
Investimento em actividades de emprego intensivo	84 599 097
Resposta à crise e reconstrução	30 746 050
Financiamento social	19 754 525
Comércio e emprego	3 397 590
Emprego de jovens e outros projectos integrados de emprego	32 913 172
TOTAL	331 515 237

* Orçamentos disponíveis em Fevereiro de 2010, não incluindo o financiamento através da Conta Complementar do Orçamento Geral. Os projectos destinados ao emprego de jovens e ao comércio e emprego foram enumerados separadamente para melhor reflectir a sua finalidade central.

215. **A capacitação dos mandantes da OIT** é conduzida de diversas formas a nível nacional e presta apoio aos governos, na formulação das políticas nacionais de emprego, ou de estratégias e programas específicos por sector/tema; e aos parceiros sociais, tendo em vista a participação e a competência efectivas para desenvolver e influenciar os processos de 45 políticas. Além disso, informa e facilita o diálogo tripartido no Centro Internacional de Formação da OIT (Centro de Turim). O quadro 3.5 apresenta alguns exemplos recentes destes casos. A lacuna identificada de um curso regular que se mantenha actualizado com a novas abordagens está a ser colmatada através de uma nova iniciativa conjunta entre o Sector do Emprego e o Centro de Turim.

Quadro 3.5. Capacitação dos mandantes: alguns exemplos

Tema	Breve descrição
Integrar as questões de emprego e trabalho digno nas ERP e nos quadros nacionais de desenvolvimento	Uma série de seminários em Turim, realizados periodicamente desde 2002, aborda as políticas de emprego e do mercado de trabalho nos países em desenvolvimento com rendimentos baixos e intermédios. Um seminário de 2008, organizado e ministrado conjuntamente pela OIT e pelo Banco Mundial para a África francófona, examinou a coerência do apoio e aconselhamento de políticas. Para além da capacitação dos mandantes, estes seminários procuram criar melhores capacidades para o pessoal da OIT, no terreno e nas sedes, a fim de promover o trabalho digno e o emprego nos processos nacionais de planeamento do desenvolvimento.
Economia do trabalho para o desenvolvimento	Curso de uma semana organizado em colaboração com o Centro de Turim e ministrado em conjunto com o Banco Mundial e a OCDE. O objectivo a longo prazo é reforçar a capacidade dos órgãos de direcção política nos países com rendimentos baixos e intermédios para adoptar políticas eficazes para o emprego e os mercados de trabalho.
Financiamento social	Capacitação para organizações de empregadores e de trabalhadores seleccionadas numa série de temas como a formalização através do acesso ao financiamento; legislação complementar e políticas dos bancos centrais; estudo de viabilidade dos seguros voluntários baseados nas empresas; fundos de garantia para trabalhadores despedidos; acordos de negociação colectiva; e acesso aos financiamentos.

216. A existência de **parcerias amplas e reforçadas** é crucial para efeitos de sensibilização e criação de novas alianças, a fim de dotar os Estados-membros de poderes para orientar a recuperação pós-crise com uma verdadeira concentração no emprego. O quadro 3.6 apresenta exemplos recentes de parcerias activas.

Quadro 3.6. Exemplos de parcerias e alianças

Área	Parcerias e alianças
Análise das políticas nacionais de empregados países da Europa de Sudeste e da República da Moldávia	Iniciativa da OIT e do Conselho da Europa com apoio do Governo belga
Concepção e execução de programas EIIP	Confederação das Associações Internacionais de Prestadores de Serviços, Federação Internacional dos Trabalhadores da Construção e da Madeira, Banco Mundial, Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Interamericano de Desenvolvimento, UE e principais doadores bilaterais
Concepção e execução de programas de financiamento social	Grupo Consultivo de Ajuda aos Pobres, principais universidades europeias e canadianas, Instituto Mundial de Bancos de Poupanças, Associação Europeia de Cauçionamento Mútuo, 22 instituições de microfinança e de microsseguro.
Emprego de jovens	Rede para o Emprego Jovem (YEN) abrangendo a OIT, as agências da ONU e o Banco Mundial
Políticas de crescimento, redução da pobreza e emprego	OIT–Programa “Uma ONU”: na República Unida da Tanzânia, a OIT desempenha um papel central no Programa “Uma ONU” relativamente ao Programa Conjunto de Crescimento e Redução da Pobreza. A OIT representa outras agências neste domínio e representa a ONU no fórum geral de governos que executa o quadro nacional de desenvolvimento (MKUKUTA). O documento que rege esta parceria internacional é dos UNDAF. Trabalho com o ADB e o Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido no diagnóstico das limitações ao desenvolvimento no Nepal.
Estudos de diagnóstico de crescimento a fim de identificar limitações legais à criação de emprego	Realizado em colaboração com o ADB e o Banco de Desenvolvimento Islâmico na Indonésia e com o ADB no Nepal

Resposta à crise

Avaliações rápidas de impacto

217. Face à crise financeira e económica mundial, o *Bureau* redobrou os seus esforços para promover o emprego produtivo e o trabalho digno a nível nacional. Uma das modalidades de trabalho tem consistido na realização de avaliações rápidas de impacto. Uma equipa alargada do *Bureau* redigiu a *Avaliação rápida ao nível dos países sobre a crise de emprego* para os mandantes e serviços locais. Esta ferramenta tem sido alvo de uma procura e utilização intensas pelos países, na medida em que a mesma fornece um enquadramento central mas flexível para avaliar o impacto e intensificar o diálogo sobre o Pacto Global para o Emprego. Foram conduzidas avaliações rápidas de impacto no Bangladesh, Camboja, China, Filipinas, Índia, Indonésia, Libéria, Paquistão, Uganda e Vietname.

218. Estas avaliações contribuíram para um maior diálogo entre decisores políticos, trabalhadores e empregadores na identificação conjunta de respostas a todos os níveis – desde o macroeconómico até às medidas de adaptação das empresas e da mão-de-obra. Por exemplo, na Libéria, a avaliação rápida estimulou debates entre os mandantes e o governo no que se refere às decisões tendentes a redimensionar a estratégia nacional de desenvolvimento, em que um dos elementos consistia em expandir a procura e a produção nacional de arroz como meio de reduzir as despesas em moeda estrangeira com arroz importado, estimulando simultaneamente a criação de empregos, a segurança alimentar e a redução da pobreza. No Uganda, a avaliação abriu e fez evoluir o debate sobre os salários mínimos, bem como sobre a necessidade de expandir rapidamente as medidas de protecção social para as mulheres mais vulneráveis dos meios rurais. As avaliações rápidas estimularam também a acção tendente a finalizar e apoiar políticas nacionais de emprego como o principal instrumento interno para dar prioridade a meios de acção para expandir o emprego produtivo.

Inventário das respostas políticas nacionais

219. A Cimeira de Londres do G20 (Abril de 2009) convidou a OIT, em colaboração com outras organizações relevantes, a avaliar as medidas adoptadas no âmbito das políticas de emprego e pro-

tecção social, bem como as medidas necessárias para acções futuras. Posteriormente, o Director-Geral da OIT foi convidado para a Cimeira de Líderes do G20 em Pittsburgh (Setembro de 2009), tendo apresentado duas comunicações.⁴² Esses documentos incluíam um inventário das medidas adoptadas nas políticas de resposta à crise entre meados de 2008 e 30 de Julho de 2009 em 54 países, abrangendo todos os níveis de rendimento e regiões e incluindo 32 medidas específicas enumeradas em geral no Pacto Global para o Emprego (como referido no Capítulo 2).

220. O Banco Mundial e a OIT acordaram em colaborar na investigação e avaliação das políticas de resposta à crise. No âmbito desse acordo, será actualizado e desenvolvido o inventário de políticas de resposta à crise. Esse trabalho será liderado pela OIT e recorrerá ao enquadramento do Pacto Global para o Emprego. A OIT será responsável pela actualização da base de dados relativamente aos 54 países iniciais e por acrescentar mais alguns países, e o Banco Mundial contribuirá com perfis para a base de dados, baseados sobretudo na sua actividade nos países na Europa Oriental.

221. O inventário actualizado será uma ferramenta decisiva para os decisores políticos e os mandantes, proporcionando-lhes meios para cumprir o Pacto Global para o Emprego. Será também utilizado e disseminado através das actividades de formação e de aconselhamento sobre políticas do Banco Mundial e da OIT.

Reuniões regionais

222. Sobretudo a partir do terceiro trimestre de 2008, as Reuniões Regionais da OIT concentraram-se no apoio aos mandantes na resposta à crise. Esta actividade, exaustivamente reportada ao Conselho de Administração em Novembro de 2009,⁴³ foi prosseguida e reforçada. Por exemplo, o Primeiro Simpósio Africano para o Trabalho Digno (Ouagadougou, 1-2 de Dezembro de 2009), convocado a convite de Sua Excelência o Sr. Blaise Compaoré, Presidente do Burkina Faso, destinava-se a tornar operacional o Pacto Global para o Emprego em África. O Simpósio proporcionou uma oportunidade para a colaboração entre trabalhadores, empregadores e governos a fim de assegurar uma recuperação efectiva em África relativamente à crise financeira e económica mundial. No final do Simpósio, foi adoptado o “Roteiro para a implementação do Pacto Global para o Emprego em África”. Outro exemplo é a reunião dos ministros do trabalho e dos parceiros sociais em Pacific Island, os quais, em Fevereiro de 2010, chegaram a um acordo tendente a apoiar uma recuperação baseada no emprego através da promoção do trabalho digno na região do Pacífico, ao adoptarem a Declaração de Port Vila sobre Trabalho Digno e o documento que a acompanha, “Plano de Acção do Pacífico para o Trabalho Digno”. Afirmaram também o compromisso de aplicar na região o Pacto Global para o Emprego.

Aplicação integrada do Pacto Global para o Emprego

223. Através destas iniciativas e Reuniões Regionais, o *Bureau* recebeu pedidos de apoio dos mandantes tendo em vista a adopção de medidas de resposta à crise. O apoio do *Bureau* foi organizado em torno de medidas políticas específicas relacionadas com a crise e abrangeu todos os domínios da Agenda para o Trabalho Digno: emprego, protecção social, normas do trabalho e diálogo social. Este trabalho foi integrado no Programa e Orçamento (2010-2011).

224. À medida que o impacto da crise se foi agravando, alguns Estados-membros procuraram o apoio do *Bureau* para o desenvolvimento de uma série mais integrada de medidas de resposta à crise com base no portefólio de políticas do Pacto Global para o Emprego. Em resposta a esta pro-

⁴² ILO: *Protecting people, promoting jobs: From crisis response to recovery and sustainable growth*, Comunicação aos Líderes do G20 pelo Director-Geral da ILO; *Protecting people, promoting jobs: A survey of country employment and social protection policy responses to the global economic crisis*, Relatório à Cimeira de Líderes do G20, Cimeira de Pittsburgh, 24-25 de Setembro de 2009 (Genebra, 2009).

⁴³ ILO: *Follow-up to the Conference debate and decisions on the economic and employment crisis: Strategy to give effect to the Global Jobs Pact*, Conselho de Administração, 306.ª sessão, Nov. 2009, GB.306/3/1.

cura crescente, o Director-Geral da OIT adoptou, em Novembro de 2009, uma Disposição Especial do *Bureau* e identificou cinco missões especiais de apoio aos mandantes na execução do Pacto Global para o Emprego.⁴⁴

225. A primeira dessas missões especiais destina-se especificamente a garantir um apoio técnico sólido e integrado na resposta operacional aos mandantes nos países que desejem aplicar as políticas do Pacto Global para o Emprego. Através desta missão, o *Bureau* desenvolveu e aplicou uma abordagem e um processo flexível que: é baseado no diálogo social tripartido, no compromisso e na capacitação; abrange uma análise integrada das respostas nacionais à crise e das medidas de recuperação utilizando o enquadramento do Pacto Global para o Emprego; e resulta num roteiro prioritário para respostas políticas nacionais adicionais e eventual apoio complementar do *Bureau*. Nalguns casos, este trabalho conduziu à possibilidade de um “pacto nacional para o emprego” ou semelhante, e incluiu a mobilização de parcerias com outras organizações multilaterais.

226. Na altura em que escrevemos, o apoio em curso a países interessados numa aplicação integrada do Pacto Global para o Emprego era prestado à África do Sul, Bulgária, El Salvador, Indonésia e Jordânia; estava também planeada a extensão deste trabalho a outros países que solicitassem tipos de assistência semelhantes.

Objectivos estratégicos indissociáveis, interdependentes e que se reforçam mutuamente

227. A Declaração sobre Justiça Social realça que os objectivos estratégicos para o trabalho digno são indissociáveis, interdependentes e que se reforçam mutuamente. Tal como já referido, a Convenção N.º 122, a AGE e a estratégia de apoio do *Bureau* promovem abordagens abrangentes tendo em vista o objectivo do pleno emprego, produtivo e livremente escolhido, que abranja tanto a quantidade como a qualidade do emprego. Para se obterem sinergias mais fortes, importa enfrentar dois desafios.

228. Em primeiro lugar, a nível nacional, há múltiplas áreas de política que se entrecruzam que devem ser reunidas numa plataforma coerente e coordenada tendo em vista a realização do objectivo do emprego pleno e produtivo. Os decisores políticos vêem-se muitas vezes confrontados com objectivos contraditórios e com opções difíceis a nível nacional, ao tentar adaptar as diferentes prioridades aos seus espaços políticos e orçamentais limitados, ou entendidos como tal. Além disso, a globalização determina actualmente a gama de opções políticas; as políticas adoptadas por um grupo de países afectam as opções de outros. Como já referimos, o grau de coerência das políticas adoptadas entre as organizações multilaterais e a comunidade internacional em desenvolvimento é crucial para que o emprego e o trabalho digno se tornem metas centrais das políticas económicas e sociais.

229. O segundo desafio para o *Bureau* é adoptar abordagens integradas e eficazes, bem como aprofundar e desenvolver análises conjuntas e meios de apoio entre as unidades técnicas dedicadas a áreas específicas da Agenda para o Trabalho Digno. Ao preparar o presente relatório, foi feito um esforço mais sistemático para delinear os elementos-chave das interacções entre políticas em relação ao objectivo estratégico do emprego. Os exemplos que se seguem de trabalho conjunto recentemente empreendido têm imensas potencialidades para um maior desenvolvimento destinado a edificar e reforçar o conhecimento e a base empírica para a análise das múltiplas interacções políticas entre as diferentes áreas políticas referidas na figura 3.2, e para apoiar os mandantes de forma coordenada e integrada.

230. Em relação às sinergias e à interacção entre os objectivos do emprego e da protecção social, foi efectuada uma investigação e análise conjunta em 2007 e 2008 sobre as implicações das altera-

⁴⁴ ILO: *Director-General's Announcement*, IGDS N.º 127 (versão 1), 6 Nov. 2009.

ções demográficas, incluindo o envelhecimento das populações, no que se refere às políticas de emprego e de protecção social.⁴⁵ Um projecto recentemente lançado e financiado pela UE, tendo em vista uma abordagem integrada destinada a melhorar o emprego e a protecção social em quatro economias em desenvolvimento, analisa as políticas e o espaço financeiro destinados a promover a inclusão das camadas pobres e do sector informal numa perspectiva conjunta, reflectindo a interacção dos programas de transferências monetárias e dos regimes centrados na garantia de emprego. As políticas salariais e as políticas de migração de trabalhadores são também domínios estratégicos cada vez mais considerados pelos mandantes como elementos essenciais ao desenvolvimento de políticas nacionais de emprego. O apoio da OIT nestes domínios é coordenado entre diversas unidades.

231. O seguimento do Pacto Global para o Emprego e o apoio da OIT na resposta à crise a nível nacional demonstram as fortes interligações entre as políticas de protecção social de apoio ao rendimento e os subsídios de desemprego e os programas destinados a manter e fomentar as oportunidades de emprego.

232. As implicações da regulação dos mercados de trabalho nos níveis e qualidade do emprego constituem outro domínio para análise e trabalho conjuntos. O apoio à reforma do direito do trabalho e às políticas de emprego é sincronizado mediante iniciativas do *Bureau* nalguns países (por exemplo, na China, Indonésia, Libéria, Mali, Nepal e Vietname).

233. Como já referimos, a existência de um diálogo tripartido informado sobre a política de emprego é uma característica essencial do apoio do *Bureau* ao desenvolvimento de políticas – nomeadamente reforçando as capacidades dos ministros do trabalho, dos empregadores e dos trabalhadores na criação e manutenção de uma plataforma comum, a fim de influenciar os principais processos de planeamento e contribuir para a abordagem da economia informal. Uma análise e avaliação mais sistemáticas das instituições tripartidas em funcionamento a nível nacional e do seu papel na política de emprego constitui uma nova e prometedora área de cooperação.

234. A colaboração com o ACT/EMP (*Bureau* para as actividades dos empregadores) e com o ACTRAV (*Bureau* para as actividades dos trabalhadores) é uma característica sistemática da actividade da OIT em matéria de emprego. Estas duas unidades contribuíram para a elaboração de declarações políticas (por exemplo, sobre financiamento social) e de manuais sobre políticas (por exemplo, para a juventude). Como membros da Rede sobre Financiamento Social (*Social Finance Network*), ambas respondem aos pedidos das organizações de trabalhadores e de empregadores nesta área de trabalho. São realizados conjuntamente seminários de formação e de aquisição de competências em diversos domínios, tanto a nível nacional como regional e internacional.

235. Uma análise conjunta das conclusões do Inquérito Geral sobre os instrumentos em matéria de emprego efectuada pelo Sector do Emprego e o Departamento das Normas Internacionais do Trabalho é levada a cabo através de uma estratégia coordenada destinada a reforçar as capacidades dos mandantes para a ratificação, implementação da política nacional de emprego e elaboração de relatórios e monitorização em relação à Convenção N.º 122, que é uma das convenções de governação salientadas na Declaração sobre Justiça Social.

236. Programas fundamentais como o EIIP promovem abordagens integradas, por exemplo associando os direitos dos trabalhadores e as condições de trabalho digno aos contratos públicos e comunitários. O programa incita ao diálogo social no processo de planeamento e na construção da paz no caso de sociedades em pós-conflito. O trabalho em matéria de economia informal realizado em biénios anteriores implicou uma colaboração estreita entre os sectores do Emprego e da Protecção Social (ver Capítulo 7). O Programa de Financiamento Social perpassa uma rede alargada de pontos focais de diversas unidades técnicas e locais.

237. Existem por vezes verdadeiras limitações que devem ser ultrapassadas – como as barreiras relativas à afectação de recursos financeiros a fins predefinidos; e o tempo limitado em termos de

⁴⁵ ILO: *Employment and social protection in the new demographic context* (Genebra, 2009, no prelo).

recursos humanos e financeiros para proceder a abordagens integradas, ou a enquadramentos de gestão e de responsabilidades cobrindo objectivos de sectores, programas e projectos específicos com calendários apertados.

Vias de evolução possíveis

238. A presente análise possibilitou ensinamentos essenciais com base na experiência adquirida nas políticas prosseguidas e identificou lacunas que devem ser ultrapassadas pelos mandantes da OIT e pelo *Bureau*, a fim de alcançar o objectivo do pleno emprego produtivo e do trabalho digno para todos. Embora estas lacunas variem de país para país, são resumidas nos parágrafos seguintes, juntamente com sugestões de vias de evolução possíveis. A lista não é exaustiva nem predeterminada, mas fornece material para debate e reflexão posteriores.

Para os Estados-membros

239. Os Estados-membros devem aumentar a vertente do emprego (em termos de quantidade e qualidade) do crescimento. A ultrapassagem das lacunas, caso existam, exige um papel enérgico das políticas públicas e dos parceiros sociais.

240. **É necessária uma ampla conceptualização da política de emprego.** Uma visão frequentemente restrita da política de emprego, tipicamente limitada a programas delineados pelo Ministério do Trabalho, foi assinalada no Inquérito Geral em relação aos instrumentos de emprego. Na sua maioria, os países em desenvolvimento não integraram a política de emprego nas estratégias de desenvolvimento nem políticas económicas em geral. As iniciativas destinadas a melhorar a vertente do emprego do crescimento económico receberam pouca atenção. Há poucas tentativas sistemáticas de avaliar a eficácia das políticas de crescimento e dos programas de emprego.

241. **Deveria haver uma articulação mais intensa das políticas de emprego com quadros de desenvolvimento nacional,** tais como os planos nacionais de desenvolvimento ou as ERP.⁴⁶ Este objectivo requer uma integração sistemática das metas e políticas de emprego nos quadros nacionais de políticas e de desenvolvimento, incluindo metas quantitativas e qualitativas, abordagens sectoriais e grupos-alvo nos mecanismos nacionais de monitorização.

242. **O emprego deve ter metas mais explícitas.** Na sua maioria, os países definem e medem o desempenho económico através de metas para a inflação, a produção, as exportações ou a atracção de investimento. As metas ambiciosas que podem ter sido anunciadas em matéria de emprego não têm o mesmo tratamento que outras metas económicas, e não são suficientemente integradas nas políticas económicas, nos planos nacionais de desenvolvimento e nas estratégias de investimento. Além disso, as metas do emprego referem-se normalmente à quantidade do emprego. Só raramente são fixadas metas para melhorar a qualidade do emprego, por exemplo reduzir o subemprego, o número de trabalhadores pobres ou o sector informal. Acresce que os sistemas de monitorização e os indicadores de monitorização relacionados com o emprego são geralmente fracos, quer no âmbito dos sistemas nacionais em que os governos prestam informações e efectuem monitorizações, quer nos sectores em si mesmos. As metas para o emprego têm de ser apoiadas em indicadores sólidos orientados para o emprego, como referido no Capítulo 2.

243. **Deve haver um compromisso renovado para o papel das políticas macroeconómicas na promoção do crescimento e do emprego.** Sendo um elemento-chave da AGE, o quadro macroeconómico desempenha um papel importante num contexto de promoção do emprego. Durante cerca de três décadas, a política macroeconómica foi orientada para a contenção da inflação e para assegurar que os défices orçamentais permanecessem abaixo de 3 por cento do

⁴⁶ Os quadros nacionais de desenvolvimento são, nalguns países, planos de desenvolvimento plurianuais e noutros consistem em ERP.

PIB. Estas tendências políticas conduziram, em muitos países de baixo rendimentos, a elevadas taxas de juros reais, o que inibiu o investimento, e a uma relutância quer por parte dos doadores quer das autoridades nacionais em utilizar o financiamento do défice e a mobilizar os recursos nacionais para aumentar o investimento público. No rescaldo da crise económica e laboral de 2008-2009, e como salientado em declarações recentes do G20, existe um compromisso renovado quanto ao papel que as políticas macroeconómicas podem desempenhar para promover o crescimento e o emprego. O que é necessário é um **diálogo sustentado entre a OIT, os seus mandantes e parceiros de desenvolvimento no sentido de implementar um paradigma macroeconómico de pós-crise**, em que o ODM do pleno emprego produtivo e do trabalho digno para todos seja prosseguido num quadro de estabilidade de preços e de sustentabilidade orçamental.

244. **O espaço orçamental e político** deve ser reforçado, o que corresponde a um verdadeiro desafio para muitos países em desenvolvimento. Desafio esse que é agravado por uma erosão dos rendimentos e por compromissos crescentes em matéria de despesas, criados pela recessão mundial de 2008-2009 e pelos choques energéticos e de preços dos alimentos de base ocorridos em 2007 e 2008. Permitir que esses países aumentem o seu espaço orçamental e político, a fim de atingirem o objectivo do “pleno emprego produtivo e do trabalho digno para todos”, irá exigir um misto de empenho nacional e de cooperação internacional. Onde existam obrigações legais, estes constrangimentos devem constituir uma importante preocupação das políticas de emprego e de protecção social, para criar o espaço orçamental para os necessários investimentos e políticas, num quadro de estabilidade macroeconómica.

245. **A importância da política industrial e das estratégias sectoriais deve ser reafirmada.** O desempenho industrial e o emprego industrial estagnaram em muitos países de baixo rendimento, reflectindo orientações políticas que desencorajaram o recurso a estratégias sectoriais baseadas em vantagens de dinâmica comparativa e em políticas de transformação estrutural pró-activas. Em média, a indústria não pesada e de produtos de baixa tecnologia representou mais de 90 por cento de todas as exportações de bens fabricados pelos países menos desenvolvidos em 2005-2006, ao passo que as exportações de produtos de média e alta tecnologia representaram menos de 2 por cento do total das exportações de bens manufacturados.⁴⁷ Um elevado crescimento da produtividade está intimamente associado à industrialização. As políticas sectoriais e industriais são importantes na medida em que podem acelerar a via para a acumulação de conhecimentos, qualificações e capacidades. Por conseguinte, os novos tipos de políticas de vantagens industriais e competitivas devem receber mais atenção, evitando embora os incentivos e distorções ineficazes.

246. **As estratégias para a economia rural e informal** são necessárias, por serem elementos essenciais das estratégias nacionais de emprego nos países em que grande parte da mão-de-obra está empregada nestes sectores. O sector agrícola tem sido negligenciado e tem recebido pouca atenção nas estratégias de emprego. A resolução sobre a promoção do emprego rural para a redução da pobreza, adoptada pela CIT em 2008, apelava a uma perspectiva integrada do trabalho digno para promover o emprego rural. Os países devem dar prioridade aos programas de desenvolvimento rural nas suas estratégias de desenvolvimento com objectivos explícitos em termos de emprego, protecção social e normas do trabalho.

247. Deve ser dada mais atenção à **qualidade e condições de trabalho, políticas salariais, liberdade de associação e negociação colectiva**. A ligação entre emprego e protecção social, por um lado, e desigualdade, por outro lado, deve fazer parte de uma abordagem integrada destinada a fazer frente aos desafios do emprego e à desigualdade crescente em muitos países.

248. **Deve ser reforçada a não discriminação e a igualdade de género no emprego.** O princípio da liberdade de escolha está consagrado na Convenção (N.º 122), no que se refere à oportunidade

⁴⁷ Ver UNCTAD: *The Least Developed Countries Report 2009*, op. cit.

de obter e utilizar qualificações no emprego, sem discriminações com base na raça, cor, sexo, religião, convicções políticas, nacionalidade ou origem social. Embora a maioria das políticas nacionais de emprego integrem preocupações de igualdade de género – algumas mais do que outras –, a monitorização da sua concretização efectiva é um aspecto fundamental. Em conformidade com o debate geral sobre igualdade entre homens e mulheres e a adopção de uma resolução sobre igualdade de género na CIT de 2009, bem como na sequência da adopção pelo Conselho de Administração de um plano de acção para a igualdade em Novembro de 2009, o *Bureau* apoiará as iniciativas nacionais a favor de políticas de criação de emprego sensíveis à igualdade de género e dedicará especial atenção ao empreendedorismo das mulheres e à situação das mulheres na economia informal.

249. É necessária coordenação e coerência de políticas entre os ministérios do trabalho e dos assuntos económicos. A concepção ampla e a abordagem integrada da política de emprego, tal como propostas na AGE e na Declaração sobre Justiça Social, só serão eficazes se houver uma verdadeira coordenação entre os ministérios das finanças e dos assuntos económicos, os ministérios da tutela e o Ministério do Trabalho. Estes objectivos exigem um compromisso político ao mais alto nível e um contexto institucional adequado. Em muitos casos, estas condições não se verificam. Os dados relativos ao emprego são resultantes de estratégias de crescimento, políticas económicas e estratégias geradoras de procura que ultrapassem o mandato dos ministérios do trabalho, os quais são cada vez mais chamadas a desempenhar o papel central de liderar e monitorizar os resultados em termos de emprego. O apoio à sua capacidade para desempenhar este papel de coordenação e para promover a colaboração com outros ministérios sectoriais, e com os ministérios e serviços responsáveis pela gestão macroeconómica – como o Banco Central, os ministérios das finanças e os serviços nacionais de planeamento – continua a ser uma prioridade essencial.

250. O tripartismo e a política de emprego devem ser reforçados. Criar e reforçar as capacidades das organizações de empregadores e de trabalhadores e das instituições tripartidas para um diálogo informado e eficaz sobre política de emprego e para influenciar a centralidade dos objectivos de emprego, é uma verdadeira prioridade em muitos países e também para o *Bureau*.

Para o *Bureau*

251. Para o *Bureau*, a prioridade é o apoio aos mandantes na superação das lacunas já identificadas e no reforço das suas capacidades, dentro dos recursos disponíveis. Sugere-se, em especial, o seguinte:

252. Enquadramento de políticas, governação e análises das políticas de emprego. A AGE e a série de instrumentos relativos ao emprego oferecem importantes orientações para a política de emprego. A lacuna identificada é a necessidade de adoptar uma abordagem prática para a implementação da AGE como um pacote completo e equilibrado através de um processo reforçado de análises das políticas de emprego. A importância de fixar orientações para as políticas de emprego em relação aos países em desenvolvimento com rendimento baixo ou intermédio foi já abordada. Outra lacuna é a margem existente para melhoria dos mecanismos da OIT para a governação e análise em torno das políticas de emprego. As saídas e modalidades possíveis para uma melhor utilização dos mecanismos existentes foram também abordados, tal como as modalidades adicionais de análise interpares, a governação reforçada em torno do Comité EPS e a utilização de orientações.

253. Investigação sobre políticas e conhecimento renovado. A secção sobre meios de acção defendia claramente uma agenda renovada e alargada de investigação, concentrando-se especialmente em enquadramentos macroeconómicos; políticas de “*real targeting*” (objectivos concretos) e políticas de gestão da procura; estratégias para aumentar a vertente do emprego do crescimento; espaço orçamental para políticas de emprego; e análise integrada da quantidade e qualidade do emprego (ver mais pormenores no Anexo III).

254. **Capacidades dos mandantes tripartidos da OIT.** Reforçar a capacidade dos ministérios do trabalho para desenvolver, implementar e avaliar estratégias sólidas de emprego, e para coordenar políticas coerentes ao nível dos ministérios, continua a ser uma forte prioridade. A criação de capacidades deve também abranger os ministérios das finanças, do planeamento e da economia na abordagem do emprego. Há um compromisso semelhante para continuar a trabalhar com os parceiros sociais para melhorar a sua capacidade para participar nos processos de definição de políticas e influenciar quadros nacionais de desenvolvimento e ERP, e para implementar o Pacto Global para o Emprego em resposta à actual crise.

255. **Promoção e apoio à aplicação efectiva da Convenção (N.º 122) sobre Política de Emprego, de 1964.** A Declaração sobre Justiça Social identificou a Convenção N.º 122 como o instrumento muito significativo do ponto de vista da governação. Como referido no Inquérito Geral em relação aos instrumentos no domínio do emprego e referido anteriormente neste capítulo, há inúmeros domínios onde os Estados-membros têm de reforçar a sua capacidade e acção. Uma prioridade para a actividade do *Bureau* é apoiar uma maior ratificação e reforçar as capacidades para uma execução eficaz da política de emprego nos Estados-membros, bem como a informação sobre a mesma.

Anexo

Implementação da Agenda Global para o Emprego: Ficha de avaliação

Objectivo	Progressos/realizações	Dificuldades de implementação	Acções propostas / prioridades
<p>I. Lacunas operacionais (tornar o emprego central na definição da política económica e social)</p> <p>1. Nível nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Abordagem integrada da AGE e alguns elementos centrais utilizados nos quadros nacionais de políticas, incluindo ERP num número relativamente grande de países – Participação dos parceiros sociais na formulação de políticas e execução incentivada – Melhor coordenação e interacção entre os ministérios do trabalho, finanças, planeamento e outros ministérios chave nos países em que a AGE foi usada de forma integrada – A AGE tornou-se parte integrante do Programa de Trabalho Digno dos Países 	<ul style="list-style-type: none"> – Adaptar a AGE a diferentes situações nacionais – Necessidade de orientações práticas para países de médio e baixo rendimento (como existem para OCDE) – Baixa capacidade dos ministérios do trabalho e dos parceiros sociais na formulação e implementação de políticas – Fraca coordenação de políticas entre os ministérios do trabalho, finanças e economia em matéria de emprego – O Bureau não tem massa crítica nas competências centrais em disciplinas chave – Deve ser reforçada a monitorização dos progressos e a avaliação de impacto 	<ul style="list-style-type: none"> – Desenvolver orientações usando a AGE e documentos tripartidos pertinentes, bem como a sua implementação, para países com diferentes níveis de desenvolvimento – Promover o diálogo sobre políticas de emprego mediante coordenação interministerial e diálogo social – Prosseguir actividades para reforçar a capacidade técnica dos ministérios do trabalho e dos parceiros sociais – Melhorar a coordenação, o trabalho de equipa, o trabalho em rede e a partilha de conhecimentos para aumentar a capacidade em competências essenciais – Desenvolver metodologias e ferramentas de avaliação de impacto mais eficazes
<p>2. Nível mundial/regional</p>	<ul style="list-style-type: none"> – A ATD a nível regional aumentou a procura de utilização do quadro e ferramentas da AGE – Parcerias e alianças desenvolvidas – “Caixa de ferramentas para a integração do emprego e do trabalho digno” da OIT apoiada pela CEB e ECO-SOC 2007 com base na AGE – Relatórios da OIT (KILM, GEM) chamam a atenção para as alterações na situação do mercado de emprego e de trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> – A AGE, como abordagem das políticas de emprego pela OIT, ainda não é suficientemente reconhecida a nível mundial ou regional (com algumas excepções, p. ex. Reunião Regional Asiática, Busan, 2006) – Necessidade de otimizar o recurso a parcerias e alianças mundiais e regionais para melhor impacto a nível nacional 	<ul style="list-style-type: none"> – Promover expressamente a AGE nas parcerias internacionais – Incluir expressamente a AGE e ferramentas e instrumentos associados na formação com parceiros sociais, sobretudo no Centro de Turim – Reforçar o conhecimento e experiência dos especialistas em emprego na aplicação da AGE – Relatórios da OIT (KILM, GEM) chamam a atenção para as alterações na situação do mercado de emprego e de trabalho – Desenvolver e reforçar os programas de trabalho (formação, desenvolvimento de ferramentas, implementação) com as organizações de empregadores e trabalhadores

Objectivo	Progressos/realizações	Dificuldades de implementação	Acções propostas / prioridades
<p>II. Lacunas de conhecimento</p> <p>Desenvolver uma agenda de investigação integrada, focalizada e operacionalmente útil como apoio à implementação da AGE</p>	<p>– Acção de seguimento tomada sobre orientações/decisões EPS em debate sobre a essência da AGE e reflectida nas políticas e serviços consultivos</p> <p>– Trabalho analítico da OIT internacionalmente reconhecido nas PAMT, na relação crescimento-emprego-pobreza, desenvolvimento de empresas, qualificações, EIIP e pacote elementar de protecção social</p> <p>– “Mapeamento” minucioso dos estudos relativos ao emprego da OIT</p>	<p>– O Bureau não pode funcionar igualmente em todos os elementos principais. Alguns elementos principais têm trabalho de investigação muito limitado</p> <p>– Áreas prioritárias/possíveis centros de excelência:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> PAMT e instituições <input type="checkbox"/> empreendedorismo e desenvolvimento de empresas <input type="checkbox"/> empregabilidade melhorando o conhecimento e as qualificações <input type="checkbox"/> crescimento económico, relação pobreza-emprego, incluindo economia informal <input type="checkbox"/> protecção social <input type="checkbox"/> emprego de jovens 	<p>– Prosseguir uma agenda de estudos estratégica, dinâmica, focalizada e bem coordenada e continuar a trabalhar tendo em conta as orientações gerais dadas pelo Comité</p> <p>Abordar as seguintes fragilidades: análises inter pares; ligações com o meio académico e universidades; disseminação; coordenação da agenda de estudos entre sede e nível local</p>

Capítulo 4

A empresa sustentável e a criação de emprego

256. “Um ambiente favorável à criação e crescimento ou transformação das empresas numa base sustentável combina a procura legítima do lucro - um dos principais factores impulsionadores do crescimento económico - com a necessidade de um desenvolvimento que respeite a dignidade humana, a sustentabilidade ambiental e o trabalho digno.” Assim declara o n.º 10 das conclusões relativas à promoção de empresas sustentáveis, adoptadas na 96.ª Sessão (2007) da Conferência Internacional do Trabalho.¹ Estas Conclusões identificam 17 componentes de um ambiente favorável, seis categorias de princípios a nível de empresa e descrevem os papéis respectivos dos governos, parceiros sociais e do *Bureau* na promoção de empresas sustentáveis.

257. A abordagem da OIT ao desenvolvimento de empresas reafirma o princípio de que “o negócio tende a prosperar onde as sociedades prosperam e vice-versa” (n.º 7). Não basta libertar as forças do mercado para que os mercados funcionem e o clima de investimento e o ambiente de negócios fique mais favorável. Os mercados que se querem eficientes necessitam de instituições e políticas eficazes. Os mercados abandonados a si próprios não afectam necessariamente de forma eficiente os recursos disponíveis.

258. Este capítulo descreve a forma como o *Bureau* respondeu aos vários desafios nacionais e mundiais referidos nestas Conclusões. Tal resposta inclui o desenvolvimento de um novo quadro estratégico para o Programa Empresa Sustentável² e, no seu âmbito, o desenvolvimento de um pacote de ferramentas novas ou actualizadas e o apoio ao reforço de capacidades para executar as agendas de sustentabilidade e responsabilidade acordadas por consenso tripartido em 2007.

Realidades e tendências políticas diversas

259. As empresas sustentáveis são a principal fonte de crescimento, criação de riqueza, emprego e trabalho digno. A maior parte das pessoas em todo o mundo trabalha em pequenas empresas. As empresas são importantes motores de inovação e difusão de tecnologia; os meios através dos quais são produzidos bens e serviços; e a base para a cobrança acrescida de receitas fiscais que permitem aos governos funcionar adequadamente. Acima de tudo, as empresas geram rendimentos mais elevados e empoderamento económico, e são essenciais para alcançar um desenvolvimento sustentável e um trabalho digno.³

¹ ILO: *Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises*, ILC, 96ª Sessão, Genebra, 2007.

² ILO: *The Sustainable Enterprise Programme: Strategic framework* (Genebra, 2010, no prelo). O Quadro de Política Estratégica foi desenvolvido a pedido do Director Executivo do Sector Emprego, através de um processo participativo, envolvendo todos os funcionários da sede em Genebra, especialistas em empresas no terreno e consultores. No âmbito deste processo foi ainda convocado um Painel Consultivo de Alto Nível composto por líderes internacionalmente reconhecidos na área do desenvolvimento de empresas e do empreendedorismo para analisar o projecto de estratégia.

³ ILO: *Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises*, op. cit.

260. Embora os contextos e desafios variem internamente e entre países, todas as empresas têm em comum a tarefa de aceder aos recursos - físicos, financeiros e humanos - e de aceder aos mercados, através de informações sobre o mercado e das infra-estruturas necessárias para esse efeito. Quando as empresas se esforçam arduamente por conduzir os seus negócios por entre várias regulamentações, frequentemente inapropriadas, e corrupção descarada, lutam com direitos de propriedade deficientemente definidos ou aplicados, bem como com direitos e protecções comerciais, e não podem planear com conhecimento de regulamentações previsíveis e estabilidade macroeconómica, o seu contributo potencial para a criação de emprego é afectado.

261. Pondo de lado a diversidade de diferentes contextos, existem alguns desafios comuns para o desenvolvimento de empresas: como aplicar programas de desenvolvimento de empresas que criam emprego, em particular para jovens de ambos os sexos em espaços rurais e urbanos; como melhorar os ambientes por forma a permitir que empresas formais iniciem a sua actividade e cresçam; e como promover a adopção de práticas no local de trabalho que melhorem a qualidade do emprego. Três questões transversais colocam também grandes desafios na maioria dos países: a promoção da igualdade de género e do empoderamento; a modernização e formalização de empresas informais; e a promoção da sustentabilidade ambiental e o reconhecimento da necessidade de antecipar e atenuar o impacto das empresas no ambiente físico.

262. Para responder a estes desafios, muitos países têm programas, políticas ou legislação de desenvolvimento do sector privado ou de empresas, com frequência centrados nas PME ou em sectores específicos, bem como ministérios ou agências públicas específicos, responsáveis por implementar estas políticas. A República da Coreia, por exemplo, tem uma lei quadro sobre pequenas e médias empresas, e a Mongólia tem uma lei semelhante. A Argentina tem um subsecretariado para as PME no Ministério das Finanças e, na Nicarágua, o Conselho Nacional sobre as PME define estratégias e incentiva a cooperação com o sector privado na promoção dessas empresas; também concede isenções fiscais e acesso a crédito ou garantias. Analogamente, a maioria dos países de África tem políticas e agências especiais para a promoção das PME. Na África do Sul, um Fundo de Desenvolvimento de Competências financia um conjunto de programas de formação para as PME e, na Maurícia, uma Lei de facilitação das empresas simplifica os requisitos de licenciamento. O Governo da Maurícia regista que, entre 2002 e 2007, o valor acrescentado produzido pelo sector das PME aumentou 82% e o emprego subiu 19%.⁴

263. Os Estados-membros têm os seus próprios desafios e prioridades na área do desenvolvimento de empresas. Por exemplo, em muitos países africanos e árabes, com populações relativamente jovens, dá-se grande prioridade à promoção do empreendedorismo como veículo para a criação de emprego entre os jovens. Noutros países, sobretudo na OCDE, o envelhecimento das populações é um problema capital. Para responder a este e outros desafios sociais, alguns governos procuram expandir a “economia social”. A economia social inclui cooperativas e outras empresas com objectivos predominantemente sociais, em que os excedentes são principalmente reinvestidos, em vez de serem orientados pela necessidade de maximizar os lucros para os accionistas e proprietários.

264. Duas mensagens são claras: embora seja importante reduzir a burocracia para facilitar os negócios, é necessário muito mais para maximizar o potencial de criação de emprego das empresas. O aumento da produtividade e da competitividade baseiam-se numa acumulação de conhecimentos e de capacidades ao nível individual (trabalhadores) e das organizações (empresas). Na estrutura produtiva dos países, e nos seus padrões de crescimento, determinadas tecnologias e sectores são importantes porque implicam oportunidades de aprendizagem diferentes e elasticidades variáveis de rendimento por parte da procura. Por conseguinte, a especialização sectorial

⁴ ILO: *General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization* (Relatório III(1B)), Relatório da Comissão de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações, Conferência Internacional do Trabalho, 99.^a Sessão, Genebra, 2010.

de uma economia hoje influencia o crescimento da produtividade amanhã, o seu potencial de procura e a sua posição competitiva internacional. Isto sugere que políticas e instituições sectoriais e industriais que agilizem o percurso de acumulação de conhecimentos, competências e capacidades são importantes e proporcionam um argumento fundamental em prol de políticas de transformação produtiva ou industriais pró-activas. Esta é também a razão fundamental por que, perante uma maior consciencialização das alterações climáticas e dos imperativos de uma economia com baixos níveis de emissões de carbono, muitos governos, em particular na OCDE e nas economias emergentes, estão a aplicar políticas e incentivos de estímulo à criação de “empresas verdes”.

Países de baixo rendimento

265. Nos países de baixo rendimento, o desafio é frequentemente abandonar a competitividade adquirida à custa de mão-de-obra barata ou da venda de determinadas matérias-primas e optar por diversificar a economia. Este enfoque centra-se em “condições básicas”, como uma educação e saúde básicas, a resolução das fragilidades das infra-estruturas e uma gestão sólida da economia. Na falta de oportunidades de emprego remunerado, a “empresa criada por necessidade” domina nos países pobres.

266. Os países de baixo rendimento geralmente recebem classificações baixas nos inquéritos sobre a competitividade nacional ou sobre o ambiente de negócios. Isso acontece porque muitos destes países enfrentam um emaranhado de regulamentações obsoletas, complexas ou inadequadas; falta de clareza; duplicação; custos de conformidade elevados; alterações frequentes das regulamentações; baixos níveis de sensibilização nas empresas; disparidades ou inconsistências entre as regulamentações e os diferentes organismos responsáveis pela sua aplicação; e infra-estruturas inadequadas. Todos estes aspectos são restrições ao crescimento.

267. Em parte resultante de um ambiente pouco favorável, existe em particular um desafio comum, mas não único, a muitos países de baixo rendimento, designadamente a elevada percentagem de empresas e de actividades rendíveis que funcionam na economia informal (ver Capítulo 7).

268. Em muitos países, as empresas detidas por mulheres tendem a dominar a economia informal. Consequentemente, é provável que os programas de empreendedorismo para mulheres sejam particularmente importantes para abordar a necessidade de modernizar empresas informais geridas por mulheres, avaliar os desafios que se colocam às empresárias e conceber políticas de apoio. No Senegal, por exemplo, existe um ministério responsável pelo desenvolvimento do empreendedorismo das mulheres e um fundo para mulheres empreendedoras (*Fonds national de promotion de l'entrepreneuriat féminin*).

Países com rendimento médio

269. Em muitos países com rendimento médio, incluindo os que se encontram em transição, uma preocupação comum do desenvolvimento de empresas é o enfoque sobre as reformas do enquadramento legal e regulamentar. Isto tem muito a ver com o reforço de capacidades e com o desenvolvimento institucional, incluindo o investimento em bens públicos, para garantir políticas fiscais e uma administração fiscal eficazes, a existência do estado de direito e a protecção dos direitos de propriedade. Promover a responsabilização e a transparência é uma prioridade. Por exemplo, a Tunísia tem políticas abrangentes para promover as PME. Recentemente, introduziu alterações na legislação fiscal para conceder mais isenções a estas empresas nos primeiros três anos após a sua constituição e, em particular, apoio às PME em indústrias de elevado valor acrescentado, como a biotecnologia e os meios multimédia.⁵

⁵ *ibid.*

270. Tecnologias transformadoras, como os telemóveis e a Internet sem fios, estão a baixar dramaticamente os custos e a aumentar a disponibilidade de informações sobre os mercados, o que torna mais fácil eliminar os intermediários. Consequentemente, estão a mudar de forma radical algumas cadeias de produção, distribuição e retalho. Os países com rendimento médio que investiram adequadamente no desenvolvimento de recursos humanos estarão provavelmente bem posicionados para capitalizar a partir desta mudança.

Países de rendimento elevado

271. Reforçar a capacidade de inovar é essencial para os países de rendimento elevado, e a competitividade nacional é significativamente influenciada por factores como a qualidade da governação das empresas, a dimensão da burocracia, a qualidade da mão-de-obra e dos mercados financeiros, barreiras ao investimento estrangeiro e a extensão do desenvolvimento de *clusters*. Em Singapura, por exemplo, onde as PME empregam seis em cada dez trabalhadores, o Governo aplicou políticas de promoção da inovação. Os elementos fundamentais incluem subsídios e apoios ao financiamento, desenvolvimento da gestão empresarial, aquisição de tecnologia, acesso a mercados em sectores de crescimento identificados e a manutenção de um dos mais favoráveis ambientes de negócios em todo o mundo.⁶

272. Muitas políticas de desenvolvimento de empresas preocupam-se em colmatar as falhas do mercado. As alterações climáticas são uma importante falha para os mercados. Em todo o mundo, mas talvez mais especificamente em países da OCDE e do G20, os governos e as empresas procuram novas soluções e promoveram o desenvolvimento de novas tecnologias para garantir a sustentabilidade dos ecossistemas e da biodiversidade. A resposta política consiste em aplicar os incentivos certos para mudar comportamentos.

273. Adquirir e manter a boa vontade do público tornou-se muito importante para muitas empresas, em especial para as grandes empresas de países de rendimento elevado. As empresas não só estão cada vez mais cientes de que práticas comerciais responsáveis ajudam os lucros e que “fazer o bem e fazer bem” se reforçam mutuamente, como também se sentem impelidas nesse sentido pela pressão dos consumidores, políticas governamentais e incentivos para estimular práticas comerciais responsáveis e sustentáveis como, por exemplo, instrumentos fiscais “verdes” e políticas de aquisições “verdes”.

Mandato da OIT para as empresas sustentáveis

274. Após a adopção das conclusões relativas à promoção de empresas sustentáveis, em 2007, o Programa Empresa Sustentável foi ajustado de modo a reflectir melhor o enquadramento e a orientação das conclusões. O seu teor foi reafirmado na Declaração sobre Justiça Social, que exorta os Estados-membros a promover empresas sustentáveis. A Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho também orienta o trabalho do *Bureau*. Entre os instrumentos que fornecem orientações pormenorizadas sobre o desenvolvimento de empresas estão: a Recomendação (N.º 189) sobre criação de emprego nas pequenas e médias empresas, 1998; a Recomendação (N.º 193) sobre a promoção das cooperativas, 2002; e a Declaração Tripartida sobre os Princípios relativos às Empresas Multinacionais e a Política Social (Declaração EMN).

Empresas multinacionais

275. A globalização, embora trouxesse consigo crescimento económico e oportunidades sem precedentes, aumentou a tensão em torno das disparidades de rendimento, degradação ambiental e falhas de mercado. A recente crise económica e financeira mundial expôs as lacunas de governa-

⁶ *ibid.*

ção de uma economia global de mercado. Esta crise recentrou a atenção nas dimensões sociais do negócio e conferiu ímpeto à responsabilidade social das empresas e a iniciativas voluntárias por parte de um vasto conjunto de actores públicos e privados que cada vez mais se regem pelas normas internacionais do trabalho. A Declaração EMN foi desenvolvida para fornecer orientação às empresas e países nessas situações. É o único instrumento da OIT que se dirige directamente às EMN e outras empresas e é promovido junto das empresas no contexto da RSE. O *Bureau* reporta regularmente em cada Conselho de Administração ao Subcomité de Empresas Multinacionais.

Cooperativas

276. As cooperativas são empresas detidas pelos seus membros. A Recomendação (N.º 193) mandata o *Bureau* para ajudar os mandantes e as organizações cooperativas a promover as cooperativas. Trata-se de reconhecer o papel inclusivo, económico e social que as cooperativas desempenham na criação e manutenção de postos de trabalho e na contribuição para um desenvolvimento responsável e sustentável. De facto, embora a crise económica mundial tenha tido impacto negativo na maioria das empresas, em todo o mundo as cooperativas mostraram-se resistentes à crise. As cooperativas financeiras mantiveram a solidez financeira; as cooperativas de consumidores registaram maior volume de negócios e o número de cooperativas de trabalhadores aumentou, porque as pessoas optaram por esta forma de empresa para responder às novas realidades económicas.⁷

Pequenas e médias empresas (PME)

277. As pequenas empresas são grandes empregadoras. As PME⁸ representam uma parcela muito significativa do emprego e da actividade económica da maioria dos países. Na Europa, por exemplo, as PME representam quase 99% de todas as empresas e 67% dos postos de trabalho no sector privado. No mundo em desenvolvimento, a maior parte dos pobres encara o trabalho independente como a melhor saída para escapar à pobreza.⁹ É nas empresas mais pequenas, em particular nas que operam na economia informal, que os défices de trabalho digno podem ser mais acentuados. Muitos trabalhadores de pequenas e microempresas estão particularmente expostos à mudança das condições económicas. As PME são especialmente vulneráveis em cadeias de valor global, porque suportam com frequência o grosso das dificuldades das grandes empresas. A Recomendação N.º 189, que se preocupa em particular com a criação de emprego neste sector, orienta o trabalho do *Bureau* neste domínio.

Necessidades dos mandantes

278. Os mandantes dão a conhecer as suas necessidades principalmente de duas maneiras. A primeira envolve a estrutura de governação da OIT. Para além dos instrumentos adoptados e das orientações fornecidas pela CIT, o Conselho de Administração debate com frequência sobre temas de desenvolvimento e o *Bureau* recebe regularmente recomendações do Comité de Emprego e Política Social (EPS) e do Subcomité de Empresas Multinacionais.

279. Em segundo lugar, no plano nacional, os mandantes comunicam as suas necessidades ao *Bureau* através da elaboração de políticas, sobretudo em termos da formulação e implementação de programas nacionais sobre trabalho digno e projectos associados aos resultados destes

⁷ B. Johnston: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*, Sustainable Enterprise Programme (Genebra, ILO, 2009).

⁸ Não existe uma definição comum, universal para as PME. Os países têm as suas próprias definições, normalmente baseadas no número de trabalhadores, no volume de negócios ou nos activos: regra geral, quanto mais rico o país, maior o limiar.

⁹ D. Narayan-Parker: *Voices of the poor: Can anyone hear us?* (Nova Iorque, Oxford University Press, para o Banco Mundial, 2000).

programas. Quase todos os programas nacionais sobre trabalho digno se referem especificamente aos resultados relacionados com o desenvolvimento sustentável de empresas. Existe uma procura particularmente forte de apoio à criação de emprego para jovens e mulheres através do empreendedorismo, e da utilização do desenvolvimento de empresas como forma de integrar pessoas desfavorecidas, como os muito pobres e as pessoas com deficiência, no mercado de trabalho.

280. Os mandantes apelam ao *Bureau* para que apoie os seus diálogos políticos conducentes ao desenvolvimento de planos nacionais de emprego. Estes planos incluem, quase sempre, secções sobre o desenvolvimento do sector privado ou de empresas e, em muitos casos, os Estados-membros têm políticas específicas para o sector privado ou para as PME, que também utilizam recursos dos mandantes em colaboração com o *Bureau*. No âmbito do mandato da OIT sobre empresas sustentáveis, os mandantes procuram cada vez mais o apoio do *Bureau* para políticas que incentivem “empresas verdes” e uma gestão responsável do ambiente.

A resposta do *Bureau*

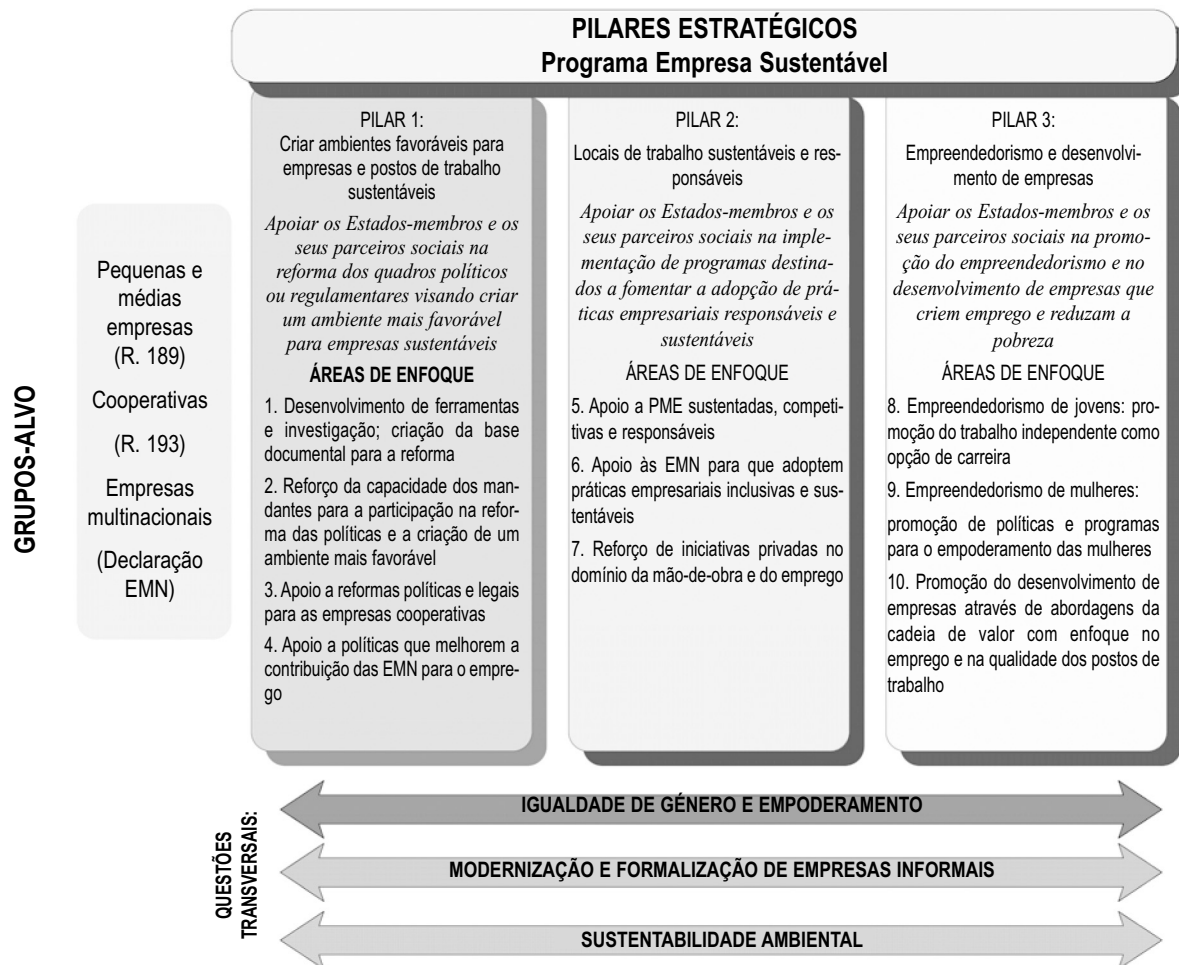
281. Ao longo dos anos o *Bureau* tem desenvolvido uma extensa gama de ferramentas para reforço de capacidades e de produtos de promoção das empresas, incluindo recursos de formação, manuais, guias, documentos de trabalho e livros.¹⁰ Muitos têm a sua origem em projectos de cooperação técnica realizados ao longo dos anos. Estas ferramentas aproveitam a vantagem comparativa da OIT e têm por meta não só a criação de emprego, mas também a melhoria da qualidade do emprego nas empresas. Muitas dessas ferramentas foram actualizadas para melhor reflectir as Conclusões relativas à promoção de empresas sustentáveis.

282. Entretanto, o *Bureau* desenvolveu a abordagem política contida nestas Conclusões. Desde a sua adopção em 2007, o *Bureau* tem alinhado o seu trabalho nesse sentido; desenvolveu, por exemplo, um quadro estratégico para promover a criação de emprego através do desenvolvimento de empresas sustentáveis (Gráfico 4.1), que está incluído no Quadro Estratégico de Políticas para 2010-15. Este novo quadro conceptual baseia-se em três pilares:

- ❑ Pilar 1 – Criar ambientes favoráveis para empresas e postos de trabalho sustentáveis. Este pilar diz respeito às condições indissociáveis, e que se reforçam mutuamente, do desenvolvimento de empresas sustentáveis, identificadas nas Conclusões relativas à promoção de empresas sustentáveis. Os ambientes favoráveis estimulam o investimento, o empreendedorismo, os direitos dos trabalhadores, bem como a criação, o crescimento e a manutenção de empresas sustentáveis que conciliam as necessidades e interesses da empresa com as aspirações da sociedade.
- ❑ Pilar 2 – Locais de trabalho sustentáveis e responsáveis. Este pilar reconhece as aspirações económicas e sociais das pessoas de quem as empresas dependem, bem como o impacto do desenvolvimento no ambiente físico. Centra-se nas condições de trabalho e na qualidade do ambiente de trabalho. Isto implica promover o diálogo social e a negociação colectiva, o desenvolvimento de recursos humanos, tratar temas como a produtividade, os salários e a partilha de benefícios, bem como a RSE, a governação das empresas e as práticas comerciais.
- ❑ Pilar 3 – Empreendedorismo e desenvolvimento de empresas. Este pilar centra-se no papel do empreendedor e na criação de empresas que se traduzam em mais e melhor emprego. Ajuda os Estados-membros e os seus parceiros sociais a estimular o empreendedorismo, em especial entre as mulheres e os jovens.

¹⁰ G. Buckley, M. Henriques, J.M. Salazar-Xirinachs: *The promotion of sustainable enterprises* (Genebra ILO, 2009); N. Rogovsky et al.: *Restructuring for corporate success: A socially sensitive approach* (Genebra, ILO, 2005); disponível em www.ilo.org/empent/lang—en/index.htm.

Gráfico 4.1 O Programa Empresa Sustentável, da OIT



Pilar 1. Criar ambientes favoráveis para empresas e postos de trabalho sustentáveis

283. Os governos são responsáveis pela criação de um ambiente favorável à constituição e crescimento de empresas sustentáveis, inclusive através da criação de um quadro regulamentar e jurídico favorável. São necessárias boas leis, regulamentações e instituições para todas as empresas. Quando estas são frágeis, indevidamente onerosas, opacas ou arbitrarias, ou não aplicadas, podem aumentar os custos do negócio, sufocar a inovação e a concorrência, desviar recursos de uma utilização otimizada ou estimular a actividade informal. Quando são previsíveis, transparentes e eficazes, é mais fácil obedecer-lhes e beneficiar das oportunidades e protecção conferidas pela lei.

284. Um conjunto diversificado de instrumentos é utilizado para avaliar o ambiente de negócios, desde um enfoque relativamente estrito sobre os custos do negócio no relatório anual *Doing Business* do Banco Mundial e da International Finance Corporation (IFC), às avaliações mais integradas, holísticas, da competitividade nacional realizadas para o *Global Competitiveness Report* do Fórum Económico Mundial, para o *Global Competitiveness Report* do International Institute for Management Development (IMD) e para os *Investment Climate Surveys* do Banco Mundial. Todos tendem a encarar o ambiente de negócios apenas na perspectiva do empresário. A OIT adopta uma abordagem mais alargada, que inclui a perspectiva dos direitos dos trabalhadores e os desafios específicos das empresas mais pequenas.

285. Promover empresas sustentáveis significa reforçar o estado de direito, as instituições e os sistemas de governação que apoiam as empresas, como a administração do trabalho, as organizações que representam os empregadores e os trabalhadores e a negociação colectiva. Pretende-se avançar rumo a sociedades prósperas, estáveis e equitativas.

286. O apoio do Bureau aos mandantes, neste domínio, inclui programas de formação e sensibilização no terreno, em especial para parceiros sociais; apoio à reforma da legislação e das regulamentações, em particular das leis do trabalho e afins, para que possam atrair mais investimento directo estrangeiro (IDE) das empresas multinacionais (EMN), bem como à constituição e ao crescimento de micro e pequenas empresas; integração do desenvolvimento sustentável de empresas nas políticas nacionais, baseada em planos nacionais de emprego com avaliações de diagnóstico que identifiquem as principais restrições que entram o crescimento das empresas; e estratégias para melhorar a representação de proprietários e trabalhadores de PME nas organizações de empregadores e de trabalhadores.

287. O Bureau desenvolveu um conjunto de ferramentas para satisfazer a procura de trabalho num ambiente favorável aos negócios. Em colaboração com o Centro Internacional de Formação de Turim foi desenvolvido um curso de formação intitulado Criar um ambiente favorável ao desenvolvimento de pequenas empresas que, posteriormente, foi personalizado consoante os países onde é ministrado. Foi utilizado para formar mais de 300 decisores políticos e responsáveis pela reforma dos ambientes de negócio. Foi igualmente desenvolvida uma ferramenta de avaliação para o desenvolvimento do empreendedorismo das mulheres, que está a ser utilizada num conjunto de países da África Central e da Ásia Central.

288. Uma ferramenta de diagnóstico exaustiva, concebida para avaliar as principais restrições (correspondente às 17 condições para um ambiente favorável identificadas pela CIT em 2007) sentidas a nível nacional, foi testada num conjunto de países africanos, incluindo a Suazilândia e o Gana, e foi realizada uma avaliação de diagnóstico do ambiente de negócios para jovens empreendedores na Indonésia. A OIT também desenvolveu várias directrizes sobre o ambiente favorável, como as *Directrizes para legislação sobre cooperativas e política participativa sobre cooperativas: Um manual*.

Caixa 4.1

Criar ambientes favoráveis para cooperativas: Cooperative Facility for Africa, COOP^{AFRICA}

A Cooperative Facility for Africa (Facilidade de cooperativas para África), COOP^{AFRICA}* presta apoio à criação de emprego, à protecção social e à visibilidade na sociedade através da abordagem cooperativa. Ao nível legislativo, o programa presta apoio a medidas políticas e legais em prol do desenvolvimento de cooperativas (por exemplo, Lesoto, Moçambique, Uganda, Zanzibar). Ao nível da empresa, o programa apoia serviços a cooperativas primárias, através de "Centros de competência" identificados, e a stakeholders no sector das cooperativas, através de um challenge fund (fundo competitivo com risco calculado). Ao nível institucional, o programa estabeleceu uma rede de prestadores de negócios cooperativos na região e promove estruturas de coordenação (por exemplo, sindicatos e federações) através de Grupos Consultivos Nacionais. De acordo com uma avaliação intercalar independente (Setembro de 2009), o challenge fund revelou-se eficaz na prestação de serviços de apoio a cooperativas em resposta à procura que se fez sentir; cerca de 70 projectos chegaram a mais de 224 000 membros em 2008-2009. Através de uma parceria celebrada com o Programa de financiamento social foi possível alargar a cobertura de seguro prestada às populações pobres.

O COOP^{AFRICA} desenvolveu um sistema de monitorização e de avaliação que utiliza estudos de referência e envolve stakeholders locais e nacionais. A avaliação intercalar revelou: novas políticas e legislação no domínio das cooperativas em sete países; criação de quase 4 000 postos de trabalho; e 225 000 membros de cooperativas. Cerca de 46 por cento dos membros das cooperativas são mulheres e 40 por cento jovens. Os destinatários do programa beneficiam de parcerias com a CIS, OIE e iniciativas Deliver as One. O programa é financiado principalmente pela UKaid, DDI, SIDA (Swedish International Development Agency), Governo da Finlândia e AGFUND.

289. As EMN podem ter um impacto significativo no emprego e no desenvolvimento nacional. Os governos podem contribuir para este objectivo implementando políticas que estimulem o investimento e as EMN a criar postos de trabalho dignos. Com este objectivo em mente, o *Bureau* formou uma parceria tripartida com mandantes do Gana e da Argentina para promover ambientes favoráveis através do reforço do diálogo entre decisores políticos, empregadores, trabalhadores e EMN, e da partilha de experiências, preocupações e opções políticas. Foi realizada investigação no terreno e consequente reforço de capacidades nos três países africanos pós-conflito, Costa do Marfim, Serra Leoa e Libéria, para explorar o papel das EMN no emprego dos jovens e as opções à disposição dos decisores políticos para estimular o emprego de jovens através deste sector.

Pilar 2 – Locais de trabalho sustentáveis e responsáveis.

290. O *Bureau* persegue duas linhas gerais de trabalho neste área: uma preocupada em promover a aplicação de práticas dignas e produtivas no local de trabalho para as PME, maioritariamente através do reforço de capacidades de organizações intermediárias, e outra preocupada com a RSE e a promoção dos princípios contidos na Declaração EMN.

291. A OIT tem estado envolvida há muitos anos em programas para empresas destinados a promover abordagens “centradas no factor humano” ou “*high road*” a fim de aumentar a produtividade e a competitividade. Essas abordagens caracterizam-se por uma ênfase na modernização dos meios do processo de produção: tecnologia, competências dos trabalhadores e estruturas organizacionais cooperativas/colaborativas em substituição de abordagens de pura racionalização de custos. Foi construída uma base factual sólida para demonstrar que o trabalho digno, implementando a saúde e a segurança no trabalho, boas relações entre empregadores e trabalhadores, sistemas de produção mais limpos, etc., são o fundamento para melhorias sustentáveis de produtividade e maior competitividade. O trabalho digno, resumindo, é um factor produtivo.

292. A melhoria da qualidade do emprego e da conformidade com as leis nacionais e internacionais de trabalho nas empresas reúne vários aspectos do trabalho da OIT, cobrindo os seus quatro objectivos estratégicos. Exemplos deste trabalho incluem o programa Sustaining Competitive and Responsible Enterprises (SCORE), que reforça capacidades nacionais para alcançar produtividade sustentável, e programas de reforço da competitividade em *clusters* de PME, com base em normas do trabalho, cooperação no local de trabalho e práticas de gestão progressivas; e o Factory Improvement Programme (FIP) em fábricas do Sri Lanka, Vietname e Índia.

293. Locais de trabalho responsáveis promovem valores partilhados, confiança e cooperação, sendo fundamental neste contexto a promoção do diálogo social e de boas relações de trabalho como a negociação colectiva, a informação, consulta e participação dos trabalhadores. Programas como o FIP e o SCORE, bem como vários acordos-quadro internacionais entre as EMN e as FSM em diferentes sectores laborais, revelam que o diálogo social pode contribuir para aumentar a produtividade e a inovação e melhorar a segurança e saúde no trabalho e a equidade no local de trabalho.

294. Grande parte da capacidade produtiva global permanece na economia informal; muitas EMN, cujos lucros são superiores por vezes ao PIB dos países que as acolhem, operam em jurisdições múltiplas, com frequência em áreas de governação deficiente, com normas do trabalho heterogéneas ou escassas. Com a crescente exigência de transparência por parte da sociedade civil e dos consumidores, as empresas estão a adoptar normas voluntárias ou a adoptar os seus próprios códigos de conduta. É importante para a OIT que iniciativas voluntárias convirjam em torno da Declaração EMN, para eliminar duplicações que desperdicem recursos ou abordagens irreconciliáveis.

295. A Declaração EMN, adoptada em 1977, é o único instrumento normativo dirigido directamente às empresas que lançou um novo desafio. Para dar resposta a este desafio, foi criado um Subcomité EMN no sentido de implementar um mecanismo de acompanhamento destinado a medir os efeitos desse instrumento. Até há pouco tempo, o acompanhamento esteve a cargo do *Bureau* sob a forma de um estudo universal periódico de mandantes tripartidos em Estados-membros. Uma diminuição nas taxas de resposta ao inquérito e o reconhecimento crescente de que um modelo de intervenção mais pró-activo junto das EMN, dos Estados-membros e outros *stakeholders* poderia produzir resultados mais direccionados, levou a uma revisão da metodologia. Em Novembro de 2009, o Conselho de Administração aprovou uma nova estratégia de acompanhamento: o *Bureau* passará a conduzir exercícios no plano nacional com ênfase na sensibilização e promoção do diálogo entre mandantes e EMN.

296. Para dar resposta à crescente confusão em torno da proliferação de códigos e normas, e na sequência de uma reorientação para uma abordagem pró-activa na promoção dos princípios da EMN, o *Bureau* introduziu um novo serviço “*Help Desk*”. O serviço, inaugurado no princípio de 2009, presta assistência técnica gratuita e confidencial sobre as normas internacionais do trabalho directamente a EMN, trabalhadores, empregadores e Estados-membros. O serviço foi bem recebido e estão a ser adoptadas medidas para satisfazer o aumento da procura.

297. No âmbito do discurso sobre RSE, a responsabilidade das EMN pelas práticas laborais e ambientais das suas redes de fornecimento em contínua expansão é um tema de crescente preocupação. O *Bureau* lançou um curso para auditores sociais sobre a implementação de normas do trabalho nucleares em cadeias de funcionamento, que reuniu sugestões de um conjunto de departamentos, programas e unidades como ACT/EMP, ACTRAV, ITC/TURIN, Better Work Programme, IPEC, SafeWork e OIT/SIDA.

Pilar 3 – Empreendedorismo e desenvolvimento de empresas

298. O *Bureau* detém considerável experiência no incentivo ao empreendedorismo através da prestação de serviços de formação e comerciais. Tem apoiado sobretudo micro e pequenas empresas e cooperativas e vindo a centrar-se cada vez mais nas mulheres e nos jovens empresários. Há uma ênfase acrescida na promoção de abordagens sistémicas para libertar as forças do mercado através de apoio a sectores ou cadeias de valor específicos, frequentemente através da resolução de desafios ou restrições no local. Um exemplo é *Redturs*, uma iniciativa da OIT orientada para o mercado a fim de estimular oportunidades de negócio e gerar postos de trabalho no turismo entre comunidades rurais e indígenas na América Latina.¹¹

299. O Women’s Entrepreneurship Development (WED) Programme (Programa de Desenvolvimento do Empreendedorismo para Mulheres), que entretanto funciona em 24 países, conseguiu aumentar a visibilidade e liderança das associações de mulheres empresárias e ajudou-as a aceder a níveis de decisão política e a influenciar as políticas sobre PME em diversos países. Em África, a organização continuada da iniciativa “Mês da Empresária” aumentou a visibilidade do empreendedorismo das mulheres e tornou-se uma actividade anual, auto-sustentada em cinco países. Em paralelo com a passagem do WED de projectos de cooperação técnica para um programa completo, estão a ser desenvolvidos indicadores de impacto e uma ferramenta de avaliação para medir o impacto está a ser testada na Etiópia. Serão desenvolvidos indicadores WED para que governos e prestadores de serviços possam registar as alterações ao longo do tempo e documentar as boas práticas.

300. Em colaboração com o Departamento de Género, a OIT contribuiu para a formulação de uma política sensível às questões de género nas PME em vários países e o projecto Women Entrepreneurship Development and Gender Equality (WEDGE) (Promover o Empreendedorismo das Mulheres e a Igualdade de Género) desenvolveu várias abordagens e ferramentas baseadas nos resultados da pesquisa realizada pelo WED.

301. A OIT foi pioneira na utilização dos meios de comunicação social no desenvolvimento de

¹¹ Disponível em www.redturs.org.

empresas (por exemplo, televisão na China, teatro de rua no Sri Lanka e rádio no Uganda e no Vietname). Os meios de comunicação social são um meio eficaz e inovador de chegar a um maior público e, o que é mais importante, fornecem ferramentas que permitem às populações de países em desenvolvimento a apropriação do seu próprio desenvolvimento económico. O projecto Small Enterprise Media in Africa (SEMA) (Meios de Comunicação para as Pequenas Empresas de África) no Uganda, por exemplo, permitiu que os pobres defendessem os seus interesses profissionais através do apoio a programas de rádio sobre pequenas empresas (com grande impacto, porque quase sete milhões de pessoas escutam programas de rádio sobre empresas no Uganda). Um terço dos ouvintes declarou que ampliaram as suas empresas em resultado de aplicarem o que aprenderam na rádio. Foi documentado um impacto significativo sobre a influência dos programas de rádio nas políticas, legislação, serviços comerciais e infra-estruturas.

302. As ferramentas concebidas para incentivar o empreendedorismo estão entre as ferramentas que beneficiam de maior visibilidade. O programa de empreendedorismo Know About Business (KAB) visa contribuir para a criação de uma cultura empresarial através da sensibilização de jovens do ensino secundário e terciário e da formação técnica e profissional para as vantagens e as oportunidades do trabalho independente. O pacote de formação Start and Improve Your Business (SIYB) e as respectivas ferramentas têm sido usados para formar um elevado número de empreendedores existentes e potenciais. O *Bureau* também desenvolveu guias e manuais para melhorar o acesso dos empreendedores a serviços financeiros (incluindo o microfinanciamento).

303. Cada uma destas ferramentas e políticas é melhor enquadrada no contexto de uma política nacional de desenvolvimento que faça referência explícita aos desafios enfrentados pelos jovens e mulheres no mercado de trabalho e ao desafio de satisfazer as necessidades da economia informal (ver Capítulos 3 e 7).

Empresas públicas

304. Os governos podem actuar como reguladores, facilitadores e promotores de empresas sustentáveis. Compete-lhes a tarefa vital de promover normas sociais e ambientais através de práticas de aquisições e de programas de investimento. É frequente os países intervirem na propriedade e gestão de empresas, normalmente porque o mercado falha e/ou por interesse público. As empresas públicas têm normalmente por objectivo operar em prol do interesse público e, por conseguinte, têm a responsabilidade de funcionar como empresas sustentáveis. Até à data, o trabalho do *Bureau* sobre empresas públicas tem-se limitado sobretudo à promoção do diálogo social e de uma melhor gestão dos recursos humanos no sector público, frequentemente sob a égide do Departamento de Actividades Sectoriais (SECTOR). O SECTOR, por exemplo, tem um programa de acção intitulado “Enabling public service to contribute to sustainable development and poverty alleviation through improved social dialogue and HRD” (Ajudar o serviço público a contribuir para um desenvolvimento sustentável e o alívio da pobreza através do reforço do diálogo social e do desenvolvimento de recursos humanos). Perante o mandato da OIT de 2007 sobre a promoção de empresas sustentáveis, poderá haver margem para aumentar o apoio do *Bureau* a empresas públicas.

Cadeias de fornecimento e EPZ

305. Os negócios globais são conduzidos através de cadeias de fornecimento globais. A expressão “cadeia de fornecimento” (“ou cadeia de valor”) qualifica um conjunto de empresas ligadas entre si que levam um produto ou serviço desde a fase de matéria-prima até ao consumidor através de uma série de relações de subcontratação. Normalmente uma ou mais empresas do segmento superior (comprador) da cadeia de valor assume a liderança, prescrevendo as normas que têm de ser cumpridas para penetrar no mercado. Um elevado número de sistemas de auditoria social, monitorização e certificação opera ao longo de cadeias de valor que, frequentemente, têm a sua base em países de baixo rendimento, incluindo a Global Compact das Nações Unidas e a Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extractivas (EITI). Os acordos-quadro internacionais (IFA) representam uma dimensão importante de algumas cadeias de fornecimento globais e o *Bureau* tem desen-

volvido extenso trabalho analítico nesta área. Os IFA têm sido usados como mecanismo de informação e consulta para atenuar o impacto da crise sobre o emprego.

306. Em princípio, as cadeias de fornecimento têm um potencial significativo para integrar empresas de todos os tipos e dimensões em sistemas de produção nacionais e mundiais e para aumentar o número de postos de trabalho e os rendimentos ao longo da cadeia. Na prática, as cadeias de fornecimento são frequentemente impulsionadas por “empresas líderes” que definem os parâmetros operacionais; coloca-se a questão de saber captar o valor acrescentado ao longo da cadeia e que tipo e qualidade de postos de trabalho alimentam toda a cadeia de fornecimento. O Better Work Programme é o programa mais visível das actividades desenvolvidas pelo *Bureau* no domínio das cadeias de fornecimento (ver caixa 4.2).

Caixa 4.2 Melhor Trabalho

O Better Work Programme é uma parceria entre a OIT e a IFC do Grupo do Banco Mundial, que hoje abrange vários países. Lançado em Agosto de 2006, com o objectivo de melhorar as práticas laborais e a competitividade nas cadeias de fornecimento globais, o Better Work ajuda as empresas a melhorar as suas normas do trabalho com base nas normas do trabalho nucleares da OIT e na legislação de trabalho dos países. Isto ajuda os fornecedores a competir nos mercados globais em que muitos compradores exigem a conformidade com práticas laborais.

Melhorar as normas do trabalho pode ajudar as empresas a tornar-se mais competitivas através de um aumento da qualidade e da produtividade. No Camboja, onde o Better Work Programme começou há alguns anos, mais de 340 000 trabalhadores em cerca de 300 fábricas foram abrangidos pelo projecto. Foram registadas melhorias notáveis, quer na qualidade do ambiente de trabalho (maior conformidade com as normas do trabalho e a legislação do trabalho), quer no desempenho do mercado (aumento das vendas e quotas de mercado).

Perante o défice de governação nos países de origem, os compradores têm auditado as condições de trabalho nas suas cadeias de fornecimento numa base individual, uma duplicação onerosa de esforços, uma vez que muitas fábricas vendem a múltiplos compradores. Com base na investigação conduzida pelo Banco Mundial sobre a indústria do vestuário no Vietname, o actual sistema de múltiplas auditorias dos compradores custa aproximadamente 50 USD por trabalhador por ano. O Better Work ajuda a consolidar estes esforços; todos os anos conduz uma única avaliação de conformidade, que pode ser partilhada com um elevado número de compradores, e disponibiliza serviços consultivos sobre valor acrescentado para ajudar as fábricas a melhorar o seu desempenho, pelo valor aproximado de 2 USD por trabalhador por ano. A redução dos custos associados à identificação de problemas permite redireccionar mais fundos para encontrar soluções.*

* Disponível em www.betterwork.org/public/global.

307. A produção de cadeias de fornecimento é realizada frequentemente em zonas francas de exportação (EPZ). As EPZ podem gerar novas oportunidades de emprego formal e, como tal, podem ser importantes ferramentas de criação de emprego. No entanto, algumas EPZ tornam-se enclaves com poucas ou nenhuma ligação com a economia local. Algumas estão associadas a condições de trabalho menos que perfeitas, relações laborais deficientes e falta ou ausência de direitos dos trabalhadores, em especial da liberdade de associação. A OIT monitoriza a evolução nas EPZ há mais de 20 anos, tendo desenvolvido ainda um conjunto de actividades em 2007 e 2008 ao abrigo da Iniciativa InFocus sobre as EPZ então existente.¹²

308. Para que as EPZ possam alcançar o seu potencial de criação de emprego, é necessário que os governos tenham uma estratégia laboral e de investimento clara e abrangente, adequada à necessidade de promover o desenvolvimento económico e o respeito pelos direitos, como definido nas normas da OIT.¹³

¹² Os resultados foram publicados em ILO: *Proposals for the agenda of future sessions of the Conference* (Appendix II), Conselho de Administração, 303.ª Sessão, Nov. de 2008, GB.303/3/2. Ver, também, ILO: *Report of the InFocus Initiative on export processing zones and Report of the Subcommittee on Multinational Enterprises*, Conselho de Administração, 301.ª Sessão, Genebra, Mar. 2008, GB.301/ESP/5 e GB.301/13 (Rev.).

¹³ ILO: *Report of the Tripartite Meeting of Export Processing Zone-Operating Countries*, (Genebra, 28 de Setembro-20 de Outubro de 2008), Conselho de Administração, 273.ª Sessão, Genebra, Nov. de 1998, GB.273/STM/8/1.

O *Bureau* promoveu um conjunto de actividades de investigação com o objectivo de reunir informações quantitativas e qualitativas sobre práticas de relações laborais nas EPZ (designadamente relativas à liberdade de associação e à negociação colectiva, inspecções de trabalho e diálogo social), incluindo a criação de um sítio na Intranet destinado a promover a partilha de conhecimentos sobre o tema no seio da OIT.¹⁴

Resposta à crise

309. Como referido anteriormente, a crise económica mundial provocou um colapso da procura, com conseqüente diminuição das trocas comerciais e escassez de crédito que causaram sérios problemas a muitas empresas e às pequenas empresas em particular. A perda de postos de trabalho em grandes empresas fez manchetes, mas muitas microempresas e PME também foram gravemente afectadas.¹⁵ É importante lembrar que a crise não atingiu apenas o comércio das grandes avenidas e das ruas principais, afectou também os negócios das ruas laterais, das ruas de terra batida e dos mercados onde muitos retalhistas e produtores lutam com dificuldades, mesmo nos bons tempos. Por conseguinte, sensivelmente três quartos de todas as respostas políticas à crise incluíram a adopção de medidas de crédito e benefícios fiscais para PME (quadro 1.1).

310. Fornecer apoio às empresas em tempo de crises não é muito diferente do apoio prestado noutras ocasiões. As boas práticas não variam de forma significativa consoante as condições económicas. Numa crise económica, contudo, as respostas políticas tornam-se simplesmente mais urgentes e as necessidades são maiores.

311. A crise serviu apenas para sublinhar que os imperativos da liberdade de associação e o direito à negociação colectiva são essenciais para todas as empresas sustentáveis e, mais genericamente, plataformas necessárias para implementar práticas como a partilha de trabalho¹⁶ e uma reestruturação socialmente responsável.

312. O Programa Empresa Sustentável da OIT preparou um conjunto de *policy briefs* para PME, cooperativas e boas práticas no local de trabalho em tempos de crise;¹⁷ realizou acções de formação de actualização para Formadores SIYB, para que possam ajudar melhor os seus clientes a responder à crise; e, a pedido do G20, elaborou uma avaliação técnica das medidas de apoio às PME em resposta à crise.

Recursos e meios

313. Em termos de recursos, cerca de 20 profissionais trabalham no Departamento de criação de emprego e desenvolvimento de empresas (EMP/ENTERPRISE) na sede e 11 especialistas em empresas em diferentes escritórios de campo, muitos dos quais trabalham em colaboração estreita com funcionários afectos a projectos.

314. O orçamento anual regular totaliza cerca de 1 milhão de USD (não inclui os custos de pessoal); no entanto, os doadores têm mostrado, de forma consistente, grande interesse em apoiar o

¹⁴ Por exemplo, M. Amengual, W. Milberg: *Economic development and working conditions in export processing zones: A survey of trends*, Documento de trabalho n.º 3, Sector Diálogo Social (Genebra, ILO, 2008) também disponível em www.ilo.org/public/english/dialogue/epz.htm.

¹⁵ O apoio a mandantes para implementar o Pacto Global de Emprego é um elemento fundamental do Programa Empresas Sustentáveis.

¹⁶ Ver J.C. Messenger: *Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis*, TRAVAIL PolicyBrief n.º 1 (Genebra, ILO, 2009).

¹⁷ Ver P. Vandenberg: *Micro-, small and medium-sized enterprises and the global economic crisis: Impacts and policy responses*, Sustainable Enterprise Programme (Genebra, ILO, 2009); S. Ulrich, N. Rogovsky, D. Lamotte: *Promoting responsible and sustainable enterprise-level practices at times of crisis: A guide for policy-makers and social partners*, Sustainable Enterprise Programme (Genebra, ILO, 2009); J. Birchall, L. Ketilson: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*, Sustainable Enterprise Programme (Genebra, ILO, 2009).

trabalho da OIT no domínio do desenvolvimento de empresas. No final de 2009, estavam em curso cerca de 28 projectos de cooperação técnica, com um financiamento total de 111 milhões de USD (alguns destes projectos preocupam-se exclusivamente com o desenvolvimento de empresas, outros têm uma componente de desenvolvimento de empresas num projecto de integração mais vasto).

315. Ao longo dos anos, o departamento EMP/ENTERPRISE desenvolveu uma relação de trabalho particularmente estreita com o Enterprise, Microfinance and Local Development Programme (EMLD) (Programa Empresa, Microfinanciamento e Desenvolvimento Local) no Centro Internacional de Formação de Turim, que resultou numa grande variedade de produtos, cursos e projectos de formação, incluindo a conhecida Summer Academy on Sustainable Enterprise Development (Academia de Verão sobre o Desenvolvimento de Empresas Sustentáveis) anual da OIT, que cobre todos os aspectos do trabalho no domínio do desenvolvimento de empresas sustentáveis e atrai participantes de todas as regiões.¹⁸

316. O Departamento mantém uma “plataforma de recursos”, criada para que a equipa global de profissionais (especialistas, funcionários afectos a projectos, colaboradores, formadores, investigadores, etc.) partilhe informações, incluindo sobre gestão do conhecimento, melhores práticas, financiamento e oportunidades de aprendizagem.

Parcerias externas

317. A OIT apoia a criação de emprego através do desenvolvimento de empresas sustentáveis, colaborando activamente com as Nações Unidas, em especial no plano nacional, na concepção e implementação dos UNDAF. Também participa nas iniciativas da “Uma ONU” e colabora com a organização em programas de cooperação técnica como o SCORE, em que estabeleceu uma parceria com a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI) sobre “produtividade verde”.

318. O trabalho do *Bureau* sobre cooperativas inclui actividades em parceria com a International Cooperative Alliance (Aliança Internacional de Cooperativas). Também desempenha um papel preponderante no Comité Interagências para a Promoção e o Progresso das Cooperativas, das Nações Unidas, incluindo no próximo Ano Internacional das Cooperativas (2012).

319. Para promover a Declaração EMN, o *Bureau* desenvolveu parcerias estreitas com a OCDE e com a Global Compact das Nações Unidas. O *Bureau* continua a colaborar com a OCDE, em particular nas Directrizes para as Empresas Multinacionais da OCDE, dando contributos para a actualização destas directrizes e garantindo coerência em torno dos princípios partilhados sobre normas do trabalho. O *Bureau* fornece apoio de secretariado aos mandantes envolvidos no Grupo de Trabalho sobre Mão-de-Obra da Global Compact das Nações Unidas e responde a pedidos técnicos sobre princípios do trabalho.

320. O *Bureau* prestou assistência técnica continuada ao Grupo de Trabalho sobre Responsabilidade Social da ISO 26000 e colabora com uma rede de escolas profissionais para garantir a inclusão dos princípios da Declaração EMN nos currículos de importantes escolas profissionais e de gestão de empresas em todas as regiões do mundo. O *Bureau* está a explorar novos relacionamentos com outras organizações relevantes da ONU, como a CNUCD e a ONUDI, bem como com organizações sectoriais específicas, incluindo sindicatos implantados a nível mundial.

321. No que diz respeito ao desenvolvimento de pequenas empresas, o *Bureau* é um membro destacado do Comité de Doadores para o Desenvolvimento Empresarial (DCED). Através da sua colaboração, o *Bureau* desenvolveu relações de trabalho estreitas e produtivas com organizações de doadores, cujas práticas influenciou.

322. A resposta da OIT durante a crise económica mundial envolveu o desenvolvimento e reforço de parcerias com um conjunto de organizações e redes, a nível da formulação de consultoria técnica

¹⁸ Disponível em www.itcilo.org/enterpriseacademy.

ca adequada e a nível do reforço de capacidades dos prestadores de serviços comerciais. Na Ucrânia, por exemplo, envolveu a colaboração com institutos de investigação para uma análise do ambiente favorável e o apoio a estratégias de diversificação das exportações e de aumento da competitividade de determinados sectores. No domínio do reforço de capacidades, a OIT reformou a rede de formadores SIYB através de programas regionais de actualização que os habilitem a apoiar melhor as PME, considerando que estas empresas são com frequência seriamente afectadas pelas crises económicas. O *Bureau* também elaborou uma *policy brief* para o G20 sobre respostas à crise para as PME.

Avaliação de impacto

323. O trabalho do *Bureau* no domínio do desenvolvimento de empresas tem sido avaliado em diversos fóruns. Por exemplo, uma avaliação independente do Programa inFocus sobre incentivo ao emprego através do desenvolvimento de pequenas empresas (IFP/SEED) foi apresentada ao Conselho de Administração em Novembro de 2003¹⁹ e, em Março de 2007, o Comité de cooperação técnica apreciou a avaliação temática do trabalho do *Bureau* sobre empreendedorismo das mulheres.²⁰

324. Embora o trabalho do *Bureau* sobre a criação de um ambiente favorável (Pilar 1) seja comparativamente recente, foram retirados alguns ensinamentos, nomeadamente que: a reforma de políticas é mais rentável para a criação de postos de trabalho de qualidade que o apoio a empresas individuais; simplificar a conformidade com as legislações e as regulamentações é com frequência mais eficaz que conceder isenções; e que incentivos ao cumprimento da conformidade funcionam com frequência melhor que a ameaça de sanções. Reduzir os custos de criação e de operação de uma empresa e melhorar e promover as vantagens da conformidade podem contribuir para o crescimento de empresas sustentáveis e, por conseguinte, de postos de trabalho dignos.²¹

325. O trabalho da OIT no domínio da Declaração EMN é regularmente monitorizado pelo Subcomité de EMN. O Conselho de Administração tem analisado com regularidade temas estreitamente relacionados com aspectos do trabalho do *Bureau* no domínio do desenvolvimento de empresas, como o debate sobre o *employing workers indicator* do relatório *Doing Business* de Novembro de 2007 do Banco Mundial.²²

326. Nos últimos 15 anos, o *Bureau* ajudou 65 países a rever a sua política e legislação em matéria de cooperativas, contribuiu para a elaboração e adopção de uma nova “lei-quadro” para as cooperativas na América Latina (*ley marco para las cooperativas de America Latina*) e esteve envolvido numa iniciativa similar no contexto da Organização para a Harmonização do Direito dos Negócios em África (OHADA).

327. No âmbito do seu trabalho com o DCED, o *Bureau* contribuiu decisivamente para a elaboração de um guia prático sobre boas práticas, com o objectivo de apoiar reformas do ambiente de negócios, que aproveita em grande parte o trabalho desenvolvido pela OIT.²³ Este guia, amplamente consensual, sublinha a importância de: avaliar os custos e benefícios sociais e ambientais do pro-

¹⁹ OIT: *Avaliação do Programa Focal de Promoção do Emprego através do Desenvolvimento de Pequenas Empresas*, Conselho de Administração, 288.^a Sessão, Genebra, Nov. de 2003, GB.288/PFA/1 1; e *Decent employment through small enterprise: A progress report on SEED activities* (Genebra, 2003).

²⁰ ILO: *Women's entrepreneurship and the promotion of decent work: A thematic evaluation*, Conselho de Administração, 298.^a Sessão, Genebra, Mar. de 2007, GB.298/TC/1.

²¹ ILO: *Promoting decent employment through entrepreneurship*, Conselho de Administração, 289.^a Sessão, Genebra, Mar. de 2004, GB.289/ESP/1; e *Business environment, labour law, and micro- and small enterprises*, Conselho de Administração, 297.^a Sessão, Genebra, Nov. de 2006, GB.297/ESP/1.

²² ILO: *The United Nations and reform: Developments in the multilateral system, World Bank Doing Business report: The employing workers indicator*, Conselho de Administração, 300.^a Sessão, Genebra, Nov. de 2007, GB.300/4/1.

²³ DCED: *Supporting business environment reforms: Practical guidance for development agencies* (Cambridge, 2008). Também disponível em www.business-environment.org.

cesso decisório; alinhar os incentivos às empresas com objectivos de desenvolvimento sustentável; e equilibrar a necessidade de reduzir os custos de conformidade com a necessidade de salvaguardar e melhorar a protecção dos trabalhadores, incluindo o seu direito a protecção social.

328. O programa KAB, que procura incentivar uma cultura empresarial, foi traduzido em 22 línguas e chegou a quase 500 000 jovens em cerca de 40 países. Aproximadamente 11 000 professores e formadores de professores foram formados em quase 4 500 instituições de ensino.²⁴ O KAB foi integrado institucionalmente em currículos e sistemas de educação nacionais, pelo que o seu impacto perdurará para além da intervenção inicial da OIT.

329. Adaptado para, e introduzido em cerca de 90 Estados-membros, estima-se que o programa SIYB, destinado a estimular a criação e o crescimento de empresas, tenha formado mais de 1,2 milhões de empresários no total, o que resultou na criação de mais de 300 000 empresas e 1,4 milhões de postos de trabalho nos últimos 15 anos. Estes números de grande impacto são o resultado de um esforço sustentado para satisfazer a procura de formação básica em gestão e do acolhimento em grande escala do SIYB na China e no Vietname.²⁵

Objectivos indissociáveis, interdependentes e que se reforçam mutuamente

330. O mandato da OIT sobre a promoção de empresas sustentáveis funda-se na acção tripartida, no diálogo social e na promoção de direitos, normas e leis relacionados com o local de trabalho. Funda-se ainda na promoção da inclusão social, incluindo a igualdade de género e a necessidade de proporcionar aos trabalhadores condições de trabalho e segurança social adequadas. Para a OIT, o desenvolvimento de empresas não é uma mera questão de libertar as forças do mercado, trata-se fundamentalmente de criar emprego digno.

331. Embora o departamento EMP/ENTERPRISE lidere o trabalho do *Bureau* sobre empresas sustentáveis e criação de emprego, a obtenção de resultados eficazes requer uma colaboração interdepartamental considerável. Eis alguns exemplos: colaboração com o Departamento de Empregabilidade e Competências (EMP/SKILLS) em muitas áreas, incluindo aprendizagem no local de trabalho e formação em empreendedorismo para mulheres com deficiência (ver Capítulo 5); colaboração com o Departamento de Políticas de Emprego (EMP/POLICY) para encontrar formas de integrar o enfoque sobre a criação de um ambiente de negócios favorável no planeamento nacional mais abrangente ou no trabalho sobre política de emprego, como na Nigéria e na Indonésia; colaboração com o Programa de Financiamento Social para garantir que os empresários têm melhor acesso ao conjunto completo de serviços financeiros necessários para iniciar, fazer crescer e estabilizar a sua actividade; celebração de uma parceria com o departamento ACT/EMP sobre a concepção de um *kit* de ferramentas electrónicas para ajudar as organizações de empregadores a contactar com as PME e a incluir os interesses e preocupações destas nas suas operações nucleares; e colaboração com o departamento ACTRAV no projecto SYNDICOOP, que permitiu a sindicatos e cooperativas organizar em conjunto trabalhadores da economia informal na África Oriental; e, mais recentemente, a cooperação ainda incipiente na economia social.

332. Duas áreas de actividade que caracterizam a abordagem integrada do *Bureau* são o Desenvolvimento Económico Local (LED) e o trabalho sobre a economia informal. O LED refere-se a estratégias de desenvolvimento geográficas, frequentemente, mas nem sempre, em áreas rurais, baseadas em intervenções multifacetadas e processos participativos. O apoio do *Bureau* ao LED recorre a um conjunto de informações recolhidas em áreas técnicas como o desenvolvimento

²⁴ T. Lucas de Rezende e J.D. Christensen: *Supporting entrepreneurship education: A report on the global outreach of the ILO's Know About Business Programme* (Genebra, ILO, 2009).

²⁵ ILO: *SIYB Global Outreach Study* (Genebra, 2003); e A. Atherton, K.O. Olming e L. Jun: *Evaluation of Start and Improve Your Business (SIYB) China* (Genebra, ILO, 2007).

de competências, métodos baseados no trabalho para o desenvolvimento de infra-estruturas locais, protecção social para grupos vulneráveis e abordagens baseados em direitos, como o programa global criado no contexto das Estratégias e Ferramentas contra a Exclusão Social e a Pobreza (STEP), que se preocupa com a dimensão da cobertura da segurança social no domínio da saúde e da luta contra a exclusão social a nível local.

333. O *Bureau* promove abordagens multifacetadas ou integradas que se centram frequentemente em melhorar os resultados da competitividade e emprego em cadeias sectoriais ou de valor (ver caixa 4.3).

Caixa 4.3
Criação de intervenções integradas e de apoio mútuo: O projecto Enter-Growth no Sri Lanka

Uma abordagem integrada combina e ordena intervenções ao longo do tempo para maximizar as sinergias e aumentar o impacto na criação de emprego. Requer um “toque sensível”, cuidadosamente medido, e parceiros fortes.

O projecto Enter-Growth no Sri Lanka (2005-09) adoptou uma combinação de abordagens para satisfazer a necessidade de criar um ambiente de negócios mais favorável, um acesso alargado ao mercado e uma maior aceitação da cultura empresarial. Fóruns distritais, compostos por altos representantes do governo provincial e distrital, a comunidade empresarial e prestadores de serviços de desenvolvimento de empresas (ONG, públicas e privadas) desempenharam um papel de charneira no estabelecimento do diálogo entre os sectores público e privado.

Os fóruns utilizaram um método participativo para o desenvolvimento económico e da cadeia de valor local, em que os stakeholders locais apresentaram propostas prioritárias para desenvolver a economia local, com base nas restrições e oportunidades que identificaram.

As avaliações revelam que 740 pequenas empresas acederam a crédito ou a outros tipos de serviço financeiro; pelo menos 800 novas empresas foram criadas nas cadeias de valor-alvo e 63 por cento das empresas existentes aumentaram substancialmente as vendas. O factor-chave foi uma maior integração, quer através da colaboração horizontal ou de ligações verticais dentro de subsectores e cadeias de valor (por exemplo, 520 agricultores de laticínios sofreram modernizações e vendem actualmente mais leite a uma grande fábrica de leite fresco, bem como localmente).

O apoio do projecto para o reforço da organização traduziu-se na revitalização ou criação de 26 associações de empresas. Foram criados novos locais para prestadores de serviços comerciais, através de feiras de prestação de serviços em larga escala e de trabalho de desenvolvimento sectorial e da cadeia de valor. Estudos indicam que 85 por cento dos prestadores de serviços aumentaram os seus mercados, por exemplo na formação de produtividade para os sectores das embalagens e do vestuário, e melhoraram as suas práticas laborais.

O modelo está a ser usado actualmente para o reforço de capacidades do pessoal da OIT da sede/no terreno e a ser aplicado noutros programas no terreno.

As vantagens de uma abordagem integrada do desenvolvimento de empresas são claras, como o são alguns dos desafios. Por exemplo, o trabalho com os parceiros sociais e através deles assenta frequentemente em chegar de forma reforçada ou alargada às micro e pequenas empresas (em que o diálogo social e a negociação colectiva estão, geralmente, pouco desenvolvidos). A necessidade de aumentar a cobertura de protecção social para as empresas e os seus trabalhadores é um desafio particular, considerando que, em muitos países, um elevado número de empresas opera na economia informal. Analogamente, aplicar as normas internacionais do trabalho e a legislação de trabalho nacional é difícil em ambientes onde o estado de direito e a segurança dos direitos de propriedade não estão solidamente implantados.²⁶

²⁶ Ver *Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises*, op. cit., art.º 10, n.º 9.

Vias de evolução possíveis

Para os Estados-membros

335. Em primeiro lugar os Estados-membros devem estimular a criação de **ambientes de negócios mais favoráveis**, para o que deverão tornar mais fácil e, se possível, mais barato, criar uma empresa e geri-la com sucesso. Esta estratégia implica reforçar o estado de direito e sistemas institucionais e de governação que apoiem as empresas, garantindo a implementação de leis, regulamentações e políticas adequadas. Na maioria dos países de baixo rendimento, as principais restrições incluem não só os quadros regulamentares, mas também deficiências nas infra-estruturas básicas (estradas, telecomunicações, energia), investimento deficiente em capital humano (educação, formação), acesso restrito a financiamento social e sistemas de protecção social fracos.

336. Em segundo lugar, as empresas progressivas de todos os tipos e dimensões descobrem o valor de estar na primeira linha da promoção de **locais de trabalho social e ambientalmente responsáveis**, até porque os critérios sociais e ambientais influenciam cada vez mais as decisões dos consumidores e as decisões de investimento das pessoas e das instituições. Os governos têm um papel fundamental a desempenhar na gestão do conhecimento de boas práticas neste domínio e em promover a aplicação de políticas, leis, regulamentações e incentivos que garantam uma combinação equitativa e eficaz dos recursos humanos, financeiros e naturais.

337. Em terceiro lugar, os Estados-membros devem incentivar **mercados inclusivos e equitativos, baseados na igualdade de oportunidades**. Nesse sentido devem criar igualdade de concorrência para o empreendedorismo, estimulando e, quando necessário, empoderando todos os membros da sociedade, incluindo mulheres e jovens, para criar e gerir as suas próprias empresas, se for esse o seu desejo. Devem igualmente encorajar um desenvolvimento espacial que reconheça que o caminho sustentável a seguir se baseia num desenvolvimento equilibrado entre áreas urbanas e rurais e na promoção de oportunidades económicas a nível local.

Para o Bureau

338. O trabalho da OIT sobre empresas sustentáveis assenta em acções de colaboração e redes fortes entre a sede, o terreno e o Centro Internacional de Formação de Turim, bem como na vantagem comparativa da OIT como organismo que detém um mandato normativo para definir normas.

339. Com as conclusões relativas à promoção de empresas sustentáveis, os parceiros tripartidos e o *Bureau* dispõem de uma abordagem moderna e precursora para a promoção de empresas sustentáveis, que está a ser utilizada para defender e definir políticas nessa base.

340. A implementação das conclusões exigiu o desenvolvimento de novas áreas de trabalho e alguns ajustamentos no trabalho do *Bureau*. No âmbito do novo quadro estratégico para o seu Programa Empresa Sustentável, o *Bureau* tem em curso o processo de implementação das seguintes prioridades temáticas:

- Desvio da prestação de resultados a jusante, frequentemente ao nível das empresas, para um **maior enfoque sobre a reforma das políticas a montante e a criação de um ambiente mais favorável para empresas sustentáveis**. Esta mudança ajudará a melhorar a eficácia e a reforçar o impacto, estabelecendo uma ligação mais eficaz entre o trabalho a nível das empresas e o trabalho principal sobre o emprego, descrito no Capítulo 3, e os desafios associados à informalidade (Capítulo 7). O *Bureau* prestará maior atenção à reforma de políticas e à criação de um ambiente favorável para todos os tipos de empresas, mas em particular para as PME e as cooperativas, e também às políticas que estimulam a criação de postos de trabalho verdes e promovem a economia verde. Para o efeito, serão envidados esforços no sentido de reforçar a capacidade dos mandantes para participar na decisão de políticas e estabelecer uma base factual adequada através da investigação e do desenvolvimento de fer-

ramentas. Será necessário também reforçar a cooperação com mandantes nacionais para a aplicação da Declaração EMN ao longo das cadeias de valor, como base para o desenvolvimento de políticas nacionais que atraiam o investimento directo estrangeiro de modo a maximizar os resultados do emprego local.

- ❑ Reforço do apoio destinado a **promover a adopção de práticas responsáveis e sustentáveis nos locais de trabalho das empresas**, para melhorar a sua produtividade e competitividade de modo a que contribuam para o desenvolvimento económico sustentável e equitativo. Com base em programas como o SCORE, o *Bureau* reforçará as capacidades dos mandantes nacionais e de outras organizações parceiras relevantes, para que possam realizar programas sobre produtividade sustentável e competitividade em *clusters* de PME, com base em normas do trabalho, cooperação no local de trabalho e práticas de gestão progressivas. Esta estratégia incluirá a cooperação com as entidades de inspecção do trabalho, visando promover práticas responsáveis no local de trabalho das PME, e envolverá ainda a colaboração com mandantes nacionais, as Federações Sindicais Mundiais (FSM) e as empresas na aplicação da Declaração EMN no local de trabalho. O nível de desenvolvimento da iniciativa sobre emprego verde e a sua integração, em Novembro de 2009, no Departamento de criação de emprego e desenvolvimento de empresas, permitirá ao *Bureau* responder à crescente procura de abordagens práticas sobre o processo de reconversão ecológica das empresas, a promoção de postos de trabalho verdes na gestão e reciclagem de resíduos, nas energias renováveis, eficiência energética e respostas das empresas às alterações climáticas.
- ❑ Oferta de **apoio acrescido ao empreendedorismo de mulheres e jovens**. Outro propósito é reforçar a liderança da OIT no domínio do empreendedorismo de jovens e mulheres, com base nos sucessos e reforço de capacidades alcançados no passado. A emergência do crescimento de mulheres empresárias é uma tendência global, e muitos países trabalham no sentido de estimular o desenvolvimento do empreendedorismo das mulheres como forma de promover a redução da pobreza e o crescimento económico. Similarmente, o empreendedorismo dos jovens é um importante veículo para garantir o pleno emprego produtivo de mulheres e homens jovens, sendo necessário integrar o empreendedorismo dos jovens em estratégias de criação de emprego para jovens, para garantir a sua transição com êxito da escola para o trabalho.

341. Para além destas prioridades temáticas, duas importantes questões podem exigir alguns ajustamentos programáticos:

- ❑ Poderia ser dada maior atenção à medição do **progresso e impacto das intervenções** no âmbito do programa na criação de mais e melhor emprego para jovens mulheres e homens, bem como na melhoria da gestão do conhecimento e dos processos de retirada de ensinamentos. Para desenvolver estas metodologias, o programa irá colaborar com a Unidade de avaliação da OIT e poderá beneficiar do inovador trabalho de cooperação multiagências que o Comité de Doadores para o Desenvolvimento de Empresas está a realizar neste domínio. O programa concitará o empenho activo de todos os departamentos relevantes do *Bureau*, escritórios de campo e parceiros sociais na prossecução destas prioridades.
- ❑ A capacidade do *Bureau* para cumprir o mandato da OIT sobre empresas sustentáveis é ampla, mas limitada pelos recursos humanos e financeiros. Se dispusesse de mais recursos, o *Bureau* poderia intensificar o trabalho em todas as áreas descritas com um programa verdadeiramente integrado, transversal aos três pilares, centrado em particular na reforma das políticas a montante e no reforço de capacidades dos mandantes.

Capítulo 5

Competências para a empregabilidade e produtividade

342. A globalização coloca a educação e as competências em lugar de destaque. Todos os países, independentemente do seu grau de desenvolvimento, consideram que o crescimento é influenciado pelas competências: uma educação ampla e competências alargadas aumentam a capacidade para inovar, adoptar novas tecnologias e superar e agilizar as mudanças de tecnologia e dos mercados. Os países com maior percentagem de trabalhadores formados e qualificados aumentaram a produtividade a um ritmo mais elevado.

343. Uma mão-de-obra devidamente formada e com capacidade de aprendizagem estimula a confiança dos investidores, fomenta o crescimento do emprego e constitui, por conseguinte, um importante ingrediente de um crescimento inclusivo induzido pelo emprego. Nesta perspectiva de longo prazo, a formação pode efectivamente ajudar a criar emprego. Um sistema de desenvolvimento de competências faz parte da criação de um ambiente mais favorável para empresas sustentáveis, como se analisou no capítulo anterior.

344. Uma educação extensa e competências alargadas influenciam o rumo do progresso nacional económico e social. Fazem a diferença entre o crescimento inclusivo e o crescimento que deixa ficar para trás largos sectores da sociedade.

345. É essencial o enfoque sobre a educação e a formação dos jovens, mas não é suficiente. A aprendizagem ao longo da vida é a única forma de os trabalhadores e as empresas se manterem a par perante a crescente obsolescência das competências e as transformações na organização do trabalho provocadas pela globalização. A crise económica e financeira veio lembrar com clareza que a reconversão profissional e a actualização de competências ajudam os trabalhadores a conservar os seus postos de trabalho, ou a mudar de emprego, e a manter as empresas resistentes e flexíveis. A aprendizagem ao longo da vida é um cabo de segurança para os trabalhadores mais velhos; incentivá-la é uma das respostas possíveis ao desafio demográfico das economias envelhecidas.

346. No topo da luta pela concorrência global está o “conhecimento”, que se tornou o principal elemento de valor acrescentado – não os terrenos, a mão-de-obra, as infra-estruturas físicas e muito menos o capital. Assumir que todos os países podem investir mais e de forma mais racional na educação e nas competências, é uma boa notícia para a distribuição de capacidades de inovação.

347. Só que a maior parte do mundo continua a enfrentar problemas de literacia e outras barreiras à aprendizagem. Uma larga percentagem da população activa trabalha para se sustentar e só tem oportunidade de aprender na economia informal. Os obstáculos a uma boa educação e a uma formação profissional relevante, motivados por questões de género e de etnia, estão generalizados. A discriminação é uma restrição deplorável ao acesso à igualdade de oportunidades, começando pelo acesso à educação e à aquisição de competências muito antes da entrada no mercado do trabalho.

348. A Declaração sobre Justiça Social considerou, por conseguinte, que um ambiente institucional e económico sustentável para a promoção do emprego é aquele em que as pessoas podem desenvolver e actualizar as capacidades e competências de que necessitam para poderem trabalhar de forma produtiva para a sua realização pessoal e o bem-estar comum.

349. Este capítulo descreve como os mandantes e o *Bureau* estão a trabalhar em conjunto para enfrentar os entraves colocados ao desenvolvimento de competências e alcançar uma globalização

equitativa, designadamente para responder aos desafios relacionados com a produtividade, a equidade e as alterações demográficas suscitados no Capítulo 2.

Realidades e tendências políticas diversas

350. Os mandantes consideram o desenvolvimento de competências um componente importante no esforço de adaptar as sociedades às condições económicas e ambientais em transformação, melhorar a produtividade e a inovação, estimular a competitividade económica e construir abordagens inclusivas ao desenvolvimento sustentável. O estado dos sistemas e instituições de formação nos vários países e regiões, bem como o seu estágio de desenvolvimento económico, suscitam desafios e respostas diferenciados.¹

Países de baixo rendimento

351. O nível genericamente baixo de educação é uma característica distintiva dos países mais pobres. A escassez de trabalhadores com competências provadas e capacidade para adquirir novas competências no seu posto de trabalho entravam o crescimento na economia formal produtiva.

352. É necessário superar muitas barreiras financeiras e não financeiras para alargar o acesso dos pobres à formação: custos de oportunidade do tempo de formação; requisitos de acesso rigorosos aos cursos de formação ou propinas caras; e factores sociais que frequentemente pressionam as mulheres a receber formação que apenas lhes dá acesso a postos de trabalho de baixa produtividade. As mulheres enfrentam obstáculos quando pretendem requalificar o seu trabalho ou receber formação por causa do trabalho doméstico não remunerado que se espera que elas executem.

353. Os sistemas de educação e formação em países de baixo rendimento favorecem com frequência qualificações académicas não técnicas, o que provoca uma escassez na oferta de formação de competências profissionais, técnicas e de empregabilidade. As respostas políticas centram-se no alargamento do acesso à formação nas economias informais e rurais, na requalificação de cursos de aprendizagem e na combinação da educação e formação institucional com a aprendizagem no seio das empresas.

354. As respostas fornecidas pelo questionário do Inquérito Geral relativo aos instrumentos do emprego revelou que um número crescente de países está a desenvolver e implementar políticas nacionais sobre o desenvolvimento de competências ou educação técnica e formação profissional (TVET) (por exemplo, Mali, Moçambique); políticas nacionais de emprego que tomam em consideração a TVET (por exemplo, Madagáscar); legislação em matéria de formação (por exemplo, Maurícia, Senegal); e/ou agências públicas dedicadas à formação e à gestão do sistema de formação (por exemplo, Uganda), que procuram alargar as oportunidades de formação. Estas iniciativas respondem a desafios múltiplos, como restrições de recursos decorrentes de menos investimentos em TVET; desfasamentos e escassez de competências; fraca empregabilidade; diplomados universitários no desemprego; e oportunidade de formação inadequadas na economia informal.

Países com rendimento médio

355. A “economia dupla” persiste; as economias continuam a caracterizar-se por uma combinação de crescimento e produtividade elevados nalguns sectores e regiões com baixa produtividade e pobreza persistente nas suas vastas economias informais (ver Capítulos 2 e 7).

356. Para responder à escassez de competências em sectores de crescimento elevado, os países estão a melhorar a coordenação entre os potenciais empregadores e os prestadores de formação. O papel do desenvolvimento de competências na promoção da formalização levou os países a alargar

¹ Para mais informações sobre os desafios e as respostas a nível mundial, regional e nacional, ver ILO: *Skills for improved productivity, employment growth and development*, Relatório V, CIT, 97.^a Sessão, Genebra, 2008.

o acesso a formação de boa qualidade. Brasil, Índia e Jamaica, por exemplo, têm iniciativas políticas para responder aos desafios de coordenação, aumento e inclusão através da melhoria dos fluxos de informação sobre as necessidades de formação e, por conseguinte, da redução do desfaseamento de competências. As respostas fornecidas pelo questionário do Inquérito Geral relativo aos instrumentos do emprego documentaram que muitos países na Ásia, com políticas de desenvolvimento de Recursos Humanos (por exemplo, Filipinas, Singapura, Tailândia, Vietname), sublinham a importância de aumentar a empregabilidade através de formação nas competências que registam procura por parte das empresas.

357. Os esforços para melhorar a correspondência das competências e para promover a formalização através de um melhor desenvolvimento das competências assumem que existe uma economia formal em expansão, com postos de trabalho que precisam de ser preenchidos, uma presunção não necessariamente validada pelos factos. As instituições de formação estão a ser adaptadas às necessidades das pessoas com baixos níveis de educação e com pouca ou nenhuma experiência de emprego, para as dotar das competências e aptidões requeridas por empresas mais pequenas; simultaneamente, estão a tentar promover competências e uma capacidade de aprendizagem que, por sua vez, irá ajudar as empresas a adoptar tecnologias mais modernas e a tornar-se competitivas na economia formal. Vários países da América Latina, por exemplo, declararam que estão a dar prioridade máxima ao alargamento das oportunidades de formação a grupos marginalizados e à economia informal.

358. A maior parte dos Países da Europa Central e Oriental (PECO) e da Comunidade de Estados Independentes (CEI) iniciou a transição para uma economia de mercado com uma forte tradição de TVET; no entanto, grande parte da formação profissional tornou-se obsoleta. Os sistemas de TVET ficaram fragilizados e, nalguns países, praticamente colapsaram. Por outro lado, o envelhecimento da mão-de-obra representa um grave problema económico e político, com importantes implicações para as políticas de educação, formação e migração.

359. Os esforços para revitalizar o desenvolvimento de competências incluem a reestruturação dos sistemas de formação de acordo com a procura da nova economia de mercado, o aumento dos serviços de emprego intermediários e o fornecimento de oportunidades de aprendizagem contínua. Muitos países PECO estão a actualizar os currículos do ensino secundário e profissional e a investir em novas áreas de competências, incluindo formação em competências de trabalho nucleares para aumentar a empregabilidade das pessoas. O investimento em formação nas áreas da gestão e do empreendedorismo também tem grande prioridade. Espera-se que os sistemas de avaliação, acreditação e reconhecimento de competências melhorem a empregabilidade das pessoas e a eficiência do mercado de trabalho.

Países de rendimento elevado

360. Tal como foi debatido no Capítulo 2, os principais desafios políticos que se colocam aos países da OCDE decorrem das tendências demográficas, em particular da alteração sem precedentes da distribuição etária da população. As tendências demográficas, somadas ao aumento da concorrência, agudizam o risco de escassez de competências e de talentos, limitando o crescimento das empresas e a empregabilidade dos trabalhadores. As pessoas pouco qualificadas estão a perder este encontro com a globalização.

361. Para enfrentar estes desafios, os países estão a melhorar a relevância e qualidade da formação profissional inicial; alargar o número de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida; utilizar políticas activas de inserção no mercado de trabalho (ALMP) para combater a desigualdade na formação e no emprego; e a reintegrar os trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho.²

362. Apesar dos progressos registados nos últimos anos, a incapacidade da formação anterior ao emprego e da formação profissional inicial em fornecer competências que assegurem a empregabilidade

² OECD: *Boosting jobs and incomes: Policy lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy* (Paris, 2006); UE: *New skills for new jobs anticipating and matching labour market and skills needs* (Bruxelas, 2008).

bilidade constitui um travão ao crescimento do emprego e da competitividade. O problema está a ser enfrentado pela integração nos programas de formação de competências nucleares e competências técnicas, garantia da qualidade, certificação de competências e reconhecimento de competências adquiridas no local de trabalho, normas do trabalho, formação com base em competências e parcerias público-privadas.

363. Os incentivos podem ser uma ajuda. Os programas que estimulam as empresas e as pessoas a investir em aprendizagem ao longo da vida incluem: dedução das despesas de formação nos impostos da empresa; sistemas obrigatórios de isenção fiscal que garantem um nível mínimo de despesas de formação; cobrança voluntária de taxas de formação pela indústria para financiar a formação de competências e cursos de aprendizagem; cláusulas de formação em acordos colectivos; centros independentes de avaliação de competências para trabalhadores; e educação paga e licenças de formação. Os incentivos dirigidos para as pessoas incluem: bolsas, cupões, empréstimos de estudante e novos mecanismos financeiros como as “contas de aprendizagem individuais”.

364. Estão a ser implementados ALMP e programas de ajustamento para responder às desigualdades de acesso ao emprego; superar a escassez de mão-de-obra; introduzir as pessoas no trabalho; promover o empreendedorismo; e superar obstáculos sociais à contratação de pessoas com deficiência e de desempregados de longa duração. Esses programas combinam informação e aconselhamento sobre carreiras, desenvolvimento de competências de trabalho nucleares ou para a vida, formação em profissões específicas, experiência laboral (remunerada ou não remunerada), subsídios à formação no local de trabalho e serviços de apoio como creches e transporte.

365. Alguns países implementaram programas para aumentar a qualidade do acesso ao emprego e das condições de emprego através do fornecimento de serviços de apoio no domínio da alfabetização, aptidões numéricas e competências sociais básicas, bem como de formação profissional personalizada. Os programas têm visado principalmente os jovens desfavorecidos (por exemplo, Espanha, Itália, Reino Unido; as pessoas com deficiência (Espanha, Japão, Países Baixos, Reino Unido, Suécia); os trabalhadores mais velhos (Itália, Japão, Países Baixos, Portugal); e os trabalhadores migrantes (Canadá, Espanha, Países Baixos, Portugal).³

Questões globais

366. As questões que suscitam preocupações de natureza global incluem a empregabilidade dos jovens (e a transição das crianças trabalhadoras para um trabalho digno), a igualdade de género na educação e formação e a migração da mão-de-obra.

367. A integração dos jovens no mercado de trabalho exige uma abordagem global, que inclui a prestação de formação de competências de qualidade e a disponibilidade de informações sobre o mercado de trabalho, orientação profissional e serviços de emprego; o empreendedorismo também deveria ser incorporado na formação profissional. A melhoria da educação básica e das competências de trabalho nucleares permite aos jovens tirar partido da formação anterior ao emprego e da formação no local de trabalho. Os cursos de aprendizagem (formais e informais) são meios eficazes de superar a transição da escola para o trabalho, a discriminação e a estereotipização de género.⁴

368. Frequentemente são necessários mecanismos especiais para facilitar a participação das mulheres⁵ na formação geral e em programas específicos como, por exemplo, o equilíbrio entre as res-

³ Respostas fornecidas pelo questionário do Inquérito Geral relativo aos instrumentos do emprego.

⁴ ILO: *Conclusions on skills for improved productivity, employment growth and development*, Conferência Internacional do Trabalho, 97.ª Sessão, Genebra, 2008, art.os 62-64. Para mais informação sobre os jovens, ver ILO: *Youth: Pathways to decent work*, Relatório VI, International Labour Conference, 93.ª Sessão, Genebra, 05. Ver, também, capítulos 2 e 3 deste relatório.

⁵ ILO: *Resolution concerning gender equality at the heart of decent work*, adoptada pelo CIT, 98.ª Sessão, Genebra, 2009.

ponsabilidades profissionais e familiares, a eliminação da discriminação e o reconhecimento do valor das competências adquiridas na prestação de cuidados.⁶

369. A migração da mão-de-obra coloca uma série de desafios e abre oportunidades de formação e utilização de mão-de-obra qualificada que incluem: compensação por escassez de competências nos países de destino; melhor reconhecimento das competências no estrangeiro; e resposta a desafios de desenvolvimento nos países de origem quando trabalhadores qualificados encontram emprego noutros países. O potencial de contributo da migração de trabalhadores para os objectivos de desenvolvimento no país de origem e no país de destino pode ser realizado mais plenamente pela facilitação da migração circular e de retorno, de modo que as competências adquiridas pelos trabalhadores migrantes no estrangeiro beneficiem os seus países de origem.

Mandato da OIT para o desenvolvimento de competências

370. A Convenção (n.º 142) relativa ao papel da orientação profissional e da formação profissional na valorização dos recursos humanos, de 1975, estipula que “Cada Membro deverá adoptar e desenvolver políticas e programas completos e coordenados... [que] deverão ter em conta: as necessidades, oportunidades e problemas em matéria de emprego, ... o estágio e o nível de desenvolvimento económico, social e cultural; e as relações existentes entre os objectos da valorização dos recursos humanos e os outros objectivos económicos, sociais e culturais (artigo 1.º).

371. A Agenda do Trabalho Digno fornece o paradigma para o trabalho da OIT sobre desenvolvimento de competências; a Agenda Global para o Emprego fornece os pilares políticos; e a Recomendação (n.º 195) sobre desenvolvimento de recursos humanos, de 2004, fornece orientações sobre o conteúdo e a reforma da política de competências.

372. A Declaração sobre Justiça Social vai mais longe e inclui o desenvolvimento de competências como parte de um ambiente institucional e económico sustentável para a promoção do emprego em que “as pessoas podem desenvolver e actualizar as capacidades e competências de que necessitam para poderem trabalhar de forma produtiva para a sua realização pessoal e o bem-estar comum” (Artigo I(A)(i)).

373. A resolução sobre competências, com vista ao aumento da produtividade, crescimento do emprego e reforço do desenvolvimento, adoptada pela CIT em 2008, fornece orientações sobre o reforço da educação, formação profissional e aprendizagem ao longo da vida como o pilar central da empregabilidade dos trabalhadores e da sustentabilidade das empresas. Este compromisso foi reforçado pelas conclusões sobre a promoção do emprego rural para redução da pobreza, adoptadas pela CIT em 2008, e pelas conclusões relativas à igualdade de género no coração do trabalho digno, adoptadas pela CIT em 2009, que referem amplamente o desenvolvimento de competências.

Necessidades dos mandantes

374. Recentes reuniões regionais da Organização definiram metas ambiciosas⁷ e declararam que o desenvolvimento de competências é necessário para alcançar objectivos mais vastos e não um objectivo em si.⁸ Uma lista consideravelmente vasta de necessidades dos mandantes emergiu das

⁶ ILO: *Skills and entrepreneurship: Bridging the technology and gender divide*, brochura (Genebra, 2008).

⁷ Por exemplo, a 11.ª Reunião regional africana acordou que as estratégias de educação e formação devem estabelecer metas com “o objectivo de garantir que metade da mão-de-obra de África recebe competências novas ou requalificadas até 2015”, 11.ª Reunião regional da ILO, Addis Abeba, 24–27 de Abril de 2007, AfRM/XI/D.3(Rev.), art.º 15.

⁸ Por exemplo, aumento da produtividade e da competitividade na Ásia e no Pacífico; redução do desemprego juvenil nas Américas.

Conclusões sobre competências, com vista ao aumento da produtividade, crescimento do emprego e reforço do desenvolvimento, adoptadas pela CIT em 2008:

- formulação de políticas nacionais de competências e meios eficazes para a sua implementação, monitorização e avaliação;
- estabelecimento de métodos para a identificação precoce das necessidades de competências;
- resposta aos desafios colocados pela escassez e lacunas de competências, associando o fornecimento de competências a sectores com potencial de crescimento;
- utilização do desenvolvimento de competências para facilitar a transição de actividades informais para a economia formal;
- gestão de sistemas de reconhecimento de competências para apoiar a migração justa;
- alargar o acesso à formação por parte de grupos tipicamente desfavorecidos no mercado de trabalho; e
- melhoria dos serviços de emprego no sentido de ajudarem os jovens de ambos os sexos a ingressar no mercado de trabalho e os desempregados a regressar a um emprego remunerado.

Resposta do Bureau

375. A OIT ajuda os mandantes a garantir que o desenvolvimento de competências aumenta a empregabilidade dos trabalhadores, a competitividade das empresas e o carácter inclusivo do crescimento.⁹ Em aplicação das conclusões sobre competências, com vista ao aumento da produtividade, crescimento do emprego e reforço do desenvolvimento, o *Bureau* irá trabalhar no sentido de:

- integrar o desenvolvimento de competências em estratégias de desenvolvimento sectorial ou nacional e em respostas abrangentes em impulsionadores globais de mudança, por exemplo, tecnologia, comércio e a mudança para economias com menos emissões de carbono;
- alargar o acesso a formação relevante para a criação de emprego, por exemplo, que supere a discriminação contra as mulheres e outros grupos e seja direccionada para jovens desfavorecidos, comunidades rurais e pessoas com deficiência; e
- reforçar os serviços de emprego por forma a alcançar os objectivos da política de emprego de longo prazo e dar uma resposta imediata à crise.

Prioridade estratégica 1: Integrar o desenvolvimento de competências em estratégias de desenvolvimento sectoriais ou nacionais

O que faz uma boa política de desenvolvimento de competências?

376. A política de desenvolvimento de competências tem de ser associada às políticas de procura de mão-de-obra e ser integrada, por exemplo, nas políticas nacionais de emprego, estratégias de desenvolvimento sectoriais, estratégias de igualdade de género e políticas económicas gerais orientadas para o desenvolvimento da agricultura, política ambiental, tecnologia ou comércio. Isto permite reduzir o risco de desfasamentos entre a oferta e a procura no actual mercado de trabalho e preparar qualificações para futuros postos de trabalho, contribuindo deste modo para o aumento global da produtividade e do emprego.¹⁰

⁹ ILO: *Strategic Policy Framework 2010–15, Making decent work happen*, Conselho de Administração, 304.ª Sessão, Genebra, Mar. de 2009, GB.304/PFA/2(Rev.), art.º 35(ii). Ver, também, o Capítulo 4 para mais informações sobre os desafios enfrentados pelas empresas sustentáveis a nível de competências.

¹⁰ Ver ILO: *Conclusions on skills for improved productivity, employment growth and development*, op. cit.; e ILO: *Conclusões relativas à promoção de empresas sustentáveis*, ILC, 96.ª Sessão, Genebra, 2007.

377. A política de desenvolvimento de competências tem maior potencial se adoptar uma perspectiva dinâmica: se preparar para os postos de trabalho actuais e reforçar a capacidade de desenvolvimento humano que atrai o investimento interno e externo, eliminando as restrições à oferta de mão-de-obra.

378. O desenvolvimento de políticas bem sucedidas tem criado e mantido sistemas institucionais que habilitam os ministérios, empregadores, trabalhadores e instituições de formação a trabalhar em conjunto para antecipar e responder com eficácia às diferentes necessidades de competências.

Desenvolvimento de políticas ...

379. As respostas fornecidas pelo questionário do Inquérito Geral relativo aos instrumentos do emprego documentam que vários países associam a empregabilidade à competitividade da economia. Analogamente, muitos países mencionaram a importância de envolver o sector privado na identificação das necessidades de formação.

380. A recomendação (n.º 195) serve como lista de controlo útil para avaliar os sistemas de desenvolvimento de competências dos países. Um bom exemplo é a política nacional de desenvolvimento de competências da Índia (aprovada em Fevereiro de 2009) que integra a oferta e a procura e está associada a outras políticas nacionais de desenvolvimento (caixa 5.1).

Caixa 5.1

Política nacional de desenvolvimento de competências da Índia

O plano da Índia para 2007-2012 visa criar uma pool de trabalhadores qualificados em consonância com as necessidades dos empregadores e aumentar o número de trabalhadores formados e qualificados, de 2,5 milhões na actualidade para mais de 10 milhões por ano.

A estratégia envolve: avaliar os défices de competências por sector ou região e acções calendarizadas através de parcerias público-privadas; realinhar as infra-estruturas públicas existentes; criar um sistema de acreditação e certificação credível; desenvolver financiamentos sustentáveis para a formação; e reposicionar as bolsas de emprego como pontos de acesso.

O processo de desenvolvimento da política incluiu os seguintes passos:

Consulta nacional (organizada conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e do Emprego e pela OIT) para identificar os principais desafios e opções políticas, envolvendo o Ministério de Desenvolvimento de Recursos Humanos e outros ministérios de tutela, a Comissão de Planeamento, governos estaduais, sindicatos, organizações de empregadores, académicos, prestadores de formação, agências das Nações Unidas, profissionais e peritos de formação.

Comités sobre matérias específicas deram pareceres sobre governação e o envolvimento dos parceiros sociais; garantia da qualidade; quadros de qualificação; economia informal; equidade e acesso; aprendizagem ao longo da vida; e financiamento. A OIT organizou a participação de peritos externos para alargar o leque de opções apreciadas.

O Conselho Nacional sobre Desenvolvimento de Competências, sob tutela do Primeiro-Ministro, e o Conselho Nacional de Coordenação sobre Desenvolvimento de Competências também contribuíram para a redacção final da política. A Índia ratificou a Convenção (N.º 142) em Março de 2009.

381. A integração das políticas de competências e das políticas nacionais de emprego é uma nova prioridade do *Bureau*. A experiência na Índia, em que o desenvolvimento da política de competências foi associado à política de emprego geral, demonstrou o elevado potencial que a expansão das capacidades da mão-de-obra a nível de competências tem para um crescimento intensivo e sustentado do emprego. Na Malásia e em Singapura há exemplos semelhantes de planeamento integrado.

382. O pedido de apoio ao desenvolvimento de uma política nacional de emprego e de revisão da sua política em matéria de competências, que a Libéria dirigiu ao *Bureau* da OIT, resultou numa colaboração entre o Departamento de políticas de emprego (EMP/POLICY), o Departamento de competências e empregabilidade (EMP/SKILLS) e a Unidade de tendências do emprego (EMP/TRENDS) para articulação destas áreas fundamentais.

383. O *Bureau* também prestou apoio imediato para ajudar os países a responder à eclosão da crise financeira e de emprego. No Chile, foi lançado um Observatório do Emprego para monitorizar programas de formação ao abrigo do acordo nacional tripartido sobre emprego (Maio de 2009) em áreas como a formação anterior ao emprego, o reconhecimento da aprendizagem anterior, formação no local de trabalho e concessão de bolsas para mulheres trabalhadoras.

384. O apoio concedido a mandantes em cenários pós-crise inclui o Iraque, onde o vasto leque de apoio especializado evoluiu da implementação de projectos de criação de emprego para a redacção de diplomas legislativos com fortes componentes a nível das normas internacionais do trabalho e do diálogo social. No Líbano, um projecto de desenvolvimento de competências na indústria da construção promoveu a actualização de formadores locais, incorporou a formação em empreendedorismo e serviços de emprego na formação profissional e integrou actividades destinadas a garantir boas condições de trabalho no domínio da segurança e saúde no trabalho (SST), idade mínima de admissão ao emprego e direitos sindicais.

385. O *Bureau* está a trabalhar na monitorização dos impactos. A ferramenta mais comum – os estudos de referência a nível da prestação de formação – foi adaptada para utilização na formação formal (seguimento de diplomados por instituições de TVET, medição da satisfação dos empregadores com novos contratados) e na formação informal (seguimento de beneficiários de formação comunitária ou de cursos de aprendizagem informais). Também estão a ser envidados esforços no sentido de apoiar a disponibilização de mais informação sobre o mercado de trabalho e de mais dados sobre a aquisição de competências, para poder monitorizar melhor a eficácia da prestação de formação.

386. Está igualmente em curso a investigação de outros aspectos importantes das políticas de desenvolvimento de competências:

- Considerando que a cobertura e qualidade da prestação de educação e formação dos países afecta a sua capacidade para adoptar novas tecnologias ou para adoptar tecnologias próprias, a investigação analisa de que modo os sistemas de desenvolvimento de competências podem ser um factor impulsionador da mudança, na medida em que permitem o acesso a actividades económicas com maior valor acrescentado.
- Estudos empíricos sobre “competências para postos de trabalho verdes” estão a analisar as estratégias nacionais e sectoriais para identificar e satisfazer as competências necessárias em economias com baixas emissões de carbono.
- A análise empírica da concepção e implementação do quadro de qualificações está a avaliar o seu impacto no mercado de trabalho através das opiniões e experiências dos trabalhadores e das instituições de formação, com vista a obter mais informações sobre possíveis abordagens para melhorar o reconhecimento das competências, a garantia da qualidade e a aprendizagem ao longo da vida.

Prioridade estratégica 2: Desenvolvimento de competências para reduzir a pobreza e apoiar o desenvolvimento económico inclusivo

387. A aquisição de educação e de competências pode habilitar os trabalhadores pobres e os grupos vulneráveis a escapar ao ciclo vicioso de uma educação inadequada, formação insuficiente, baixa produtividade e emprego mal pago e de má qualidade. Normalmente, as mulheres de grupos vulneráveis enfrentam dificuldades adicionais ou discriminação no acesso a formação de qualidade e às vantagens que dela podem retirar.¹¹

¹¹ Importa referir que muitos grupos enfrentam desvantagens múltiplas no mercado de trabalho. Por conseguinte, os conhecimentos, as ferramentas, o reforço de capacidades e os projectos de cooperação técnica visam com frequência mais do que um grupo vulnerável, como é patente na apresentação desta secção. Ver, também, ILO: *Remove the obstacles! On the right track to equality*, Gabinete para a igualdade de género (Genebra, 2008).

Melhorar a empregabilidade de grupos vulneráveis ...

388. As barreiras culturais, geográficas, físicas, económicas e sociais que impedem alguns grupos de beneficiar das vantagens do crescimento económico, têm de ser ultrapassadas para que todos possam realizar o seu potencial produtivo e contribuir para o desenvolvimento económico e social. Os esforços nesse sentido incluem: melhorar a disponibilidade e a acessibilidade dos custos da formação em novas competências e profissões; fomentar a igualdade de oportunidades para as mulheres; e alargar as oportunidades de formação em áreas rurais e na economia informal para jovens desfavorecidos, trabalhadores migrantes e pessoas com deficiência. A vasta maioria dos que responderam ao Inquérito Geral relativo aos instrumentos do emprego indicou que possuía políticas especiais nestas áreas.

... economia informal

389. Melhorar o acesso à educação e à formação na economia informal é um objectivo do desenvolvimento. O *Bureau* estudou muitos anos a contribuição do desenvolvimento de competências para aumentar as oportunidades dos trabalhadores na economia informal.¹²

390. A investigação e as orientações políticas actuais centram-se na procura da melhoria dos sistemas de aprendizagem informais em África, para ajudar os jovens a aceder a melhores postos de trabalho e condições de trabalho e para diminuir a segregação profissional em razão do género. Estudos sobre empregadores e sobre aprendizes e mestres artesãos na República Unida da Tanzânia identificaram formas de melhorar aprendizagens. Algumas destas recomendações, que se apoiam em estudos de contexto sobre aprendizagens informais, foram lançadas através do programa conjunto da República Unida da Tanzânia/ONU sobre criação de riqueza, emprego e empoderamento económico.¹³

391. O *Bureau* tenta responder aos mandantes numa forma interdisciplinar que sublinha a importância de promover objectivos económicos, sociais e ambientais de forma coordenada em áreas como o emprego de jovens. Na Indonésia, o sucesso de programas-piloto destinados a incorporar a formação em empreendedorismo nas escolas profissionais levou o Governo a introduzir formação em empreendedorismo no currículo geral nacional.

... em comunidades rurais

392. São inúmeros os desafios com que se deparam as comunidades rurais que procuram alargar as oportunidades de formação a áreas deficientemente servidas e, simultaneamente, aumentar a relevância da educação e formação para o emprego remunerado e para o trabalho independente.¹⁴ Na caixa 5.2. sugere-se uma estratégia para estes trabalhadores rurais, que se encontram maioritariamente no sector informal.

¹² ILO: *Conclusions on skills for improved productivity, employment growth and development*, op. cit, art.º 61. Ver, também, a resolução relativa ao trabalho digno na economia informal, CIT, 90.ª Sessão, Genebra, 2002. Ver, também, uma série de estudos nacionais sobre competências e a economia informal em www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/informal.htm no tema “formação profissional”, e uma síntese mais recente em R. Palmer: *Skills and productivity in the informal economy*, Sector Emprego Documento de Trabalho N.º 5 (Genebra, ILO, 2008).

¹³ ILO: *Apprenticeship in the informal economy in Africa*, Employment Report N.º 1, Workshop report, Genebra, 3-4 Maio de 2007.

¹⁴ Ver ILO: *Promotion of rural employment for poverty reduction*, Report IV, ILC, 97.ª Sessão, Genebra, 2008; *Conclusions on promoting rural employment for poverty reduction*, Conferência Internacional do Trabalho, 97.ª Sessão, 2008; e *Conclusions on skills for improved productivity, employment growth and development*, op. cit.

Caixa 5.2

O Training for Rural Economic Empowerment (TREE) Programme (Programa de formação para o empoderamento económico das comunidades rurais) da OIT

O programa TREE ajuda as mulheres e os homens de comunidades rurais pobres a aprender novas competências, criar empresas e melhorar os rendimentos. Ensina as comunidades a identificar potenciais oportunidades económicas; determinar que formação e outros apoios são necessários para explorar essas oportunidades; avaliar a qualidade e relevância dos programas de formação existentes; e ajudar prestadores de formação públicos e privados a melhorar e fornecer formação relevante e acesso a apoio pós-formação, como instituições de crédito e comerciais locais.

Esta abordagem integrada baseia-se em ensinamentos retirados de anteriores programas de formação comunitários, reconhece a necessidade de apoio após a formação e de juntar formação técnica e formação em empreendedorismo. Avaliações independentes de vários projectos TREE permitiram outros aperfeiçoamentos, designadamente adicionar ferramentas sobre questões de género, incluir pessoas com deficiência e incorporar o projecto TREE em programas locais de desenvolvimento económico. O conjunto de ferramentas completo está disponível em inglês e francês, e está a ser utilizado para desenvolver novos programas com parceiros em vários países da África Ocidental e da África Austral. Uma comunidade de práticas criada para partilhar experiências com novos projectos contribuirá para introduzir mais melhoramentos. Um programa do Centro de Turim propõe-se formar gestores de projecto e ensinar aos decisores políticos como a metodologia TREE pode ajudar as suas políticas de desenvolvimento do emprego nas comunidades rurais.

O Paquistão (2002-2007) registou resultados notáveis, como: 185 grupos de poupança e crédito organizados (98 por mulheres); sete associações empresariais criadas; e professores formados para gerir os centros de alfabetização. O programa TREE também foi adoptado como componente da estratégia nacional de desenvolvimento de competências: Skilling Pakistan. Nas Filipinas (2002-2007), o projecto dirigiu-se à reintegração de ex-combatentes através de formação comunitária de grupo e em empreendedorismo, que duplicou em média o rendimento dos beneficiários. O trabalho realizado no âmbito de um projecto-piloto no Burkina Faso e no Níger (2000-2009) permitiu que 240 mulheres de comunidades rurais usassem as competências recém-adquiridas para criar microempresas ou cooperativas.

Fontes: *Pakistan and Philippines Fifth Technical Report* (Out. 2004-Mar. 2005); *Pakistan and Philippines Seventh Technical Report* (Out. 2005-Mar. 2006); *Burkina Faso project evaluation* (Set. 2009)

... incluindo pessoas com deficiência

393. Sem acesso à educação, à formação e a serviços de emprego, as pessoas com deficiência ficam permanentemente marginalizadas do mercado de trabalho. Sempre que possível, deveriam ter acesso a formação em ambientes formais ou no local de trabalho. Embora *workshops* para pessoas com deficiência e *workshops* de transição para militares que regressam à vida civil possam criar competências e autoconfiança, integrar as pessoas com deficiência em locais de trabalho formais é uma abordagem melhor. Incentivos como benefícios fiscais, subsídios para segurança social e ajuda em modificações do local de trabalho podem encorajar as empresas a empregar pessoas com deficiência.

394. O Sector Emprego adoptou uma Iniciativa de Inclusão da Deficiência em 2009, que presta apoio aos colaboradores (treino, adaptação de ferramentas, uma linha directa) no sentido de os incentivar a incluir a deficiência nas suas políticas de emprego e mercado de trabalho e nos seus programas de empreendedorismo e desenvolvimento de competências.

395. No passado, projectos específicos nesta área centraram-se no desenvolvimento de formação de competências e de oportunidades de criação de rendimento para pessoas com deficiência, por vezes através de programas de readaptação comunitários. Em vários Países Árabes e áreas (Iraque, Jordânia, Omã, territórios árabes ocupados, República Árabe da Síria, Iémen) foram implementados projectos para reforçar as capacidades nacionais no domínio da readaptação profissional e do emprego de pessoas com deficiência. Na Europa Central e Oriental, o *Bureau* procurou melhorar as capacidades dos países do Pacto de Estabilidade Balcânico no domínio da prestação de readaptação profissional, formação e serviços relacionados com o emprego a pessoas com deficiência. No

Camboja, o projecto da OIT “Alleviating poverty through peer training (APPT)” (Redução da pobreza mediante a formação pelos pares) demonstrou a eficácia da metodologia da Replicação de Casos de Sucesso, envolvendo cursos de aprendizagem informais centrados em comunidades rurais, para ajudar as pessoas com deficiência a melhorar as suas subsistências.

396. Os projectos actuais centram-se predominantemente na promoção de uma abordagem inclusiva a questões relacionadas com a deficiência. As campanhas de sensibilização, consultas tripartidas e análises técnicas do *Bureau* traduziram-se recentemente na adopção pela China, Etiópia, Quênia, Mongólia, República Unida da Tanzânia, Tailândia, Uganda, Vietname e Zâmbia de legislação sobre a deficiência. Este trabalho segue-se às normas da OIT sobre deficiência¹⁵ e responde à procura dos países na sequência da adopção da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, das Nações Unidas (em vigor desde Maio de 2008).

Prioridade estratégica 3: Reforçar os serviços de emprego para cumprir os objectivos da política de emprego

397. Os serviços públicos de emprego (SPE) são agências de intermediação com o mercado de trabalho que facilitam a “ligação” entre a oferta e a procura. Cumprem a sua função através de informações pormenorizadas sobre o mercado de trabalho; serviços de assistência na procura de emprego e serviços de colocação; e da administração das prestações do subsídio de desemprego e de vários programas sobre o mercado de trabalho (deslocação de trabalhadores, reconversão, emprego na administração pública, etc.)¹⁶

398. O trabalho do *Bureau* centra-se nos seguintes aspectos: análise de boas práticas na administração dos serviços de emprego, análise dos projectos legislativos sobre serviços de emprego, reforço de capacidades através de avaliações nacionais e de cursos de formação e apoio a medidas de reforço dos serviços durante a crise económica. Grande parte do trabalho directo de cooperação técnica ajudou a criar serviços de emprego de emergência em situações de pós-conflito ou de resposta no âmbito dos esforços mais vastos do *Bureau* (Afeganistão, Argentina, Indonésia, Iraque, Líbano, Libéria, Serra Leoa). Outros projectos de cooperação técnica incorporaram apoio para reforçar a capacidade geral de SPE como parte dos seus programas nacionais sobre emprego de jovens, desenvolvimento de competências ou migração (Egipto, Etiópia, Jordânia, Líbano, Sueste da Europa, Sri Lanka e Vietname).

399. O *Bureau* ajuda os mandantes a diagnosticar as suas necessidades a nível de serviços de emprego. Avaliações de gestão e programas nacionais de SPE resumem a situação actual dos serviços de emprego; fazem recomendações para acção tendente a melhorar a gestão e os serviços de emprego; e centram o debate dos *stakeholders* (caixa 5.3).

¹⁵ ILO: Convenção (N.º 159) respeitante à readaptação profissional e ao emprego de deficientes, de 1983, e a Recomendação (N.º 168) que a acompanha.

¹⁶ Ver ILO: *General survey concerning employment instruments*, 2010, op. cit. Convenção (N.º 88) relativa à Organização do Serviço de Emprego, de 1948, e Convenção (N.º 181) sobre as agências de emprego privadas, de 1997, orientam os Estados-membros no desenvolvimento e reforço de serviços de emprego e proporcionam o quadro político para receber apoio do *Bureau*.

Caixa 5.3

Exemplos de esforços de reforma empreendidos após avaliações de SPE pela OIT

África do Sul (2003): Os programas de formação sobre serviços de emprego e os programas de aprendizagem foram coordenados para potenciar os resultados.

Etiópia (2003): Foram melhorados os sistemas de bolsas de informações sobre mão-de-obra, incluindo informações sobre os requisitos profissionais.

Mongólia (2008): Foram melhorados os serviços de orientação profissional e de empreendedorismo através do SPE (com o apoio de recursos de outras fontes da OIT).

Egipto (2009): Foi lançado um projecto trienal de cooperação técnica para melhorar os serviços de orientação profissional e os serviços de emprego para jovens.

Libéria (2009): Foi prestado apoio para ajudar a reestruturar o gabinete de serviços de emprego em consonância com linhas de avaliação.

400. Uma parceria com a Associação Mundial de Serviços Públicos de Emprego (WAPES) ajuda a promover a utilização de ferramentas e directrizes da OIT. Através da participação em conferências da WAPES, o *Bureau* contribui para actividades de formação e retira ensinamentos da experiência com os países.

401. Apesar de o *Bureau* centrar o seu enfoque nos SPE, também presta ajuda no domínio do emprego privado, normalmente através da análise dos projectos legislativos que regulamentam estas agências.¹⁷ O Comité de Peritos registou um aumento do interesse na Convenção N.º 88 e na predisposição dos governos e parceiros sociais para a sua ratificação.

Resposta à crise

402. Todos os países foram afectados pela crise financeira e de emprego de 2009, tornando ainda mais urgentes as necessidades de desenvolvimento de competências. Tal como foi mencionado no Capítulo 2, o inquérito da OIT sobre políticas do mercado do trabalho, realizada para a Cimeira de Líderes do G20 em Pittsburgh (2009), registou que, nos países de rendimento elevado, a formação profissional, a partilha de trabalho, a ajuda à procura de emprego e subsídios foram as medidas políticas mais comuns tomadas no domínio do mercado de trabalho. Nos países de baixo rendimento e com rendimento médio, as respostas mais comuns foram a formação profissional, a ajuda à procura de emprego, incentivos ao empreendedorismo e programas de obras públicas.¹⁸

403. A formação é um investimento, e os seus retornos não são imediatos. Quando há muitas pessoas à procura de emprego que estão desempregadas e não têm rendimento, as actividades de formação podem ter de ser acompanhadas por apoio ao rendimento dos adultos que se têm de sustentar a si próprios e, frequentemente, de sustentar terceiros. Esse apoio pode revestir a forma de bolsas de formação especiais, cupões de formação ou flexibilidade na aplicação dos requisitos de procura de emprego necessários para receber subsídio de desemprego.

404. A crise sublinhou o papel de charneira que a formação, a reconversão e os serviços de emprego podem desempenhar. Os SPE são as instituições governamentais responsáveis por ajudar os trabalhadores e os empregadores a operar transições no mercado de trabalho através, por exemplo, de serviços de orientação sobre os perfis de emprego (*job matching*), prestação de informações e acesso a ALMP (formação ou reciclagem de competências e informações sobre trabalho independente e criação de empresas); e por ajudar quem procura trabalho a seleccionar as melhores opções para melhorar a sua empregabilidade individual, através da disseminação de informações fiáveis sobre

¹⁷ ILO: *Guide to private employment agencies: Regulation, monitoring and enforcement* (Genebra, 2007).

¹⁸ S. Cazes, S. Verick e C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, Employment Sector Documento de trabalho n.º 35 (Genebra, ILO, 2009).

o mercado de trabalho, orientação e aconselhamento profissional e um conjunto de ferramentas e técnicas de apoio à procura de emprego. Muitos SPE também administram programas de seguro/subsídio de desemprego como forma de prestar apoio financeiro temporário aos trabalhadores enquanto procuram a reinserção no mercado de trabalho. Deste modo, em muitos países, os gabinetes de SPE tornaram-se o primeiro ponto de contacto, os “one-stop-centres” de ajuda, para os trabalhadores que pretendem aceder ao mercado de trabalho em qualquer situação. O *Bureau* prestou aconselhamento técnico sobre serviços de emprego de emergência e sobre como aumentar a capacidade dos SPE em reuniões realizadas na América Latina, em África e na Europa e através da actualização, tradução e divulgação de directrizes para boas práticas.

405. O Pacto Global de Emprego¹⁹ reconhece o papel determinante da formação e dos serviços de emprego quer na resposta imediata à crise, quer no desenvolvimento a um prazo mais dilatado. Em Pittsburgh, o desenvolvimento de competências ultrapassou a fase de resposta à crise, com os líderes do G20 a reconhecer que: “já não é suficiente formar trabalhadores para satisfazer as suas necessidades específicas do momento; devemos garantir acesso a programas de formação que apoiem o desenvolvimento de competências ao longo da vida e se centrem nas necessidades futuras dos mercados.”²⁰ Solicitaram então à OIT que preparasse uma “estratégia de formação”, ouvidos os parceiros sociais e outras organizações internacionais, que pudesse ser discutida na Reunião de Ministros do Trabalho e na Cimeira de Líderes do G20 em 2010. Essa estratégia centra-se na preparação das populações trabalhadoras para a recuperação económica, a aprendizagem ao longo da vida e a inovação.

Recursos e meios

406. O trabalho no domínio das competências para a empregabilidade e produtividade é dirigido pelo departamento EMP/SKILLS (11 postos de trabalho, dois dos quais são dedicados aos serviços de emprego e dois à deficiência) e por dez especialistas em desenvolvimento de competências nos escritórios de campo. O orçamento geral afecta 1,3 milhões de USD, por biénio, de recursos não salariais para o trabalho no domínio das competências e da empregabilidade. A actual carteira de apoio extra-orçamental (projectos de cooperação técnica) é de aproximadamente 53 milhões de USD, dos quais 79 por cento destinam-se a projectos descentralizados para escritórios nacionais.

407. O Centro Interamericano para o Desenvolvimento de Conhecimento na Formação Profissional (Cinterfor/OIT em Montevideo, Uruguai) tem estado activo há décadas como comunidade de formação permanente e cooperação horizontal no seio das organizações nacionais de formação profissional, na difusão de conhecimentos, experiência e boas práticas no domínio da formação profissional e do desenvolvimento de recursos humanos com o objectivo de criar trabalho digno e produtivo na América Latina e nas Caraíbas.²¹ Para o trabalho direccionado em larga medida para os seus membros, as instituições nacionais de formação, os recursos salariais e não salariais afectados pelo orçamento geral da OIT ao Cinterfor/OIT ascendem a cerca de 1,7 milhões de USD por biénio, a que acrescem cerca de 450 000 USD de contribuições dos membros.

408. O trabalho no domínio do desenvolvimento de competências na região da Ásia e do Pacífico centra-se, muito especialmente, em promover a colaboração entre ministérios e instituições de formação para que possam retirar ensinamentos mútuos das experiências adquiridas. Trata-se de um trabalho realizado sobretudo através do sistema de gestão de conhecimento, que a região implementou na Internet, da comunhão de práticas e de reuniões regionais e sub-regionais, bem como através de apoio aos componentes de competências dos Programas de Trabalho Digno por Países e aos grandes projectos de cooperação técnica na região.²²

¹⁹ ILO: *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact*, adoptado na 98.ª Sessão da CIT, Genebra, 2009.

²⁰ Cimeira do G20 em Pittsburgh: Declaração dos Líderes (Pittsburgh, 2009), art.º 44.

²¹ ILO–Cinterfor: *Strategic plan for the future action of ILO–Cinterfor*, aprovada na 38.ª Reunião do Comité Técnico, Cartagena de Índias, Junho de 2007 (Montevideo, 2007). Ver www.ilo.org/cinterfor para mais informações.

²² Ver www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/skills-ap/index.htm.

409. O Centro de Turim oferece cursos sobre elementos específicos da TVET em várias línguas e ministra cursos com o EMP/SKILLS sobre política de desenvolvimento de competências, serviços de emprego públicos e privados e a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. O desenvolvimento de cursos conjuntos com especialistas em desenvolvimento de competências no terreno e na sede pode converter resultados de investigação e experiência de programas em materiais de formação adequados para diferentes circunstâncias nacionais.

Parcerias externas

410. A coordenação com outras agências das Nações Unidas é importante. Muitas agências trabalham directamente no desenvolvimento de competências (UNESCO, OCDE, Fundação Europeia para a Formação, bancos de desenvolvimento); outras precisam do desenvolvimento de competências para cumprir outros objectivos de desenvolvimento, por exemplo, o desenvolvimento rural (FAO) ou a disponibilidade para o comércio (OMC e CNUCD). O Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento têm muitos programas de investigação, consultoria e concessão de crédito no domínio da educação e formação. A OIT incorpora o trabalho destas agências e vice-versa.

411. O Grupo de Trabalho Interagências sobre TVET foi reanimado, em 2009, na sequência dos esforços liderados pela UNESCO e pela OIT. Este fórum permite às agências das Nações Unidas, bancos de desenvolvimento e outras agências multilaterais partilhar resultados de investigação e experiência sobre os países, e elaborar produtos conjuntos (como a divulgação de boas práticas e metodologias para recolha e análise de dados). Novas iniciativas da UNESCO e do *Bureau* redundarão em análises conjuntas de políticas nacionais e na elaboração de ferramentas comuns que as Equipas Nacionais das Nações Unidas utilizarão para avaliar as ligações existentes entre a educação básica, a formação profissional, os serviços de emprego e o mundo do trabalho. O Grupo de Trabalho Interagências proporcionou um fórum eficaz para consultas sobre a estratégia de formação para o G20 e continuará a colaborar no seu acompanhamento e implementação.

Avaliação de impacto

412. O trabalho do *Bureau* sobre o desenvolvimento de competências e a empregabilidade foi sujeito a avaliações em diversos fóruns ao longo do tempo. Entre elas contam-se avaliações departamentais realizadas pela Unidade de Avaliação da OIT; avaliações de projectos de cooperação técnica no domínio das competências e a utilização de ferramentas de desenvolvimento de competências (2000-01); uma avaliação do impacto dos serviços de consultoria em matéria de políticas; uma avaliação de projectos de cooperação técnica sobre “Inclusão da Deficiência” (2008); e uma avaliação interna do trabalho desenvolvido sobre serviços públicos de emprego (2007). Foram apresentadas várias recomendações, que se referem no quadro 5.1.

Quadro 5.1 Avaliações do trabalho do Bureau sobre competências e empregabilidade

Avaliação do programa IFP/S KILLS, 2004	
Principais recomendações	Implementação actual
<p>Centrar-se num número limitado de temas prioritários em que a OIT tem um mandato claro e vantagem comparativa.</p> <p>O principal objectivo deverá ser influenciar as políticas e decisões dos mandantes, doadores e agências de desenvolvimento regional</p> <p>Desenvolver uma estratégia proactiva que mobilize recursos para cooperação técnica através da celebração de alianças estratégicas com doadores</p> <p>Rever os resultados e indicadores do quadro estratégico para melhorar a monitorização e medição da performance</p>	<p>No seguimento de exercícios de definição de prioridades desde 2004 e em linha com a AGE, o trabalho sobre desenvolvimento de competências foi organizado em três principais áreas: políticas e sistemas de competências; competências para a redução da pobreza; e competências para o emprego de jovens</p> <p>Os esforços empreendidos no último ano visam reanimar a colaboração com as Nações Unidas e instituições de investigação ligadas ao desenvolvimento de competências, em especial a UNESCO.</p> <p>A angariação de fundos tem-se centrado mais recentemente em ambiciosos programas de reforma de competências e no aumento das oportunidades de formação e de subsistência em áreas rurais desfavorecidas</p> <p>A declaração de resultados do Quadro de Política Estratégica (QPE) e do Programa e Orçamento (P&O) sobre competências e empregabilidades reflecte explicitamente as conclusões da Conferência Internacional do Trabalho de 2008. Os indicadores e os guias de medição desenvolvidos para os QPE e o P&O para 2010-2011 fornecem expectativas e critérios de monitorização mais claros</p>
Avaliação da cooperação técnica, 2000-2001	
Principais recomendações	Implementação actual
<p>Reforçar as ligações entre a prestação de formação e os serviços de emprego para melhorar os resultados a nível do emprego oferecidos pelos centros de emprego e programas de formação</p> <p>Desenvolver mais ferramentas de aconselhamento de emprego, orientação profissional e informações sobre o mercado de trabalho</p> <p>Centrar a prestação de serviços em grupos que enfrentam desafios específicos</p> <p>Articular e complementarizar melhor as intervenções do Centro de Turim</p>	<p>Inúmeros projectos de cooperação técnica incluíram componentes de serviços de emprego. Os esforços de colaboração incluem o projecto do Vietname que visa incorporar informações sobre o mercado de trabalho nos serviços oferecidos pelos centros de emprego e programas de formação</p> <p>Foram desenvolvidas técnicas de monitorização e de avaliação e usadas com maior consistência, designadamente, estudos de referência; foram dadas orientações sobre a realização de avaliações</p> <p>A metodologia TREE foi adaptada para poder ser utilizada em mais situações: economia rural, informal; jovens, mulheres; pessoas com deficiência. Existem módulos específicos sobre inclusão da deficiência e das questões de género</p> <p>Aumentou o número de programas de formação coordenados sobre o desenvolvimento de competências; foi criada uma pool de conhecimentos especializados para desenvolver e ministrar um novo Curso de Desenvolvimento de Competências no Centro de Turim. Há necessidade de coordenação na selecção de projectos</p>
Impacto dos serviços de consultoria sobre políticas Técnicas	
Técnicas	Respostas
Avaliações de impacto	Monitorização informal por especialistas no terreno ou por funcionários afectos aos projectos; os funcionários da sede e do terreno estão a colaborar para definir métodos
Definição de indicadores/metast	Legislação nova ou reformada; responsabilidades e orçamentos de implementação
Avaliação de projectos de cooperação técnica sobre “inclusão da Deficiência”, 2008	
Recomendação	Resposta
Técnicas de monitorização adequadas	Ferramentas em desenvolvimento para medir o impacto de actividades relacionadas com pessoas com deficiência; o Bureau está a compilar dados de referência sobre TVET inclusiva na Ásia-Pacífico.
Avaliação de projectos de cooperação técnica sobre “inclusão da Deficiência”, 2008	
Recomendação	Resposta
<p>Explorar parcerias externas estratégicas</p> <p>Aumentar a cooperação com outros departamentos e unidades da OIT</p> <p>Reforçar os serviços de consultoria</p>	<p>Celebração de Parcerias com a WAPES e a Confederação Internacional de Agências de Emprego (CIETT) para ajudar os serviços nacionais de emprego a cumprir as metas da mão-de-obra; workshops de formação para funcionários de SPE</p>

Objectivos estratégicos indissociáveis, interdependentes e que se reforçam mutuamente

413. Os principais parceiros na investigação, prestação de serviços e sensibilização no domínio do desenvolvimento de competências são o Sector do Emprego, bem como outras unidades de outros sectores como MIGRANT, SECTOR, INTEGRATION, DIALOGUE, GENDER e IPEC. As prioridades para o trabalho de apoio mútuo, no actual e no próximo biénio, com unidades de outros sectores incluem indicadores sobre o trabalho digno, que estabeleçam uma ligação entre competências e salários, com TRAVAIL, STAT e INTEGRATION - e a facilitação de trabalho de promoção de competências por ACTRAV e ACT/EMP com os seus mandantes.

414. Prioridades para uma colaboração alargada dentro do Sector do Emprego que se centre em competências para o emprego de jovens, orientações para a articulação das políticas nacionais de desenvolvimento de competências e de emprego, e na Iniciativa de Empregos Verdes.

415. Durante muitos anos, as actividades da OIT no domínio da deficiência caracterizaram-se por uma abordagem cooperante e multisectorial, quer com mandantes e parceiros de colaboração, quer no seio do *Bureau*. A Equipa Deficiência reconhece a necessidade de promover a protecção social e os direitos no trabalho das pessoas com deficiência, bem como de fomentar o envolvimento dos parceiros sociais.

416. No âmbito da sua participação activa no processo de desenvolvimento da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, das Nações Unidas, o *Bureau* procura garantir a consolidação dos progressos alcançados com a Convenção N.º 159 e outras normas internacionais do trabalho e registar novos avanços na consagração dos direitos humanos das pessoas com deficiência no direito internacional.

417. Como foi mencionado num documento de discussão do Conselho de Administração²³, as actividades da OIT na área dos serviços de emprego também se caracterizaram pela colaboração com diversos parceiros no *Bureau*. No Sector do Emprego registou-se uma colaboração com EMP/TRENDS relativamente a actividades de informação sobre o mercado de trabalho em projectos de cooperação técnica e o programa de resposta à crise e reconstrução sobre respostas de emergência dos serviços de emprego no Afeganistão, Indonésia, Iraque, Líbano, Libéria e Sri Lanka.

418. Noutros sectores do *Bureau* registou-se uma colaboração activa sobre tópicos dos serviços de emprego com NORMES e SECTOR para promover a Convenção N.º 181 e com DECLARATION e MIGRANT para promover uma regulamentação eficaz das agências de emprego privadas. Está ainda a ser prestado apoio a DIALOGUE com o fornecimento de comentários técnicos sobre projectos legislativos nacionais relacionados com SPE ou agências de emprego privadas.

Vias de evolução possíveis

419. As conclusões da Conferência Internacional do Trabalho de 2008 representam um ganho significativo a nível do compromisso com trabalho prático no domínio do desenvolvimento de competências, na medida em que estabelecem uma ligação entre o desenvolvimento de competências, a produtividade e o crescimento do emprego. Essas conclusões, os programas regionais e nacionais, e o mandato conferido pela Declaração sobre Justiça Social e o Pacto Global de Emprego marcam as prioridades de curto prazo dos Estados-membros e do apoio a conceder pelo *Bureau*.

²³ ILO: *ILO support for the role of public employment services in the labour market*, Conselho de Administração, 306.ª Sessão, Genebra, Nov. de 2009, GB.306/ESP/3/2.

Para os Estados-membros

- ❑ **Integrar as políticas de desenvolvimento** de competências nas políticas de desenvolvimento nacionais e sectoriais e nas estratégias nacionais de resposta a factores impulsionadores de mudança externos, como recessões globais, alterações climáticas, padrões do comércio e novas tecnologias.
- ❑ **Desenvolver instituições** para uma comunicação sustentada entre prestadores de formação e empregadores visando melhorar o impacto dos investimentos em formação no mercado de trabalho a curto prazo e manter um planeamento estratégico de longo prazo com os ministérios de tutela, trabalhadores e empregadores, de modo a fazer corresponder a preparação adquirida pela educação e pela aquisição de competências com as metas de desenvolvimento e de competitividade da indústria. Reforçar as capacidades dos sistemas de informações sobre o mercado de trabalho e dos serviços de emprego enquanto instituições necessárias do mercado de trabalho.
- ❑ **Cumprir os objectivos do crescimento inclusivo** através de mais oportunidades para que as pessoas com deficiência, as pessoas que vivem em áreas rurais remotas, os jovens que não tiveram a oportunidade de garantir uma educação básica e as mulheres e outros grupos alvo de discriminação no mercado de trabalho adquiram melhores competências profissionais.

Para o Bureau

- ❑ **Desenvolver *policy briefs* e notas de orientação** para ajudar os mandantes a aplicar os princípios da AGE, as normas relacionadas com competências e a resolução relativa às competências necessárias para aumentar a produtividade, o emprego e o desenvolvimento (adoptada pela CIT em 2008) às suas circunstâncias e prioridades.
- ❑ **Desenvolver e testar ferramentas** para seguir a implementação e o impacto de políticas nacionais sobre desenvolvimento de competências e programas direccionados.
- ❑ **Direccionar a investigação** de forma a descobrir que políticas e abordagens no domínio das competências funcionam bem, em que condições e em que combinação com que outras políticas, e que recursos financeiros e humanos exigem. As actuais prioridades de investigação incluem sistemas de desenvolvimento de competências para promover a inovação e empregos verdes, métodos de antecipação de competências, a modernização de sistemas de aprendizagem informais e programas de formação para agilizar a reinserção no mercado de trabalhadores deslocados.
- ❑ **Integrar o desenvolvimento de competências** e os serviços de emprego no apoio do Bureau aos planos de emprego nacionais. Empregar novas ferramentas e abordagens para a antecipação das necessidades de competências, para estabelecer ligações entre empregadores e prestadores de formação e para manter a coordenação interministerial.
- ❑ **Apoiar os Estados-membros na criação de um ambiente institucional sustentável para promover as competências e a empregabilidade**, mediante: a divulgação, **adaptação** e tradução de ferramentas da OIT para aumentar a disponibilidade de formação de boa qualidade a populações deficientemente servidas (pessoas com deficiência, comunidades rurais); o desenvolvimento de novas ferramentas sobre competências nucleares, aprendizagem no local de trabalho e formação relativa a acordos de negociação colectiva; a aplicação de ferramentas para satisfazer as necessidades especiais das mulheres no acesso à formação e à utilização dessa formação para garantir bons empregos; e o reforço das capacidades dos serviços de emprego para que possam produzir programas dirigidos ao mercado de trabalho, em especial como parte de respostas nacionais a crises financeiras e de emprego.

Capítulo 6

Comércio, finança internacional e mercados de trabalho

420. A Declaração sobre Justiça Social inclui a expressão “globalização justa” no seu título, pelo que se afigura relevante analisar os principais canais utilizados na globalização, em que predominam o comércio e os fluxos financeiros.

421. Os fluxos financeiros internacionais e o comércio aumentaram significativamente nos últimos 20 a 30 anos. O seu crescimento foi particularmente forte na década de 1990, em que excedeu de forma expressiva a evolução do PIB. O rácio médio do comércio/PIB aumentou globalmente de 40 para 50 por cento entre 1990 e 2000. Os valores correspondentes das entradas de investimento directo estrangeiro foram de 0,5 por cento em 1990 e de 4 por cento em 2000.¹

422. Nas décadas de 1970 e de 1980, a liberalização do comércio tendeu a assumir uma forma unilateral ou multilateral no seio do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT). Na década de 90 assistiu-se a um aumento súbito do número de acordos de comércio notificados, uma tendência que tem subsistido até hoje. Na mesma época, os países abriram gradualmente as suas contas de capitais e o número de acordos bilaterais de investimento (BIT) explodiu, tendo sido assinados 1 500 no período 1995-2005.²

423. Muitos beneficiaram desta integração comercial e financeira acrescida, que permitiu aumentos dos rendimentos salariais e familiares, em especial para quem estava envolvido em actividades relacionadas com as exportações. O desempenho exportador dos países em desenvolvimento no sector dos produtos transformados deveu-se frequentemente a mão-de-obra feminina, mesmo onde a participação das mulheres no trabalho remunerado era tradicionalmente baixa e socialmente inaceitável. Estar ligado à economia mundial pode não ser uma garantia de crescimento económico, mas poucos ou nenhuns exemplos tem havido de países que conseguissem melhorar significativamente o seu desempenho de crescimento mantendo-se desligados das redes produtivas e financeiras globais. No entanto, o aumento da integração também colocou novos desafios. Alguns destes desafios são de natureza global, outros são específicos de determinados tipos de países ou regiões.

¹ No cálculo do rácio comércio/PIB, os fluxos comerciais são medidos em termos do valor das importações e exportações, enquanto o PIB é calculado com base no valor acrescentado. Esta é uma das razões por que este rácio é significativamente mais elevado que o rácio IDE/PIB.

² R. Adlung e M. Molinuevo: *Bilateralism in services trade: Is there fire behind the (BIT) smoke?*, Documento de trabalho interno ERSD-2008-01, Divisão de Estudos Económicos e Estatística (Genebra, OMC, 2006).

Realidades e tendências políticas diversas

Países de baixo rendimento

424. Muitos países de baixo rendimento são membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) e foram liberalizando o comércio no contexto de uma liberalização multilateral ao longo dos anos. Simultaneamente, tiraram partido de acordos preferenciais não recíprocos, como o Sistema Generalizado de Preferências (GSP), o African Growth Opportunity Act (AGOA) dos Estados Unidos ou a iniciativa da UE “Tudo Menos Armas”. Embora as vantagens destes acordos preferenciais tenham sido questionadas, os países de baixo rendimento têm hoje a preocupação de que o acesso preferencial proporcionado pelos acordos possa ser gradualmente minado por uma liberalização multilateral mais profunda.

425. Os países de baixo rendimento também seguiram a tendência global de aumento da liberalização regional. Em África, esses esforços assumiram frequentemente a forma de acordos de integração vastos. Um dos problemas com que os negociadores comerciais africanos se deparam é que, com frequência, têm de negociar simultaneamente em várias frentes: integração regional em África, liberalização comercial regional com a UE no contexto de Acordos de Parceria Económica (APE) e liberalização multilateral no quadro da OMC. Nesta situação, não é fácil para países com restrições de capacidades desenvolverem estratégias de negociação adequadas, em particular quando se trata de questões complexas como a liberalização de serviços, que, com frequência, requer uma consciencialização das ligações entre regulação e liberalização.

426. Como se mencionou antes, o acesso preferencial ao mercado pode, em muitos casos, não produzir os resultados pretendidos, e frequentemente não tem conseguido alcançar o aumento esperado nas exportações. Esta “falta de resposta da procura”, com frequência resultante de infra-estruturas comerciais básicas insuficientes, tem concitado cada vez mais a atenção dos decisores políticos. Em 2005, por exemplo, o reforço de capacidades técnicas conhecido por “Ajuda ao Comércio” foi introduzido como um complemento essencial da Ronda de Doha de negociações comerciais multilaterais.

427. Outro problema enfrentado por muitos países de baixo rendimento é a sua forte dependência de um número muito reduzido de produtos de exportação, ficando assim particularmente vulneráveis a choques de preços ou da procura destes produtos, que tendem a repercutir-se amplamente no resto da economia.

Países com rendimento médio

428. As economias de transição passaram por mudanças estruturais profundas nas duas últimas décadas. A transformação de economias planificadas em economias de mercado obrigou a processos de ajustamento profundos e abrangentes. Acresce que muitas economias de transição liberalizaram o seu regime comercial, com frequência através do veículo de adesão à OMC. Embora a adesão, como se esperava, trouxesse vantagens significativas, também impunha custos importantes. Em diversos sectores, os países em transição candidatos à adesão foram obrigados a celebrar compromissos mais abrangentes que os exigidos aos membros titulares da OMC³, o que exerceu pressão adicional sobre os processos de ajustamento já em curso.

429. Em muitos países em transição, as exportações concentraram-se fortemente num número reduzido de indústrias e foram direccionadas para um número seleccionado de parceiros antes das mudanças políticas ocorridas há 20 anos. Nos países que não conseguiram diversificar a sua estrutura de exportações nas últimas duas décadas, a abertura crescente pode ter levado a uma vulnerabilidade cada vez maior a choques externos. Alguns membros da CEI estão entre os países mais duramente atingidos pela actual crise económica e financeira mundial.

³ Ver M. Bacchetta e Z. Drabek: *Effects of WTO accession on policy-making in sovereign States: Preliminary lessons from the recent experience of transition countries*, Documento de trabalho interno DERD-2002-02, Divisão de Desenvolvimento e Investigação Económica (Genebra, OMC, 2002)

430. A maior parte dos países com rendimento médio são membros da OMC há muito tempo e não enfrentam os sérios problemas de ajustamento referidos. Uma das principais preocupações é a limitação que a filiação na OMC coloca às suas possibilidades de implementar activamente políticas industriais. As disposições da OMC restringem a aplicação de políticas que activamente apoiem as indústrias exportadoras e limita as possibilidades de utilizar “políticas para indústrias nascentes”, ou seja, de proteger temporariamente determinadas indústrias da concorrência externa, para permitir que cresçam.

431. Não obstante, várias economias emergentes como o Brasil, a China, a Índia e a África do Sul tornaram-se *players* de muito sucesso nos mercados globais. O aumento das exportações trouxe novos empregos, muitos dos quais são considerados de alta qualidade. Embora a abertura ao comércio e ao IDE tenha gerado aumentos de produtividade impressionantes, teve a desvantagem de criar menos emprego nos sectores exportadores do que seria de esperar. A China, por exemplo, teve aumentos maciços nas exportações de produtos transformados nos últimos anos, registando crescimentos anuais de 20 por cento no período entre 2000 e 2007. No entanto, na China, a percentagem de emprego na indústria transformadora permaneceu relativamente estável nos últimos dez anos.⁵ Por conseguinte, embora as exportações contribuam para o crescimento e estejam a ser criados postos de trabalho nas indústrias exportadoras, esses efeitos podem não ser suficientes para satisfazer a oferta de mão-de-obra, especialmente em países com um forte crescimento demográfico, como é o caso da Índia.

Países de rendimento elevado

432. Na perspectiva dos países industrializados, a liberalização do comércio em países vastos como o Brasil, a China e a Índia representou um aumento maciço súbito de “oferta de mão-de-obra global” que exerceu pressão sobre os salários no mundo industrializado. Os países com rendimento médio e os países de rendimento elevado representam em conjunto 73 por cento da mão-de-obra mundial, um número que atinge 80 por cento quando se fala dos jovens trabalhadores em todo mundo.⁶ Embora este cenário possa mudar no futuro com um abrandamento do crescimento demográfico no mundo em desenvolvimento, é improvável que a pressão sobre os salários dos países industrializados cesse nos próximos anos; em várias economias europeias espera-se que os contingentes de trabalhadores que ingressaram recentemente no mercado de trabalho venham a auferir rendimentos inferiores aos seus progenitores em termos reais.

433. As preocupações com os efeitos da liberalização do comércio sobre os salários e o emprego podem ser uma das muitas razões por que os países industrializados incluem referências acrescidas a questões laborais e sociais nos acordos comerciais preferenciais. É o caso dos acordos preferenciais unilaterais e dos acordos de comércio bilaterais ou regionais.⁷ Com maior frequência são assinados acordos relevantes que mencionam a Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. Também referem muitas vezes a OIT como organismo de implementação ou monitorização e contêm referências cada vez mais frequentes à ajuda ao comércio que pode ser utilizada para assistência técnica relacionada com o trabalho.⁸

⁴ OMC: *International Trade Statistics 2008* (Genebra, 2008).

⁵ L. Chen e B. Hou: “China: economic transition, employment flexibility and security”, em S. Lee e F. Eyraud (eds): *Globalization, flexibilization and working conditions in Asia and the Pacific* (Oxford, Chandos, ILO, 2008).

⁶ A.K. Ghose, N. Majid e C. Ernst: *The global employment challenge* (Genebra, ILO, 2008).

⁷ ILO: *World of Work Report 2009: The global jobs crisis and beyond*, Instituto Internacional de Estudos do Trabalho (Genebra, ILO, 2009).

⁸ Esta evolução foi reconhecida pela ILO e está reflectida na referência a acordos de comércio bilaterais e regionais na Declaração sobre Justiça Social (artigo II (B)(vii)).

Desafios globais

434. Dois desafios políticos globais que muitos países enfrentam, independentemente do seu nível de rendimento, consistem em que os ganhos da liberalização não são distribuídos uniformemente ao longo do tempo, nem distribuídos uniformemente entre as pessoas. Dados relevantes, observados através de investigação empírica, demonstram que as economias abertas têm governos maiores.⁹ Quando se observa o impacto da actual crise, é fácil verificar por que razão a abertura tende a aumentar a exposição a choques externos, e os sistemas de protecção social desempenham um papel crucial de abrigo contra os efeitos negativos desses choques. Os governos em todo o mundo são confrontados com o desafio de conceber sistemas de protecção adequados a um mundo cada vez mais integrado e com a tarefa de encontrar os meios para os financiar.

435. Os ganhos da globalização, embora potencialmente amplos, tendem a ser distribuídos de forma desigual pelas pessoas. A globalização é provavelmente um dos factores impulsionadores da crescente desigualdade descrita no Capítulo 2. O segundo desafio político consiste, portanto, em encontrar formas de garantir que os futuros ganhos da globalização são distribuídos de forma tão uniforme quanto possível. São duas as respostas possíveis a este desafio. A primeira será dobrar esforços para garantir que a globalização é inclusiva e gera directamente ganhos de bem-estar para todos os indivíduos. A segunda resposta será redistribuir a riqueza de quem ganha por entre aqueles que perdem. Esta solução, porém, pode ser dificultada pelo facto de os vencedores da globalização (normalmente o capital ou os trabalhadores altamente qualificados)¹⁰ tenderem a possuir maior mobilidade que os perdedores (normalmente os trabalhadores pouco qualificados). O capital, sendo o factor com maior mobilidade, pode eventualmente contornar os esforços de redistribuição dos governos com a sua deslocalização para o estrangeiro.

436. Uma percentagem esmagadora do comércio global ocorre no contexto de cadeias de fornecimento globais. As empresas que conseguem integrar essas cadeias de fornecimento podem prosperar, mas quem não consegue tem dificuldade em sobreviver num ambiente cada vez mais competitivo. Dados empíricos observados em países industriais revelam que a maioria dos *players* activos nos mercados globais são empresas grandes ou muito grandes. Modelos teóricos recentemente elaborados, com base na chamada teoria do novo-novo-comércio, explicam por que motivo pequenas empresas, mesmo de indústrias exportadoras, têm dificuldade em superar os custos fixos inerentes ao comércio ou às actividades produtivas em mercados múltiplos. Neste contexto, a globalização coloca desafios importantes a muitas PME.

437. Para permanecerem competitivos, os agentes globais procuram constantemente investir em ambientes que permitem os níveis de produtividade mais elevados. Para atrair agentes globais (sob a forma de investimento estrangeiro) ou para impedir a sua partida, os agentes locais, como governos, trabalhadores e fornecedores locais, têm incentivos para oferecer ambientes de negócio mais atractivos que os seus congéneres noutros países. Deste modo, a globalização pode ter o efeito de colocar em concorrência agentes locais com agentes locais no estrangeiro que pertencem ao mesmo grupo de mandantes da OIT. Neste contexto, pode ser difícil encontrar formas de defender em conjunto interesses que são comuns a vários países. A OIT tem acompanhado esta “microdinâmica” da globalização desde 1991.¹¹

⁹ D. Rodrik: “Why do more open economies have bigger governments?”, em *Journal of Political Economy*, 106(5), Out. de 1998.

¹⁰ M. Jansen e E. Lee: *Trade and employment: Challenges for policy research*, um estudo conjunto da ILO e do Secretariado da OMC (Genebra, 2007).

¹¹ D. Campbell: *Globalisation and strategic choices in tripartite perspective: An agenda for research and policy issues*, IILS (Genebra, ILO, 1991).

O mandato da OIT para o comércio e o emprego

438. A promoção do comércio e do investimento nos países em desenvolvimento como forma de gerar emprego produtivo e acesso aos mercados é um aspecto nuclear da AGE. Outro aspecto nuclear é o reconhecimento do papel da política macroeconómica no crescimento e emprego e encerra um apelo à integração política. Como a globalização afecta homens e mulheres de forma diferente, as várias necessidades de uns e outros merecem reflexão mais aprofundada.¹²

439. A relevância do comércio e da finança internacional para a Agenda do Trabalho Digno também é sublinhada com ênfase na Declaração sobre Justiça Social. Reconhece que outras organizações regionais e internacionais com mandatos em sectores estreitamente relacionados podem ter um contributo importante para a implementação da abordagem integrada (artigo II(C)). A Declaração afirma ainda no mesmo artigo que:

A OIT deveria convidá-las a promover o trabalho digno, sem esquecer que cada agência terá controlo pleno do seu mandato. Como as políticas de mercado comerciais e financeiras afectam o emprego, compete à OIT avaliar os efeitos no emprego para alcançar o seu objectivo de colocar o emprego no coração das políticas económicas.

440. Por conseguinte, o trabalho do *Bureau* sobre o nexo entre comércio/finança internacional e emprego produtivo está explicitamente incorporado no mandato da OIT.¹³ Até agora, porém, não foram realizados estudos sobre esta ligação no âmbito de um quadro claramente definido, em parte devido à complexidade das questões envolvidas e às mutações rápidas que as caracterizam. Enquanto tema transversal, o comércio e a finança internacional afectam os quatro pilares da Agenda do Trabalho Digno e todos os componentes nucleares da AGE. Tudo isto, e o facto de outras agências internacionais terem mandatos estreitamente relacionados, torna a concepção de um programa de trabalho eficaz sobre comércio, finança internacional e emprego particularmente difícil para a OIT.

Necessidades dos mandantes

441. As necessidades dos mandantes da OIT são articuladas principalmente de duas formas: através da estrutura de governação da OIT e do diálogo com os países. A ligação entre o emprego produtivo, por um lado, e o comércio e a finança internacional, por outro lado, tem sido discutida sobretudo no Grupo de Trabalho sobre a Dimensão Social da Globalização, instituído sob a égide do Conselho de Administração, e no Comité EPS, tendo ambos sublinhado a necessidade de uma maior coerência de políticas a nível internacional.

442. A nível dos países, os mandantes procuram o apoio do *Bureau* para elaborar projectos e desenvolver políticas através da formulação e implementação de Programas de Trabalho Digno por País. Um pedido relacionado com o comércio, frequentemente apresentado nestes Programas, é o de apoio para melhorar a competitividade das exportações (por exemplo, no Bangladesh, Lesoto e Roménia). Os pedidos relevantes tendem a referir-se explicitamente a sectores específicos, designadamente à indústria do vestuário, mas também a produtos associados à agricultura ou ao couro e produtos de couro.

¹² ILO: *Conclusions concerning gender equality at the heart of decent work*, CIT, 98.^a Sessão, Genebra, 2009, art.º 7.

¹³ De facto, pode considerar-se que o mandato da ILO para lidar com as ligações entre o comércio, a finança e os mercados de trabalho remonta à Constituição de 1919, que declara no seu Preâmbulo: “Considerando que a não adopção por uma nação de um regime de trabalho realmente humano é um obstáculo para os esforços das outras nações que desejam melhorar a sorte dos trabalhadores nos seus próprios países.”; e à Declaração de Filadélfia, onde se afirma que “cabe à Organização Internacional do Trabalho examinar e considerar à luz deste objectivo fundamental, no domínio internacional, todos os programas de acção e medidas de ordem económica e financeira.”

443. Alguns países manifestam preocupação por verificar que os afluxos de IDE criaram sobretudo postos de trabalho pouco qualificados no fabrico de produtos de qualidade inferior e os Programas de Trabalho Digno por País pedem ajuda para diversificar as exportações. Por vezes, a relação entre comércio e emprego reflecte-se nas políticas nacionais de emprego dos países, por exemplo, através da referência ao possível uso da ajuda ao comércio para apoiar a diversificação das exportações e melhorar a integração em mercados globais, ou à necessidade de uma avaliação mais sofisticada do impacto dos acordos de comércio no emprego.

Resposta do Bureau

Da análise de ligações ao desenvolvimento de ferramentas analíticas

444. No passado, a resposta do *Bureau* aos pedidos dos mandantes assumiu frequentemente a forma de documentos de base preparados para o Conselho de Administração, documentos de trabalho, artigos de jornal ou livros. Havia uma tendência para se centrarem no comércio internacional, com a notável excepção de um documento do Conselho de Administração, de Novembro de 2005, sobre a dimensão financeira internacional do crescimento, investimento e emprego.¹⁴ Satisfaziem-se os pedidos dos países, regra geral, com estudos nacionais que apoiavam debates sobre as políticas nacionais. Era frequente estes estudos terem um enfoque sectorial, sobretudo nos têxteis. O emprego das mulheres era alvo de atenção especial em grande parte dos estudos sobre têxteis, sobretudo porque o emprego na indústria têxtil tendia a ser predominantemente feminino. Consequentemente, os altos e baixos da indústria reflectiam-se na criação ou destruição de postos de trabalho de mulheres.

445. Recentemente, passou a dar-se mais atenção ao desenvolvimento de ferramentas para analisar os efeitos do comércio sobre o emprego, do modo seguinte:

- Foi desenvolvida uma avaliação rápida do impacto no emprego, a nível dos países, para analisar os efeitos da crise global e financeira sobre o emprego, nomeadamente o papel do comércio e do IDE na transmissão da crise de país para país. É dada prioridade à preparação de avaliações básicas rápidas, realizadas em molduras temporais curtas, especialmente quando a disponibilidade de dados é limitada.
- Foram desenvolvidas ou exploradas ferramentas empíricas sofisticadas, para utilizar nas avaliações dos países na estimativa dos efeitos do comércio sobre o emprego. Estas ferramentas fornecem informações de nível meso e macro e podem ser aplicadas quando existem dados de grande qualidade. O desenvolvimento destas ferramentas é muito moroso, mas, uma vez criadas, podem ser aplicadas a uma variedade de utilizações num tempo relativamente curto.
- Um projecto financiado pela UE sobre como avaliar e responder aos efeitos do comércio sobre o emprego visa, entre outros aspectos, desenvolver ferramentas de análise empírica, incluindo em situações em que os dados são escassos ou pouco fiáveis, e de análise de outros efeitos, para além dos efeitos sobre salários e número de postos de trabalho. Este projecto será implementado em quatro países pilotos (Bangladeche, Benim, Guatemala e Indonésia), que foram seleccionados em articulação com os doadores e mandantes.

Assistência técnica relacionada com o comércio

446. Até à data, a assistência técnica relacionada com o comércio tem-se centrado sobretudo na competitividade das empresas com potencial exportador, que procuram melhorar a sua produtividade. Várias ferramentas de assistência técnica disponíveis na OIT têm igualmente por objectivo os aumentos de produtividade, designadamente o programa SCORE e o Better Work Programme, uma iniciativa conjunta OIT-IFC (ver caixa 4.2). Estão a ser envidados esforços no sentido de adap-

¹⁴ ILO: *Growth, investment and jobs: The international financial dimension*, Conselho de Administração, 294.^a Sessão, Genebra, Nov. de 2005, GB.294/WP/SDG/2.

tar estes programas a contextos específicos do comércio. A OIT está, em particular, a contribuir para a concepção de um projecto de assistência técnica relacionado com o comércio que será implementado pelo Cluster Interagências sobre Comércio e Capacidade Produtiva, das Nações Unidas e do CEB, e pela OIT. Noutro projecto, implementado com o apoio do Gabinete Regional para a Europa e a Ásia Central, ferramentas para o desenvolvimento de empresas sustentáveis, técnicas de mapeamento de competências e métodos de avaliação da potencial competitividade das exportações foram combinadas para melhorar a diversificação das exportações.

447. No contexto dos APE, em negociação entre a UE e o Grupo de Países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP), a OIT empreendeu um conjunto de actividades, incluindo consultas aos *stakeholders* e reforço de capacidades.¹⁵ O Centro de Turim desenvolveu um curso sobre comércio e emprego, que se centra na integração regional e nas negociações de APE em África¹⁶, e está prestes a lançar um curso aberto sobre comércio internacional e mercados de trabalho, preparado com contributos dados pelo *Bureau*.

Resposta à crise

448. No contexto da crise foram conduzidas inúmeras avaliações nacionais do impacto no emprego provocado pelas alterações no comércio e nos fluxos de IDE, com vista a ajudar os governos a desenhar respostas apropriadas à crise. Estas avaliações utilizaram um conjunto diversificado de ferramentas. Foram elaborados estudos-piloto rápidos de avaliação do impacto no emprego para o Camboja, Egipto, Libéria, Uganda e Ucrânia, bem como para o sector dos têxteis em Marrocos e na Província de Katanga, na República Democrática do Congo. Foram aplicadas ferramentas empíricas para estimar o efeito do comércio no emprego durante a crise no Brasil, Índia e África do Sul.

Impacto do trabalho do Bureau

449. O impacto do trabalho do *Bureau* no comércio e finança internacional não foi objecto de avaliação sistemática a nível dos países e é demasiado cedo para apresentar relatórios. Um relatório interno da OIT sobre o reforço da investigação e das redes de investigação da OIT foi conduzido pelo Instituto Internacional de Estudos do Trabalho (ILTS) da OIT em 2007. Avaliou o trabalho analítico relevante do *Bureau* e concluiu que, apesar da sua elevada qualidade, a investigação deste sobre a globalização era menos amplamente citada do que se poderia esperar e, em particular, menos amplamente publicitada do que o trabalho relacionado com o mesmo tema patrocinado pelo Banco Mundial e pelo FMI.¹⁷

Recursos e meios

450. Actualmente, o *Bureau* não tem qualquer programa integrado especificamente sobre comércio, finança e emprego. Em Janeiro de 2009, o Sector do Emprego preencheu um cargo de economista sénior, a tempo inteiro, responsável por este tema, assessorado por um economista com contrato por um ano. Desde Fevereiro de 2009, esta equipa tem estado a apoiar um projecto de quatro anos, financiado pela União Europeia, para avaliar e responder aos efeitos do comércio sobre o emprego, envolvendo 3,4 milhões USD.

¹⁵ Na sequência da 11.ª Reunião Regional Africana (Addis Abeba, 2007), os parceiros sociais lançaram um projecto para identificar os principais desafios suscitados pelos APE. Duas conferências regionais foram organizadas em 2007, uma pelo ACTRAV em Kampala e a outra pelo ACT/EMP em Dacar. As duas declarações finais sublinham a necessidade de analisar em maior profundidade o impacto esperado dos APE nas estruturas socioeconómicas nacionais.

¹⁶ Este currículo será aprofundado no contexto do projecto financiado pela UE para avaliar e responder aos efeitos do comércio sobre o emprego que arrancou em Fevereiro de 2009.

¹⁷ Como solução, o relatório propõe que a ILO publique mais investigação em jornais de qualidade ou através de editores de renome. Também apela a uma ênfase acrescida na apresentação de investigação em conferências nacionais, regionais e internacionais relevantes, para aumentar a sua visibilidade.

451. Vários funcionários de diferentes departamentos, que no passado trabalharam em temas de comércio, foram entretanto integrados no recém-criado grupo de investigação interno sobre comércio. O seu trabalho tem sido financiado com meios orçamentais de departamentos relevantes.

Objectivos indissociáveis, interdependentes e que se reforçam mutuamente

452. As ligações entre o comércio, por um lado, e a finança internacional e o emprego, por outro lado, são complexas e afectam os quatro pilares do trabalho digno. A equipa informal de investigação interna já referida tem sido utilizada, até agora, sobretudo para consultas e troca de informações, e foram dados os primeiros passos para trabalhar em projectos de investigação concebidos em conjunto. O Sector do Emprego, NORMES e académicos externos celebraram um acordo para realizar um projecto de investigação conjunto sobre disposições do trabalho em acordos comerciais preferenciais. Estão em curso negociações entre o Sector do Emprego e o Departamento de Estatística sobre uma possível colaboração em estatísticas no domínio do comércio e relacionadas com o emprego.

453. Um exemplo concreto de trabalho conjunto no domínio de objectivos estratégicos é a colaboração entre o Sector do Emprego e DIALOGUE no contexto de negociações no âmbito de APE, como referido anteriormente. Outro exemplo reporta-se aos esforços em curso no sentido de conceber um projecto de assistência técnica relacionado com o comércio com o UN CEB Cluster Inter-agências sobre Comércio e Capacidade Produtiva. As negociações envolvem uma cooperação estreita entre o Sector do Emprego e SECTOR, reflectindo o contributo positivo que o diálogo social deve ter para a criação de emprego produtivo através do aumento da competitividade exportadora.

A necessidade de coerência das políticas e o papel das parcerias

454. No plano político, foram envidados esforços no sentido de reforçar as ligações da OIT com outras instituições internacionais, designadamente através da Iniciativa de Coerência Política (PCI).¹⁸ Representantes de instituições internacionais, por exemplo, do Banco Mundial, FMI, OMC, CNUCD, ONUDI e PNUD, reuniram-se duas vezes por ano para troca de informações e de pontos de vista. Realizaram-se ainda outras actividades nos planos regional e nacional.

A nível técnico, as actividades realizadas em conjunto pela OIT e outras instituições internacionais sofreram um acréscimo recente e resultaram, nomeadamente, em duas publicações conjuntas com a OMC,¹⁹ duas publicações conjuntas com a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)²⁰ e uma publicação conjunta com o Carnegie Endowment for International Peace e o PNUD.²¹ A colaboração com outras agências também assumiu a forma de eventos conjuntos. Em 2009, por exemplo, foi organizado um *workshop* conjunto com o Instituto do Banco Mundial e outro *workshop* conjunto com a OMC.²²

¹⁸ A PCI foi a primeira recomendação do Relatório da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, que foi liderada pela ILO em 2004. Foram realizadas dez reuniões a nível global em 2008.

¹⁹ M. Bacchetta, E. Ernst e J.P. Bustamante: *Globalization and informal jobs in developing countries*, um estudo conjunto da ILO e do Secretariado da OMC (Genebra, 2007).

²⁰ T. Hidayat e D. Widarti: *ILO-ASEAN joint study on social implications of ASEAN Free Trade Agreement (AFTA) on labour and employment: The case of Indonesia* (Jacarta, ILO, 2005).

²¹ S. Polaski et al.: *Brazil in the global economy: Measuring the gains from trade* (Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace; e Genebra, ILO, 2009).

²² Informações sobre os dois eventos podem ser consultadas em www.ilo.org/trade.

456. Os esforços do *Bureau* no sentido de expandir e aprofundar a colaboração com outras instituições foram alargados ao recrutamento: os três funcionários que trabalham actualmente nas ligações entre o comércio e o emprego produtivo foram recrutados junto da CNUCD, Banco Mundial e OMC, respectivamente.

Vias de evolução possíveis

Para os Estados-membros

457. Os Estados-membros enfrentam inúmeros desafios quando procuram tirar o melhor partido das oportunidades criadas pelo comércio e pela abertura financeira. Muitas podem ser as vantagens de uma maior coerência entre as políticas do mercado de trabalho, por um lado, e as políticas do comércio e financeiras, por outro lado. Duas questões podem revelar-se proveitosas para alcançar este objectivo: uma colaboração mais intensa entre os ministérios relevantes; e o encetamento de um diálogo sobre a sequenciação das reformas das políticas do trabalho e do comércio.

458. Políticas comerciais liberais não se traduzem necessariamente em mais exportações e em mais emprego a elas associado. Por vezes, é necessário que o governo intervenha para accionar a resposta esperada por parte da oferta, em particular nos países em desenvolvimento. Isto foi reconhecido pelos membros da OMC e levou à disponibilização da “Ajuda para o Comércio” aos países em desenvolvimento. Cada vez mais os acordos comerciais preferenciais incluem um componente de assistência técnica. Seria bom que os mandantes da OIT encarassem os princípios de trabalho digno da OIT como um elemento útil em projectos de assistência técnica relevantes.

459. No contexto da crise económica e financeira mundial, tornou-se evidente que a abertura cria vulnerabilidade. No entanto, as economias abertas não foram afectadas por igual. Parece reinar um consenso generalizado de que a abertura financeira tem de ser acompanhada por uma regulação financeira apropriada. Também existem indícios de que a diversificação geográfica e de produtos nas exportações reduz a vulnerabilidade a choques comerciais. Seria positivo que os Estados-membros ponderassem estes aspectos quando abrem as suas economias.

460. É provável, no entanto, que não existam escudos perfeitos contra choques externos, e as economias abertas serão periodicamente atingidas por choques externos de diferentes dimensões. Poderá argumentar-se, por conseguinte, que as economias abertas necessitam de sistemas de protecção social mais amplos e profundos para ajudar aqueles que são afectados por choques externos negativos. Investigação conduzida pela OIT há mais de uma década revelou que a liberdade de associação e a atenuação das consequências sociais do comércio ocorreram em paralelo.²³

Para o *Bureau*

461. Entre 2004 e 2009, a OIT produziu muitos estudos relevantes sobre as ligações entre o comércio, a finança internacional e o emprego. Perante as recentes flutuações nos mercados das matérias-primas, a persistência da crise financeira e económica e sem se saber ainda como evoluirá a crise no médio e no longo prazo, mantém-se o debate sobre a necessidade de aprofundar o estudo da finança internacional. Poderá ser importante compreender melhor, em particular:

- o papel de certos aspectos da abertura financeira como factor impulsionador da volatilidade económica, em particular perante o facto de que o seu efeito sobre a volatilidade económica pode ser maior que o da abertura no comércio;

²³ R. Torres: *Towards a socially sustainable world economy: An analysis of the social pillars of globalization*, (Genebra, ILO, 2001).

- como se pode reforçar a ligação entre a economia financeira e a economia “real” para garantir que os mercados financeiros livres contribuem para a criação de riqueza e postos de trabalho “reais”.

Considerando o aumento significativo do número de acordos de investimento (bilaterais), também poderá ser útil analisar em que medida esses acordos se identificam com o objectivo do trabalho digno.

462. O *Bureau* também expandiu consideravelmente a sua colaboração técnica sobre questões do comércio com outras instituições internacionais relevantes ou ONG. Existe uma base sólida que permite manter e aprofundar estes esforços.

463. Em linha com as abordagens adoptadas no domínio do comércio, poderão realizar-se novos estudos sobre a finança internacional em colaboração com instituições internacionais relevantes. Poderá haver margem, em particular, para uma colaboração técnica acrescida com o FMI, a OCDE ou o Banco de Compensações Internacionais. Os conhecimentos especializados do Sector do Emprego, do Departamento de Integração e do ILLS poderão ser aproveitados para expandir os estudos nesta matéria.

464. No que diz respeito à investigação relacionada com o comércio, o *Bureau* está a tentar manter os recursos necessários para construir ferramentas analíticas que permitam avaliar os efeitos do comércio sobre o emprego, em termos não só de efeitos globais, mas também de efeitos diferenciados sobre o género, as competências e os rendimentos. Essas ferramentas permitirão ao *Bureau* actuar rapidamente e dispor de análises exaustivas que, em caso de necessidade, lhe permitirão providenciar aconselhamento sobre as políticas a adoptar. Estas ferramentas deveriam, idealmente, reforçar também a capacidade do *Bureau* a nível da publicação de estudos analíticos em jornais de referência, contribuindo desse modo para tornar ainda mais reputado o trabalho do *Bureau* entre os seus pares de outras instituições.

465. Quanto ao reforço de capacidades, o *Bureau* e o Centro de Turim estão a desenvolver ferramentas para usar em resposta a pedidos dos países. Os primeiros passos dados nesse sentido pelo Centro revelam que existe uma procura latente de reforço de capacidades sobre o comércio, nomeadamente no contexto da liberalização regional do comércio.

466. No que diz respeito à assistência técnica, o desenvolvimento de ferramentas para usar no contexto da assistência técnica relacionada com o comércio está ainda numa fase incipiente, embora possa recorrer aos conhecimentos adquiridos na produção de ferramentas direccionadas para o desenvolvimento de empresas. Nesta fase inicial também foram aplicados os conhecimentos especializados da OIT sobre o desenvolvimento de competências às políticas de competitividade ou diversificação das exportações. Estes esforços inserem-se no conceito de “Ajuda ao Comércio”, que se centra na melhoria da competitividade das exportações. A necessidade de ajudar os países a “subir na cadeia de valor” poderia ser um dos aspectos a tomar em consideração no desenho de ferramentas aplicáveis.

467. Acordos comerciais preferenciais recentes também referiram o uso da “Ajuda ao Comércio” para apoiar políticas sociais e laborais. Afigura-se que o mandato da OIT permite uma reflexão pró-activa sobre as formas que poderá assumir este tipo de assistência técnica relacionada com o comércio.

Capítulo 7

Trabalho na economia informal e políticas para facilitar a transição para a formalidade

Realidades e tendências políticas diversas

Um desafio global

468. A informalidade continua a ser um obstáculo grave à realização do trabalho digno para todos. Em 2010, uma percentagem significativa da mão-de-obra mundial, homens e mulheres, trabalha e ganha a vida na “economia informal”. Quem trabalha na economia informal, seja trabalhador assalariado ou pago à tarefa, ou trabalhador por conta própria em microempresas autónomas, tem acesso limitado à protecção social e laboral, a recursos financeiros e a propriedade (e direitos de propriedade) e tem baixos retornos do seu trabalho. Como não têm identificação legal, dispõem de poderes de negociação limitados, de representação e de protecção jurídica restritas e são incapazes de projectar para o futuro.¹ A economia informal atrai os grupos mais vulneráveis do mercado de trabalho, incluindo os trabalhadores pouco qualificados, os jovens, os idosos, as mulheres e os migrantes.

469. Embora alguns países, como a Argentina e o Brasil, tenham conseguido refrear o crescimento da informalidade por algum tempo, a percentagem de emprego informal mantém-se elevada no geral e poderá mesmo ter subido ainda mais nalguns países e regiões na última década. As causas subjacentes da persistência e/ou crescimento da informalidade são objecto de muitos debates e opiniões divergentes. Sabe-se pelo menos que as causas subjacentes à informalidade e à sua nova dinâmica são múltiplas. A incapacidade que as economias têm de criar um número suficiente de postos de trabalho de qualidade, que absorva todos aqueles que procuram emprego, como se analisou nos Capítulos 2 e 3, é um factor principal. O crescimento do emprego no segmento formal da economia em muitos países ficou atrás do crescimento da força de trabalho e esta tendência é provável que se mantenha e que piore como resultado da crise económica e financeira. A incapacidade crescente do sector industrial em absorver mão-de-obra é outro padrão observado em muitos países. Também se observa o fenómeno de empregos na agricultura que saltam para a extremidade inferior do sector dos serviços, onde os postos de trabalho de baixa produtividade e qualidade estão mais generalizados. Outro factor concorrente é a pressão sentida pelas empresas locais de todas as dimensões, incluindo as micro e pequenas empresas, que as obriga a tornar-se mais competitivas, face à crescente concorrência global, para poderem sobreviver, adaptar-se e crescer. As alterações nas estratégias de produção, bem como nos padrões de emprego e nos contratos de trabalho, deram origem a novos sistemas de trabalho como a subcontratação, o emprego a tempo parcial, o trabalho temporário ou ocasional, que não oferecem segurança e protecção social ou as oferecem de forma limitada quando comparados com contratos de emprego formais ou regulares. Processos de reestruturação económica, incluindo a privatização em larga escala de empresas estatais e serviços públicos, contribuíram para o

¹ ILO: *Decent work and the informal economy*, Relatório VI, CIT, 90.^a Sessão, Genebra, 2002.

crescimento da economia informal nos países em transição, mesmo que, anteriormente, tenham tido um elevado crescimento económico.

470. A economia informal desempenha uma função em contraciclo. Expande-se durante as crises económicas, como os processos de ajustamento estruturais ou a actual crise económica mundial, sugerindo que o trabalho na economia informal é mais uma estratégia de sobrevivência do que uma “escolha”. Inversamente, os dados disponíveis revelam que a informalidade não se reduz automaticamente com um crescimento económico elevado.

471. As realidades e, conseqüentemente, as necessidades dos mandantes variam consoante as diferentes características socioeconómicas e agendas políticas dos países, como se verá na secção seguinte; mas também variam consoante os factores impulsionadores específicos da informalidade e os vários segmentos de trabalhadores e empresários envolvidos na economia informal.

Países de baixo rendimento e países com rendimento médio

472. A incidência da informalidade varia entre 35 a 90 por cento do emprego total nos países em desenvolvimento.² Neste contexto, a informalidade está estruturalmente ligada ao processo de desenvolvimento.

473. Na África subsariana, o segmento formal da economia não emprega mais de 10 por cento da mão-de-obra. Esta percentagem não se alterou no passado recente e a pobreza extrema aumentou em contraste com outras regiões.³ Por conseguinte, as políticas que procuram lidar com o desafio da economia informal e as estratégias de redução da pobreza (ERP) estão intimamente interligadas.

474. Na Região da Ásia e do Pacífico, não obstante se registar um forte e rápido crescimento, e uma redução considerável da pobreza nalguns países, a percentagem de trabalhadores pobres mantém-se expressiva, entre 47 e 84 por cento de trabalhadores no Leste e Sul da Ásia, respectivamente (vivendo com 2 USD por dia ou menos).⁴ Por outro lado, a reestruturação das economias asiáticas, que se adaptaram à concorrência global, às mudanças tecnológicas e a novas estratégias de produção através da expansão das cadeias de produção globais, provocou o aumento da subcontratação e da externalização da produção. Muitas dessas empresas na extremidade inferior da cadeia de fornecimento global são microempresas ou trabalhadores no domicílio, sem estatuto, protecção ou acesso a serviços e direitos básicos.⁵

475. Na América Latina, a economia informal é sentida essencialmente como um fenómeno urbano. Estima-se que a economia informal afecte cerca de 75 por cento dos trabalhadores na América Latina, contribua para cerca de 40 por cento do PIB da região e que, nos últimos 15 anos, tenha sido responsável pela criação de 70 por cento dos novos postos de trabalho.⁶ Nas últimas duas décadas, o debate sobre a conceptualização e o debate político sobre a economia informal tem sido igualmente constante. Vários países adoptaram legislação especial para facilitar a

² ILO: *Women and men in the informal economy – A statistical picture* (Genebra, 2002) e vários relatórios nacionais publicados entretanto.

³ Comissão Económica para África, das Nações Unidas: *Meeting the challenge of employment in Africa: An issues paper*, preparado para a 25.ª reunião do Comité de Peritos da Conferência de Ministros africanos das Finanças, Planeamento e Desenvolvimento Económico, Ouagadougou, 10-13 de Maio de 2006.

⁴ ILO: *Realizing decent work in Asia*, Relatório do Director-Geral, 14.ª Reunião Regional Asiática, Busan, República da Coreia, Agosto-Setembro de 2006 (Genebra, 2006).

⁵ ILO: *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment*, aprovadas pela 17.ª Conferência Internacional de Técnicos de Estatísticas do Trabalho (Novembro-Dezembro de 2003); o “Grupo de Deli” é um grupo de peritos internacionais especializados em estatísticas do sector informal, apoiado pelo Governo da Índia, que está a preparar um manual com base em inquéritos sobre o emprego informal e o sector informal.

⁶ ILO: *Decent work in the Americas: An agenda for the Hemisphere, 2006–15*, Relatório do Director-Geral, 16.ª Reunião Regional Americana, Brasília, Maio de 2006 (Genebra, 2006).

transição para microempresas formais, para regulamentar o trabalho no domicílio e para alargar a cobertura da protecção social. As cimeiras da Organização dos Estados Americanos e sucessivas Conferência Interamericanas de Ministros do Trabalho conferiram prioridade especial ao combate à informalidade.⁷

476. Em todas as regiões, os países em desenvolvimento estão a tomar iniciativas para resolver o problema da economia informal com recurso a uma ou mais das medidas específicas enunciadas na figura 7.1, designadamente: melhorar a produtividade e a criação de emprego; alargar a cobertura da protecção social; promover a igualdade de género; promover um ambiente regulamentar favorável e direitos do trabalho; prestar apoio empresarial e a nível de competências; e reforçar a administração do trabalho, a inspecção do trabalho e o diálogo social. Estão a ser desenvolvidas boas práticas para facilitar a transição para a formalidade, ainda que frequentemente no âmbito de projectos-piloto com financiamentos de curto prazo.⁸

477. Poucos países colocaram em marcha um quadro abrangente e integrado que reúna a agenda do desenvolvimento e o funcionamento das instituições do mercado de trabalho. Não obstante, como já foi referido, alguns países latino-americanos (por exemplo, a Argentina e o Brasil) registaram progressos recentes, conseguindo travar a informalidade através de uma combinação de acções múltiplas.

Países de rendimento elevado

478. Desde a década de 1990 que a informalidade tem constituído uma preocupação política importante nos países candidatos à adesão à União Europeia, nos novos Estados-Membros da UE e noutros países industrializados, na maior parte sob a forma de trabalho não declarado, ainda que afecte uma percentagem menor da população activa. Nalguns países em transição, estima-se que o seu contributo para o PIB varie entre 6 e 30 por cento. Nos Estados-Membros da OCDE, em que a incidência de emprego informal se mantém elevada, a *OECD Employment Outlook 2006* salienta a suprema importância de medidas que promovam transições para o emprego formal.⁹ Os Estados-Membros da UE conceberam novas políticas para reduzir a dimensão do trabalho não declarado, com o apoio dos parceiros sociais.

479. A Comissão Europeia vem combatendo o trabalho não declarado desde 2001, e em 2003 publicou directrizes sobre o emprego¹⁰ que constituem um quadro de acção para os Estados-Membros.¹¹ As abordagens tendentes à resolução do trabalho não declarado nos Estados-Membros da UE variam em função do tipo de trabalho declarado que prevalece e dos sectores económicos mais afectados, por exemplo, construção, sector do acolhimento (hotéis, restaurantes), serviços domésticos e agricultura. O leque de políticas e programas inclui o enfoque sobre cadeias de fornecimento, campanhas de registo e informação, apoio a PME e políticas

⁷ Organização dos Estados Americanos: *Declaration of Port-of-Spain: Making decent work central to social and economic development*, XV.^a Conferência Interamericana dos Ministros do Trabalho, Port-of-Spain, Trindade e Tobago, 11-13 de Setembro de 2007. A XVI.^a Reunião de Alto Nível dos Ministérios do Trabalho das Américas, realizada em Outubro de 2009, considerou a economia informal um dos principais desafios a enfrentar pela região e sublinhou o importante papel dos ministros do Trabalho no combate à economia informal. Disponível em www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo_trab_XVI_CIMT.asp.

⁸ ILO: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, Relatório do Simpósio Inter-regional Tripartido sobre a Economia Informal: Viabilizar a transição para a formalização, Genebra, Novembro de 2007 (Genebra, 2008).

⁹ OCDE: “Boosting jobs and incomes: Policy lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy”, *Employment Outlook 2006* (Paris, 2006).

¹⁰ UE: “Decisão do Conselho de 22 de Julho de 2003, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, 2003/578/CE”, em *Jornal Oficial da União Europeia* (Bruxelas), L 197, Vol. 13, 5 de Agosto de 2003.

¹¹ Comissão Europeia: “Resolução do Conselho relativa à transformação do trabalho não declarado em emprego regular”, em *Jornal Oficial da União Europeia* (Bruxelas), C260, Vol. 46, 29 de Outubro de 2003.

activas de emprego.¹² Também cobre medidas e legislação relativa à inspecção do trabalho, tributação e segurança social pelos Estados-Membros, que actuam como travão (detecção e penalizações) ou incentivam ao cumprimento através de medidas preventivas e correctivas para fomentar o compromisso (por exemplo, através da promoção das vantagens do trabalho declarado), ou uma combinação de ambas.¹³

Mandato da OIT para a economia informal e sua evolução

480. A OIT tem mais de 35 anos de experiência em trabalho conceptual e prático relacionado com a economia informal, a começar pela sua missão de emprego no Quênia, em 1972, que foi uma chamada de atenção decisiva sobre a importância do “sector informal” para o emprego e o desenvolvimento nos países em desenvolvimento. Em 1999, a Agenda sobre o Trabalho Digno foi definida para incluir explicitamente o trabalho formal e o trabalho informal.¹⁴ Mais recentemente, a resolução relativa ao trabalho digno e à economia informal, adoptada pela CIT em 2002, introduziu recomendações políticas para os mandantes da OIT e forneceu orientações para o trabalho do *Bureau*.¹⁵ Inúmeras outras resoluções adoptadas pela CIT desde 2002 abordaram o tema e incluíram recomendações específicas relativamente à economia informal, designadamente recomendações relativas a empresas sustentáveis (2009), emprego rural (2008), desenvolvimento de competências (2008) e igualdade de género (2009). Este capítulo analisa a natureza das solicitações dos mandantes e as respostas do *Bureau*, concluindo com propostas de prioridades futuras.

481. A resolução de 2002 propôs uma plataforma de acção tripartida abrangente, que reconhece a diversidade do trabalho informal. O *Bureau* foi especificamente exortado a tomar em consideração esta diversidade e heterogeneidade na concepção de acções que respondam aos défices de trabalho digno na economia informal.

482. Em debates políticos subsequentes, por exemplo, aquando da análise do Comité EPS (Março de 2007)¹⁶ e do Simpósio Inter-regional Tripartido sobre a Economia Informal (Novembro de 2007),¹⁷ os mandantes da OIT precisaram e reconfirmaram o objectivo de “sair da informalidade” como derradeira meta ideal. No Simpósio, mandantes de 30 países analisaram um conjunto de experiências e boas práticas nacionais documentadas pelo *Bureau* no âmbito da Agenda sobre o Trabalho Digno. Em todos os debates se reconheceu a existência de múltiplas vias para facilitar a transição para a formalização, e que a formalização era um processo gradual, transversal a várias áreas políticas. O *Bureau* foi incentivado a continuar a documentar as experiências dos países, para facilitar a troca de experiências e boas práticas; e para reforçar as capacidades dos mandantes em abordagens que facilitem esta transição.

¹² J. Heyes: *Tackling unregistered work through social dialogue: The Turkish and European experience*, Dialogue Paper N.º 14 (Genebra, ILO, 2007).

¹³ P. Renooy; S. Ivarsson; O. van der Wusten-Gritsai; R. Meijer: *Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items*, Relatório final, Comissão Europeia, Direcção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade (Bruxelas, 2004).

¹⁴ ILO: *Trabalho digno*, Relatório do Director-Geral, 87.ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, Genebra, 1999.

¹⁵ ILO: *Resolution and conclusions concerning decent work and the informal economy*, CIT, 90.ª Sessão, Genebra, 2002, disponível em www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf (pp. 52–61).

¹⁶ ILO: *The informal economy*, Conselho de Administração, 298.ª Sessão, Genebra, Março de 2007, GB.298/ESP/4.

¹⁷ ILO: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, Relatório do Simpósio Inter-regional Tripartido sobre a Economia Informal: Viabilizar a Transição para a Formalização, Genebra, 27-29 de Novembro de 2007, (ILO, 2008), disponível em www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/download/report.pdf.

Necessidades dos mandantes

483. O combate à economia informal também se revelou uma área prioritária em quatro Reuniões Regionais realizadas recentemente pela OIT: 16.^a Reunião Regional Americana (2006); 11.^a Reunião Regional Africana (2007); 14.^a Reunião Regional Asiática (2007); e 8.^a Reunião Regional Europeia (2009). A Reunião Regional Americana, por exemplo, comprometeu-se com uma meta a dez anos para a eliminação das barreiras jurídicas e administrativas à formalização.

484. A análise das prioridades do Programa sobre Trabalho Digno por Países revela que cerca de dez países incluíram o desenvolvimento de políticas abrangentes para a economia informal como área de enfoque prioritário e quase todos os países têm resultados e/ou metas sobre temas e desafios específicos da economia informal, como o desenvolvimento de políticas nacionais de emprego e protecção social, desenvolvimento de empresas e de competências, administração do trabalho e inspecção do trabalho.

Crise e informalidade

485. A crise financeira e económica mundial criou um novo contexto e solicitações acrescidas. A resposta à crise demonstrou o valor do emprego formal em tempos de crise económica, quando a atenção das políticas e os pacotes de recuperação se dirigem principalmente aos trabalhadores e empregados regulares e protegidos da economia formal. Os trabalhadores e empresários informais foram indubitavelmente atingidos: a economia informal teve de absorver mais pessoas à procura de emprego, mas a contracção da procura agregada, globalmente e em sectores fundamentais, como a construção, os têxteis ou a indústria dos brinquedos, também está a afectar os postos de trabalho e negócios informais que se encontram associados, de uma forma ou outra, a cadeias de produção formais. Nalguns países, o impacto da crise alimentar, acentuado pelas implicações da crise financeira, está a exercer múltiplas pressões que se traduzem numa maior deterioração das oportunidades de emprego e das remuneração e condições do trabalho e no aumento da vulnerabilidade.

486. Na Indonésia, por exemplo, a recessão global provocou a queda abrupta do crescimento do emprego assalariado, que registou um crescimento de apenas 1,4 por cento entre Fevereiro de 2008 e Fevereiro de 2009, por oposição a 6,1 por cento no período homólogo anterior. Os trabalhadores temporários e ocasionais em indústrias orientadas para a exportação foram particularmente afectados. Um elevado número dos trabalhadores deslocados foi absorvido pela economia informal, que, de acordo com a definição oficial, aumentou mais de 4 milhões entre 2006 e 2009.¹⁸

487. O Relatório do Director-Geral à CIT de 2009¹⁹ alertou para o impacto da crise no aumento da informalidade e da pobreza dos trabalhadores, que, provavelmente, implicará uma revisão em baixa da meta fixada para a transição para a formalidade e dos ganhos alcançados no período homólogo anterior. O Pacto Global de Emprego, adoptado na mesma sessão da Conferência, inclui os trabalhadores da economia informal entre os particularmente vulneráveis à crise e propõe medidas políticas para atenuar o impacto e agilizar a recuperação. Algumas das medidas de recuperação propostas são particularmente relevantes para economia informal, como a implementação de sistemas de garantia de emprego, programas de emprego direccionados nas áreas rurais e urbana; obras públicas; apoio a micro e pequenas empresas; e protecção social básica.

¹⁸ ILO: *Labour and social trends in Indonesia: Recovery and beyond through decent work* (Jacarta: ILO, 2009) e S. Nazara: *The informal economy in Indonesia: Size, composition and evolution* (Genebra, ILO, 2010, Documento de Trabalho sobre o Emprego, no prelo).

¹⁹ ILO: *Tackling the global jobs crisis: Recovery through decent work policies*, Relatório do Director-Geral, CIT, 98.^a Sessão, Genebra, 2009.

Resposta do Bureau

488. A resolução de 2002 apelava a uma resposta dupla do *Bureau*. Defendia uma abordagem integrada, através da Organização, das suas agendas globais e programas principais; e um programa identificável e altamente visível com recursos dedicados, capaz de reunir os conhecimentos especializados relevantes. Apelava ainda a que os esforços do *Bureau* fossem reflectidos nas prioridades programáticas, orçamentais e de assistência técnica e apoiados por recursos do orçamento geral e extra-orçamentais.²⁰

489. A estratégia de apoio do *Bureau* foi organizada em torno dos seguintes princípios: uma abordagem mais pronunciada e sistemática, por unidades técnicas, da Agenda sobre o Trabalho Digno para aprofundar o estudo das questões da informalidade; uma perspectiva e modalidade integrada de trabalho para a análise e o apoio à transição para a formalidade; capacidade de reacção à diversidade das solicitações locais; e reforço de capacidades dos mandantes em matéria de políticas e organização.

490. Entre 2002 e 2005, um projecto de partilha de conhecimento, apoiado com financiamento do Departamento de Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido, facilitou a troca de experiências entre unidades no terreno e unidades na sede e criou uma ampla base de dados sobre trabalho digno e economia informal.²¹ Uma Feira do Conhecimento sobre o Trabalho Digno e a Economia Informal organizada pela OIT na CIT de 2005 e quatro subprojectos regionais concluídos em 2006 na África Oriental, na Ásia Oriental, na Ásia Central e Cáucaso e na América Latina, permitiram retirar ensinamentos e aprender boas práticas sobre um vasto leque de temas.

491. O *Bureau* fez o acompanhamento através da “Iniciativa InFocus sobre a economia informal” (2006-2007) e de um quadro de “resultados conjuntos” (2008-2009) transversal aos quatro objectivos estratégicos. Gerida conjuntamente pelos Sectores do Emprego e da Protecção Social, a modalidade integrada de trabalho deu a todas as unidades da sede e no terreno a oportunidade de identificar prioridades de trabalho e afectar recursos. Uma reunião de planeamento conjunto terreno-sede, envolvendo os quatro sectores técnicos e especialistas no terreno, realizada em Dezembro de 2007, após o Simpósio Inter-regional sobre a Economia Informal, proporcionou a oportunidade de definir prioridades e explorar sinergias. No Programa e Orçamento para 2010-2011, o Resultado 1 “Mais mulheres e homens têm acesso a emprego produtivo, trabalho digno e oportunidades de rendimento” inclui um indicador de seguimento das iniciativas dos membros em áreas políticas que facilitam a transição de actividades informais para a formalidade. Estas medidas dizem respeito ao enquadramento integrado de políticas (figura 7.1).

Quadro integrado de políticas e diagnóstico transversal aos objectivos do trabalho digno

492. A Declaração sobre Justiça Social afirma que os quatro objectivos estratégicos são “indissociáveis, interdependentes e se reforçam mutuamente”. O próprio conceito de informalidade sugere e a plataforma para acção da OIT de 2002 apela a uma análise interdisciplinar e integrada, bem como a processos interactivos de reforço transversais aos quatro pilares da Agenda sobre o Trabalho Digno. Experiências nacionais bem-sucedidas demonstram como a coerência política é importante para facilitar a transição para a formalização.

²⁰ ILO: *Resolution and conclusions concerning decent work and the informal economy*, op. cit., art.º 36.

²¹ ILO: *Resource database on poverty, local development and decent work*, disponível em www.ilo.org/dyn/dwresources/dwbrowse.home.

493. As sinergias entre os objectivos do emprego e da protecção social foram resumidas como se segue: para promover o trabalho decente é necessário existir uma estratégia abrangente e integrada, transversal a um conjunto de áreas políticas, que elimine os aspectos negativos da informalidade, preservando ao mesmo tempo o enorme potencial de criação de emprego e de geração de rendimento da economia informal, e que promova a protecção e a integração dos trabalhadores e unidades económicas da economia informal na economia formal.²²

494. Com base em trabalho analítico e prático, o *Bureau* converteu esta perspectiva abrangente e integrada num quadro de políticas e diagnóstico que inclui sete áreas fundamentais de acção, como se apresenta na figura 7.1. Este quadro serve múltiplas funções. Deve ser utilizado como ferramenta de *diagnóstico*, para analisar e monitorizar processos e factores determinantes da informalização/formalização num determinado contexto nacional; incentivar o diálogo tripartido generalizado para avaliação do impacto de políticas; e encetar um diálogo com outros agentes globais e instituições internacionais que se centram cada vez mais na economia informal e promovem as suas próprias perspectivas.

Figura 7.1. Quadro integrado de políticas e diagnóstico



²² ILO: GB.298/ESP/4, op. cit.

495. O quadro aponta para múltiplas vias rumo à formalidade com base no aprofundamento das acções previstas em cada uma das áreas políticas (enumeradas nas linhas da figura 7.1). Também indica que é o impacto total destas diferentes políticas que pode criar um ambiente favorável/desfavorável à formalidade num dado contexto (coerência entre estas áreas políticas). A totalidade de incentivos e/ou desincentivos que motiva cada um dos *players*, governos, organizações de empregadores e organizações de trabalhadores, bem como os trabalhadores e empresários da economia formal, pode ser melhor avaliada como um resultado. Este quadro dá um exemplo concreto da aplicação do princípio dos “objectivos integrados, interdependentes e que se reforçam mutuamente”.

Enfoque sobre a informalidade em áreas políticas específicas

496. O *Bureau* (unidades técnicas e unidades no terreno) tem apoiado prioridades nacionais específicas e a produção de conhecimento e de ferramentas em torno das áreas políticas referidas. Nas secções seguintes serão analisados brevemente alguns exemplos.

497. O trabalho na economia informal é integrado com atenção no desenvolvimento de políticas nacionais de emprego, como se analisou no Capítulo 5. É um componente integrante do nexos entre crescimento, emprego e pobreza, e da análise de padrões de crescimento e da qualidade do emprego criado. Melhorar a produtividade, os rendimentos e as condições do trabalho, bem como facilitar a sua transição progressiva para o emprego formal, constituem o enfoque das medidas políticas aos níveis sectorial, local e de grupos-alvo desenvolvidas no âmbito das políticas de emprego e ERP. Inúmeros exemplos demonstram como o Programa de investimento intensivo no emprego (EIIP), o trabalho com micro e pequenas empresas e o Programa de Financiamento Social, em particular sistemas de microcrédito e de microsseguro, contribuem para melhorar o trabalho na economia informal e apoiar a transição para a formalidade.

498. O Quadro 7.1 apresenta mais exemplos de actividades de investigação, apoio a políticas e cooperação técnica.

Quadro 7.1. Alguns exemplos de resultados da OIT em áreas políticas fundamentais no domínio da economia informal *

Áreas políticas	Resultados seleccionados 2006-2009
Estratégias de crescimento e criação de emprego de qualidade	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Análise dos níveis e características do subemprego, pobreza dos trabalhadores e vulnerabilidade, condições de trabalho e integração da economia informal nas estratégias de redução da pobreza (ERP) e nos quadros nacionais de políticas de emprego, como analisado no Capítulo 4 <input type="checkbox"/> Análise nacional aprofundada, com base nos dados disponíveis, do impacto das políticas e factores impulsionadores da informalidade, com referência ao quadro integrado de diagnóstico (por exemplo, Argentina, Brasil, Chile, Índia e México).
Ambiente regulamentar, incluindo a aplicação das normas internacionais do trabalho e dos direitos nucleares	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Promoção de direitos fundamentais, incluindo através de projectos de cooperação técnica em ambientes económicos informais (por exemplo, trabalho forçado, trabalho infantil) <input type="checkbox"/> Trabalho preparatório para a análise de uma nova norma para o trabalho no domicílio a apresentar na CIT de 2010 <input type="checkbox"/> Análise da legislação do trabalho e das micro e pequenas empresas (MPE) (relatórios nacionais) <input type="checkbox"/> Abordagens inovadoras no domínio da inspecção de trabalho para os trabalhadores informais e directrizes para trabalhadores não declarados <input type="checkbox"/> Promoção da Convenção n.º 150 como o primeiro instrumento da OIT a dar prioridade ao reforço de capacidades, apelando aos ministros do Trabalho que se debruçam sobre os trabalhadores da economia informal
Organização, representação e diálogo social	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Projecto UE-OIT sobre diálogo social dirigido para a economia informal <input type="checkbox"/> Colaboração com a CSI num plano de acção global para acções a nível sindical

²³ Como se pode ver pela sua aplicação em análises nacionais seleccionadas.

Áreas políticas	Resultados seleccionados 2006-2009
Igualdade: género, etnia, raça, casta, deficiência, idade	<input type="checkbox"/> Mulheres, género e a economia informal (uma análise dos resultados da investigação e dos programas no terreno)
Empreendedorismo, competências, finança, gestão, acesso aos mercados	<input type="checkbox"/> Investigação de políticas sobre trabalhadores no domicílio e vendedores ambulantes <input type="checkbox"/> Directrizes sobre deficiência <input type="checkbox"/> Séries de estudos sobre género e informalidade em vários países e regiões
Segurança social, condições de trabalho e segurança e saúde no trabalho	<input type="checkbox"/> Metodologia para ajudar associações da economia informal a desenvolver mensagens não discriminatórias sobre o VIH/SIDA <input type="checkbox"/> Análise dos sistemas de aprendizagem na economia informal em África e viabilidade de uma fusão com as estratégias de competências formais
Estratégias de desenvolvimento local (rurais e urbanas)	<input type="checkbox"/> SYNDICOOP e Cooperative Facility for Africa <input type="checkbox"/> Programa de Desenvolvimento do Cluster das Micro e Pequenas Empresas <input type="checkbox"/> Campanha de marketing social para maior qualidade no emprego <input type="checkbox"/> Desenvolvimento económico Local (LED) <input type="checkbox"/> Promover o Empreendedorismo das Mulheres e a Igualdade de Género (WEDGE) <input type="checkbox"/> Nexo legislação-crescimento: Um mapeamento da legislação do trabalho e desenvolvimento das MPE <input type="checkbox"/> TREE (Programa para o empoderamento económico das comunidades rurais) <input type="checkbox"/> Estratégias para o alargamento da cobertura da segurança social (incluindo protecção social básica); projectos de cooperação técnica para implementar essas estratégias em cerca de 30 países em todos os continentes <input type="checkbox"/> Análise das implicações de programas de assistência social em larga escala para a Agenda sobre o Trabalho Digno <input type="checkbox"/> Sistemas nacionais para disseminar informação a todos os trabalhadores sobre segurança relativamente aos produtos químicos <input type="checkbox"/> Apoio da OIT a estratégias dos governos locais para inclusão da economia informal

* Estas actividades e resultados são promovidos por múltiplas unidades do *Bureau* e, em alguns casos, através de colaboração conjunta e de intercâmbios.

Transição para a formalidade: Promover uma perspectiva integrada e coerente

499. A estratégia integrada, sublinhada na figura 7.1., tem sido liderada pelos Sectores do Emprego e da Protecção Social²⁴ e aplicada por vários meios. Estes sectores incluíram análises nacionais aprofundadas e diálogos sobre políticas, actividades de reforço de capacidades para ministros do Trabalho e parceiros sociais e produtos globais, como os que se destacam a seguir.

500. Foram lançadas **análises nacionais baseadas nos dados disponíveis** para estudar: os factores impulsionadores da formalidade, numa perspectiva comum e integrada, analisando o desempenho económico dos países e a capacidade para criar emprego de qualidade; e o quadro de políticas aplicável à economia informal, avaliando o impacto das instituições responsáveis pelas políticas do mercado do trabalho. Os resultados destas análises nacionais deram origem a acções de acompanhamento. Por exemplo, no Brasil foi lançado um projecto de cooperação técnica apoiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento para explorar as várias abordagens conducentes à formalidade, aumento da produtividade e acesso à protecção social de três grupos-alvo diferentes. A troca de resultados de investigação entre os países contribui para construir a tão necessária plataforma de dados que permitirá diagnosticar os factores impulsionadores da formalidade e as políticas que ajudam ou entravam a formalização.

²⁴ Estas actividades são lideradas pelo Departamento de Política de Emprego (EMP/POLICY) do Sector do Emprego e pelo ponto focal do Sector da Protecção Social.

Caixa 7.1

As políticas públicas da Argentina para reverter a informalidade

A Argentina é um exemplo claro de uma estratégia explícita desenvolvida pelo Ministério do Trabalho com o apoio do Bureau que conseguiu sustentar as tendências de aumento da informalidade que se seguiram à crise económica de 2001. Num contexto de forte crescimento do emprego, o emprego assalariado não declarado baixou de 43 por cento para 39 por cento entre 2004 e 2007. Estes foram alguns dos ensinamentos retirados: a estratégia de transição está incorporada no núcleo da estratégia de trabalho e emprego adoptada pelo Governo e pelo Ministério do Trabalho, não é um projecto autónomo; a limitação da informalidade foi projectada como prioridade e desafio principal; a estratégia desenvolvida era consistente com um quadro de políticas públicas e promovia parcerias sociais; e a implementação foi monitorizada e avaliada periodicamente. A OIT defendeu uma estratégia integrada, enquadrada no Programa Nacional sobre o Trabalho Digno, que incluiu acção em seis áreas: priorização do emprego na estratégia de desenvolvimento; definição de um quadro político e regulamentar consistente; reforço da inspecção de trabalho e da administração do trabalho; promoção da educação e sensibilização para as questões da formalização; alargamento da cobertura da protecção social à economia informal; e promoção de parcerias com agentes sociais e de parcerias público-privadas.

501. Foram organizados **diálogos políticos e intercâmbio de boas práticas**. O *Simpósio Inter-regional Tripartido sobre a Economia Informal: Viabilizar a Transição para a Formalização* (Genebra, 2007) reuniu peritos e profissionais no terreno, bem como representantes dos governos e de organizações de empregadores e de organizações de trabalhadores de cerca de 30 países, para partilhar as suas experiências eficazes e respostas políticas. Foram analisadas boas práticas que ajudam à formalização, em especial relativas a legislação do trabalho, administração do trabalho e inspecção do trabalho; organização e representação; ambiente regulamentar; segurança social; igualdade de género; produtividade e condições de trabalho; e estratégias integradas a nível local.²⁵ O Simpósio lançou um forte apelo à necessidade de analisar e redefinir as medidas normativas para o trabalho no domicílio. Este apelo foi ouvido pelo *Bureau*, que terá um primeiro debate sobre a matéria durante a CIT de 2010. Apelou ainda ao *Bureau* que expandisse este tipo de reforço de capacidades, de forma a garantir um maior contacto dos mandantes tripartidos com análises de boas práticas. Esta solicitação é uma prioridade clara para actividades de acompanhamento.

502. Dois diálogos políticos regionais abordaram questões da informalidade. O Fórum Regional de Emprego Asiático (Pequim, 2007), organizado no âmbito do acompanhamento da 14.^a Reunião Regional Asiática em Busan, debateu a “Reversão da informalidade” como um dos quatro temas políticos prioritários.²⁶ Em Setembro de 2008, em parceria com a União Africana, a OIT organizou o *workshop* regional *Workshop sobre a Economia Informal em África*.²⁷ Outros diálogos nacionais tripartidos analisaram políticas que facilitam a transição para a formalidade; a Argentina, Brasil e Hungria são casos ilustrativos. A OIT facilitou uma troca de experiências entre países e regiões.

503. A **medição e recolha de dados**, em linha com a definição alargada de economia informal, de 2002, foi outra linha de acção. O Departamento de Estatísticas, incumbido de ajudar os Estados-membros a coligir, analisar e divulgar estatísticas sobre a economia informal, conceptualizou um novo quadro de medição, que testou com sucesso em vários países-piloto. Este quadro foi aprovado pela 17.^a Conferência Internacional de Técnicos de Estatísticas do Trabalho, em 2003, como norma estatística internacional. Nesse seguimento, o *Bureau*, em colaboração com o “Grupo de

²⁵ ILO: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, op. cit.

²⁶ ILO: *Rolling back informality*, Documento temático debatido no Fórum Asiático sobre Emprego: Crescimento, Emprego e Trabalho Digno, Pequim, 13-15 de Agosto de 2007.

²⁷ ILO: *The informal economy in Africa: Promoting transition to formality: Challenges and strategies* (Genebra, 2009).

Deli”,²⁸ lançou-se na preparação de um *Manual de sondagens sobre o emprego informal e o sector informal*, que ficou concluído em Abril de 2010. O *Manual* apresenta directrizes internacionais para medir o emprego informal e o sector informal e ajudará os países a realizar sondagens sobre a economia informal e a desenvolver indicadores harmonizados para monitorizar tendências e inspirar decisões políticas. Adicionalmente, estão a ser desenvolvidas directrizes para facilitar a integração, em sondagens conduzidas periodicamente junto das famílias, de questões relacionadas com a segurança social, as condições de trabalho, a saúde e segurança no trabalho e o VIH/SIDA no trabalho na economia informal.

504. Recentemente, foi acordado um projecto comum entre o *Bureau*²⁹ e a rede Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO) (Mulheres, Emprego Informal, Globalização e Organização) para identificar e analisar dados não processados sobre a economia informal em cerca de 60 países, com vista a actualizar a publicação de dados estatísticos sobre mulheres e homens na economia informal.³⁰ Novas iniciativas foram empreendidas também nalguns países africanos para avaliar as condições de trabalho e de emprego dos trabalhadores na economia informal através de um instrumento de sondagem recentemente desenvolvido em colaboração com a Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.

505. **Um guia completo de recursos**, incluindo *policy briefs* e ferramentas destinadas a facilitar a transição para a formalidade, foi publicado em Abril de 2010 para fornecer uma perspectiva integrada e actualizar os dados disponíveis sobre temas políticos fundamentais.³¹ O guia visa também facilitar a navegação pelas inúmeras ferramentas técnicas e específicas da OIT. Uma base de dados organizando as publicações mais recentes e relevantes sobre os objectivos estratégicos da Agenda sobre o Trabalho Digno foi criada em 2004 com mais de 300 entradas.³² Várias unidades técnicas têm em curso a preparação conjunta de directrizes que ajudem a inspecção do trabalho e a administração do trabalho a lidar com o trabalho não declarado.³³

506. Estão activamente em curso **diálogos e parcerias com instituições regionais e internacionais** tendo por objectivo confrontar ideias e teses³⁴, avaliar novas informações e análises.

507. O Bureau trabalha em parceria com a UE e com a União Africana na organização de diálogos regionais e nacionais sobre a economia informal. Também colaborou com o Centro de Desenvolvimento da OCDE no âmbito de um novo estudo sobre informalidade.³⁵ Tem estado a participar activamente na Rede sobre a Redução da Pobreza (POVNET) do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC) da OCDE para definir políticas e orientações políticas sobre a promoção de crescimento em prol dos pobres através do emprego e da protecção social.³⁶ A OIT e a OMC realizaram e publicaram conjuntamente um estudo de investigação sobre comércio e informalidade.³⁷

²⁸ Um grupo de peritos e técnicos de estatísticas que estuda a economia informal.

²⁹ Iniciativa conjunta do Departamento de Política do Emprego, Departamento de Estatística e unidades seleccionadas no terreno.

³⁰ ILO: *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Genebra, ILO, 2002).

³¹ Disponível em www.ilo.org/emppolicy/lang—en/index.htm.

³² Disponível em www.ilo.org/integration/lang—en/index.htm. e www.ilo.org/emppolicy/lang—en/index.htm.

³³ Disponível em www.ilo.org/labadmin/what/events/lang—en/docName—WCMS_112341/index.htm.

³⁴ Ver, por exemplo, D. Kucera e L. Roncolato: “Informal economy: Two contested policy issues”, em *International Labour Review* (Genebra, ILO), Vol. 147, Dez. de 2008, pp. 321–348; e alguns dos resultados recentes do Banco Mundial: N. Loayza, A.M. Oviedo e L. Serven: *The impact of regulation on growth and informality: Cross-country evidence* (Washington, DC, Banco Mundial, 2005); N. Loayza e J. Rigolini: *Informality trends and cycles*, Documento de Trabalho sobre Investigação de Políticas, Série 4078, do Banco Mundial (Washington, DC, Banco Mundial, 2006); e W. Maloney: *Informality revisited*, Documento de Trabalho sobre Investigação de Políticas, Série 2965, do Banco Mundial (Washington, DC, Banco Mundial, 2003).

³⁵ OCDE: *Is informal normal?: Towards more and better jobs in developing countries* (Paris, 2009).

³⁶ OCDE: *Promoting pro-poor growth: Employment and social protection* (Paris, 2009).

³⁷ M. Bacchetta, E. Ernst e J.P. Bustamante: *Globalization and informal jobs in developing countries* (Genebra, ILO-OMC, 2009).

508. Destacou-se a participação da OIT na Comissão sobre Empoderamento Jurídico dos Pobres³⁸ no período entre 2006 e 2008. A Comissão, composta por peritos de alto nível independentes, incluindo antigos Chefes de Estado e de Governo e instituições internacionais, bem como representantes do sector privado, centraram o seu trabalho sobre a questão dos quadros legais existentes em relação com a economia informal. O Bureau introduziu uma agenda forte sobre emprego e trabalho nas recomendações da Comissão, que teve ampla repercussão nas Nações Unidas. A Comissão recomendou que se analisasse a adequação dos quadros regulamentares em contextos locais com vista a reforçar o seu papel de empoderamento para quem trabalha na economia informal. Também recomendou o desenvolvimento e aplicação efectiva de um pacote mínimo de direitos que abranja e vá além da Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho.

509. O Comité de Alto Nível para Programas, das Nações Unidas, está a desenvolver um conceito comum “One UN” de uma protecção social básica que foi inicialmente introduzido no contexto da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização. A OIT e a OMS, com o apoio do UNDESA e da UNICEF, estão a liderar o esforço, criando para o efeito uma coligação de agências internacionais e doadores, para habilitar os países a planear e implementar sistemas de transferências sociais sustentáveis com base no conceito de protecção social básica.

510. A **resposta à crise e o acompanhamento do Pacto Global de Emprego** no plano nacional inclui uma avaliação do impacto na economia informal e defende o uso de sistemas de emprego direccionados e de estratégias de transferências monetárias nos programas de recuperação.

Vias de evolução possíveis

511. Esta análise indicou várias questões políticas e iniciativas para combater o desafio da informalidade e promover um trabalho digno para a maioria da mão-de-obra. Segue-se a sugestão de algumas áreas como vias de evolução possíveis:

Para os Estados-membros

512. A transição para a formalidade está a ressurgir como questão prioritária nas agendas sobre o crescimento e o emprego e como abordagem ao desenvolvimento e a uma globalização justa fundamentada nos direitos. Perante a diversidade de condições, a investigação tendente a compreender melhor a informalidade continua a ter grande importância. É necessário obter dados e indicadores fiáveis através de definições comparáveis, analisá-los e integrá-los nos sistemas nacionais de monitorização do emprego, condições de trabalho e protecção social. As políticas de incentivo à formalização têm de desempenhar um papel preponderante nas políticas nacionais de emprego, estratégias de protecção social, igualdade de género e medidas para impedir a precarização e melhorar as condições de trabalho. Reforçar a organização e a representação dos trabalhadores e empreendedores na economia informal é uma prioridade clara.

13. É necessária uma perspectiva integrada das iniciativas políticas que podem fornecer a todos os parceiros os incentivos certos que permitam a transição para a formalidade e promover coerência política e integração.

514. A transição para a formalidade é um objectivo de longo prazo que carece de enfoque político, recursos e amplas parcerias sustentados internamente – e externamente, pela comunidade internacional.

³⁸ A Comissão sobre o Empoderamento Legal dos Pobres (CLEP) foi instituída em 2006 e concluiu o seu trabalho em 2008. Ver CLEP–PNUD: *Making the law work for everyone*, Vol. 1, Relatório final da Comissão, e Vol. 2, Relatórios técnicos apresentados por cinco grupos de trabalho (Nova Iorque, 2008).

Para o *Bureau*

515. O trabalho do Bureau centra-se na agenda da investigação, numa estratégia de compilação estatística e numa plataforma para o diálogo tripartido e o reforço de capacidades para a transição para a formalização. Foram identificadas duas lacunas e prioridades para futuro trabalho: uma forte estratégia de mobilização de recursos e um mecanismo de gestão eficaz que possam determinar e monitorizar o impacto deste abrangente quadro de acção integrado.

516. As limitações de recursos (humanos e financeiros) têm constituído os principais obstáculos à concretização do apelo lançado pela CIT de 2002 no sentido de implementar um programa visível e dotado de amplos recursos. As actividades aqui analisadas foram realizadas graças à partilha de recursos orçamentais gerais, humanos e financeiros, afectados a outros programas e orçamentos no âmbito de cada unidade.³⁹ Mobilizar recursos extra-orçamentais e parcerias internacionais para apoiar a abordagem integrada e alargar a ajuda aos países parece ser uma prioridade clara.

517. Assumindo que estarão disponíveis os recursos adequados e um sistema melhorado de gestão e responsabilização, que permita manter uma visão coerente e integrada, as prioridades de trabalho poderão ser as seguintes:

- ❑ **Expansão e aprofundamento do desenvolvimento da investigação e conhecimento**, em particular através de estudos nacionais que analisem tendências e o impacto das políticas; monitorização do impacto da crise em sectores e grupos-alvo específicos; análise da interacção entre os quadros regulamentares e a informalidade. Manter e reforçar interacções regulares com redes de investigação externas, que se debruçam sobre a informalidade, é particularmente importante para influenciar os debates políticos.
- ❑ **Intensificação do diálogo e parcerias para coerência política** com parceiros externos activamente empenhados na economia informal, incluindo o Banco Mundial, OCDE, UE, PNUD, UNCTAD, FAO, OMC e organizações regionais sobre investigação e actividades práticas.
- ❑ **Expansão dos esforços de recolha de dados estatísticos**, para criar coerência entre os indicadores e estimular a sua integração em sistemas de monitorização nacionais.
- ❑ **Expansão do apoio a Programas de Trabalho Digno por País**, para concretizar as metas definidas no Quadro Estratégico de Políticas da OIT para 2010-2015 (Resultado 1, indicador 6 e outros indicadores relevantes) e para oferecer oportunidades regulares de intercâmbio de boas práticas.
- ❑ **Realização de iniciativas sistemáticas de reforço de capacidades** para mandantes nacionais, regionais e inter-regionais e com cada um dos grupos de Trabalhadores e de Empregadores para analisar abordagens que facilitem a transição para a formalização, incluindo, por exemplo, a concepção de um novo curso para o Centro de Turim.

³⁹ Por exemplo, nenhum programa ou unidade poderia arrogar-se o direito de reservar, em regime dedicado e exclusivo, o tempo despendido por funcionários.

Capítulo 8

Conclusões e evolução possível para a Organização

518. Os capítulos anteriores procuram fornecer uma análise do papel da OIT no contexto dos desafios que se colocam no século XXI nos domínios da justiça social, globalização justa e trabalho digno, na perspectiva específica do objectivo estratégico do emprego. Em linha com a Declaração sobre Justiça Social, foram identificadas três áreas de reforço de capacidades e governação: melhores parcerias e diálogo multilaterais para uma governação global mais eficaz das questões do emprego; melhor formulação, implementação e coordenação da política de emprego a nível nacional; e o papel do Bureau como garante da utilização, com eficácia e eficiência, de todos os seus meios de acção que visam apoiar os objectivos dos Estados-membros de criação de emprego e de trabalho digno.

519. Este capítulo final não é um resumo dos temas debatidos no relatório, mas uma “destilação” de questões críticas. Assume-se como uma tentativa de sugerir oito pontos fundamentais para uma possível estratégia que defina de que modo o Bureau e os mandantes podem, em conjunto, abordar a meta de realização plena dos compromissos da Declaração sobre Justiça Social, em cumprimento do objectivo estratégico do emprego definido pela OIT. Uma estratégia implica não só visão, mas também prioridade. Os pontos sugeridos procuram dar resposta a esses imperativos. Nesse sentido, em vez de reiterar os pontos fortes, o relatório conclui com os principais problemas e lacunas do trabalho sobre a política de emprego; ao contrário dos capítulos anteriores, que diferenciaram os desafios que se colocam ao Bureau dos dos Membros, chegou a vez de descrever os desafios para a Organização.

- (i) *Promover e implementar o Pacto Global para o Emprego a nível internacional e nacional:* O Pacto Global para o Emprego é o principal veículo para aplicar os princípios da Declaração sobre Justiça Social no contexto da crise económica de 2008 e do rescaldo que se lhe seguiu. A experiência tem demonstrado que os mercados de trabalho levam muito tempo a recuperar das crises. O risco de uma recuperação lenta é claramente agravado pela dimensão da recente crise e pelo caos que provocou nos mercados de trabalho de todo o mundo. O Pacto Global para o Emprego tem como um dos seus objectivos principais a procura de soluções para reduzir o desfasamento temporal da recuperação dos mercados de trabalho. No entanto, a sua relevância supera o imediatismo da resposta à crise. Desta vez, a recuperação económica não deverá significar um regresso ao “business as usual”, já que os desequilíbrios sociais e económicos globais associados ao “business as usual” foram desde logo um factor fundamental na eclosão da crise. O Pacto Global para o Emprego apresenta-se, assim, como uma oportunidade a longo prazo de galvanizar para o novo enfoque sobre a centralidade do emprego e da protecção social nas macropolíticas, revelado pela crise.
- (ii) *Promover e apoiar a implementação das normas internacionais do trabalho relacionadas com o emprego:* A Declaração sobre a Justiça Social identifica a Convenção n.º 122 como um instrumento importante para sintonizar os mandantes para a importância da quantidade e da qualidade do emprego. O relatório refere que a Convenção n.º 122, um verdadeiro fundamento, está acompanhada por um conjunto de outros instrumentos normativos associa-

dos ao emprego. O Bureau e os mandantes da Organização devem promover a ratificação de todas as normas associadas ao emprego. Mas a Organização tem de ir mais longe e passar da ratificação, uma realização política, à implementação, uma realização prática.

- (iii) *Utilizar o quadro de políticas, avaliar o seu impacto e reforçar os processos de análise das políticas de emprego.* A AGE é uma carta abrangente que inclui os elementos importantes para a promoção do emprego. O Conselho de Administração tem estado empenhado na AGE desde 2003, que também tem sido amplamente debatida no Comité EPS. A AGE tem três pontos fracos principais, que co-envolvem o Bureau e os mandantes: em primeiro lugar, a AGE é um recurso insuficientemente referenciado a nível dos países, por exemplo na elaboração das políticas nacionais de emprego; em segundo lugar, as orientações que presta, em conformidade com o acordado pela Organização, pese embora sábias, não são suficientes. Orientações gerais são uma coisa, directrizes específicas para países em diferentes níveis de desenvolvimento económico são outra, e estas não existem. Analogamente, é necessário incorporar sistematicamente as metas do emprego (quantitativas e qualitativas) nos quadros nacionais de políticas e desenvolvimento. Uma terceira lacuna é a ausência de um processo forte que permita analisar as políticas de emprego, incluindo através de análises pelos pares. Outras organizações internacionais têm modelos diferentes para a análise sistemática das políticas abrangidas pelo seu mandato nuclear. No que diz respeito ao emprego, os países ricos têm essas análises, seja pelo processo da OCDE, seja pelo processo de análises pelos pares, da UE. Já o mesmo não acontece nos países em desenvolvimento. Essas análises deveriam existir, porém, sob os auspícios da AGE, bem como da Organização, que deveria ter a guarda desta ferramenta.
- (iv) *Reforçar as capacidades dos mandantes* Os mandantes da OIT têm de dar uma resposta económica aos resultados do emprego. De acordo com a experiência do Bureau, em muitos casos este processo requer formação. Este relatório mostrou claramente que as principais variáveis macroeconómicas influenciam o mandato da OIT e a sua capacidade para o executar. Nesse sentido, a literacia nestas questões é fundamental. Os mandantes têm de ser capazes de avaliar, por exemplo, no contexto da actual crise, a qualidade (na perspectiva do emprego) dos instrumentos de incentivo financeiro disponíveis. Essa necessidade, independentemente da actual crise, é assinalada na Declaração de Filadélfia de 1944 e é reiterada na Declaração sobre Justiça Social. Por onde começar, então? Há uma falta avassaladora de informação sobre o mercado de trabalho que possa ser trabalhada para avaliar políticas. Reforçar as capacidades institucionais dos países para recolher, analisar e divulgar informação sobre o mercado de trabalho é uma pedra angular do trabalho do Bureau. Esse trabalho, no entanto, fica aquém da curva de procura. A formação em análise de resultados, e no que extrair destes em termos políticos, mantém-se um desafio inadequadamente satisfeito. Não é possível estabelecer uma ligação com o discurso político relevante, quando não se dispõe de informação para esse efeito.
- (v) *Avaliar os impactos* Que influência tiveram o Bureau e os mandantes nos vários programas, aconselhamentos de políticas e outras intervenções? A resposta não é linear. O Bureau pode e terá de melhorar os resultados de seguimento das suas intervenções. É mais fácil quantificar os resultados nos projectos de demonstração de cooperação técnica, por exemplo, “quantos postos de trabalho foram criados?”, “qual foi a taxa de remuneração?”, “qual foi a composição de género do projecto?”. Mas quais foram de facto os principais contributos da OIT para as políticas? Foram adoptados? As prioridades do Governo mudaram? Os conselhos da OIT foram seguidos? E, mais importante, foram implementadas as opções políticas a seguir? E as iniciativas de “reforço de capacidades” em que estamos tão frequentemente envolvidos? Houve de facto reforço de capacidades? Como (e quando) foram utilizadas essas capacidades? O Bureau e os mandantes estão convictos que a avaliação do impacto é uma questão fundamental em que tanto um como os outros têm de tra-

balhar. Embora muitos resultados do trabalho da OIT não sejam propriamente fáceis de medir, as actuais prioridades apontam para a necessidade de uma base de diagnóstico mais sólida, que permita analisar os resultados do emprego produzidos pelos Programas sobre Trabalho Digno por País, incluindo o aperfeiçoamento dos indicadores, a criação de dados de referência, e perceber a causalidade da interacção.

- (vi) *Manter e aperfeiçoar os conhecimentos especializados do Bureau em questões do emprego:* Necessidades para reforçar a pool de talentos do Bureau foram identificadas num conjunto de áreas. Uma respeito ao alto nível de conhecimentos especializados em matéria de política de emprego, uma condição indispensável para assegurar a centralidade do emprego no âmbito mais alargado da política económica, particularmente com relevância para o que se passa no terreno da competição: competição acrescida entre os parceiros do desenvolvimento para o fornecimento dos seus próprios conhecimentos especializados; influência crescente de instituições financeiras internacionais junto das autoridades financeiras e de planeamento; e a volatilidade das instituições políticas nacionais e consequentes solicitações de consultoria especializada sobre questões do trabalho. Há também uma necessidade de divulgar melhor a carteira de produtos da OIT a nível das políticas de emprego em geral e em áreas específicas, como as análises e políticas do mercado de trabalho, os serviços de emprego, a informalidade, as políticas de desenvolvimento de competências e os “empregos verdes”. As competências nestas e noutras áreas são ou insuficientes ou fragmentadas.
- (vii) *Como podemos alcançar uma maior coerência política, interna e externamente?* Estão aqui em causa duas “coerências”. A primeira é externa. A Organização tem tido enorme sucesso em levar a mensagem do trabalho digno junto das agências do sistema multilateral, a nível mundial e regional. As agências que não têm o trabalho digno como seu mandato principal têm-se visto gradualmente impelidas a reflectir de que forma os seus mandatos poderão responder ao desafio do trabalho digno. Um segundo ponto convida a reiterar um ponto anterior: o Bureau e os mandantes devem prestar atenção crescente à forma como os ministérios da economia nacionais influenciam o sucesso ou fracasso do mandato nuclear da OIT. Uma maior coordenação interministerial do objectivo do emprego é uma meta a que o Bureau e os mandantes devem definitivamente aspirar. Coerência das políticas internas? Este é o mandato conferido ao Bureau e à Organização pela Declaração sobre Justiça Social. O processo de reflexão sobre o grau de “integração, indissociabilidade e o reforço mútuo” dos objectivos estratégicos é contínuo, mas duas conclusões são claras: embora seja necessário um volume significativo de trabalho conceptual e prático integrado, como se documentou neste relatório, existem importantes oportunidades e margem de manobra para reforçar esta integração.
- (viii) *Como melhorar a base de conhecimentos?* O Bureau tem pouco mais para oferecer que o conhecimento dos seus funcionários. Este facto traduz-se grosso modo contabilisticamente no seu orçamento. Como se viu pelas publicações da OIT, vivemos num mundo em que a informação que pode ser convertida em conhecimento cresce a um ritmo exponencial. Se a “linha de produtos” do Bureau são produtos do conhecimento, é óbvio que a Organização deve dar particular atenção à qualidade dos conhecimentos técnicos disponíveis no Bureau e a uma racionalização do seu uso produtivo. Começemos por reconhecer o nosso historial positivo: a OIT inventou o conceito de economia informal, a OIT é a câmara de compensação para informações sobre trabalho forçado e trabalho infantil; a OIT inventou e quantificou o conceito de trabalhadores pobres; as instituições financeiras internacionais confiam na avaliação das tendências globais do emprego realizada pela OIT. Talvez a génese das normas internacionais do trabalho seja o trabalho por que somos mais conhecidos, no entanto, este relatório indicou claramente muitas áreas que carecem de maior divulgação. Não é a escassez de intelecto dos seus funcionários que causa problemas ao Bureau, mas a escassez de funcionários tout court. Trata-se de um constrangimento obrigatório, provavelmente insolúvel. O Sector do Emprego implementou um sistema de temas e equipas de

investigação que constitui uma forma prática de trabalho “indissociável, interdependente e que se reforça mutuamente”: Equipas alargadas de investigadores do Bureau participaram na exploração de muitos dos temas destacados neste relatório, porque se acreditou que a acumulação de conhecimentos seria um activo de per se. A análise da capacidade de investigação da OIT realizada para a preparação deste relatório revelou lacunas significativas na actual massa de conhecimentos, que têm de ser colmatadas, como se assinalou nos capítulos temáticos e no Apêndice III.

Anexo I

Instrumentos adoptados pela Conferência Internacional do Trabalho com especial impacto na concretização do objectivo estratégico do emprego

I. Políticas económicas para a expansão dos mercados e aumento da procura de mão-de-obra

- Convenção (N.º 122), de 1964, relativa à política de emprego, e Recomendação (N.º 122), de 1964, relativa à Política de Emprego.
- Recomendação (N.º 169), de 1984, sobre a Política de Emprego (Disposições Complementares).
- Convenção (N.º 168), de 1988, sobre a Promoção do Emprego e a Protecção contra o Desemprego, e Recomendação (N.º 176), de 1988, sobre a Promoção do Emprego e a Protecção contra o Desemprego.

II. Competências, tecnologia e empregabilidade

- Convenção (N.º 142), de 1975, relativa ao papel da orientação profissional e da formação profissional na valorização dos recursos humanos, e Recomendação N.º 195, de 2004, relativa ao papel da orientação profissional e da formação profissional na valorização dos recursos humanos.
- Recomendação (N.º 99), de 1955, relativa à readaptação profissional e ao emprego de pessoas com deficiência, Convenção (N.º 159), de 1983, relativa à readaptação profissional e ao emprego de pessoas com deficiência, e Convenção (N.º 168), de 1983, relativa à readaptação profissional e ao emprego de pessoas com deficiência.
- ILO code of practice on managing disability in the workplace (Código de Práticas da OIT para a gestão da deficiência no local de trabalho), 2002.
- Convenção (N.º 88), de 1948, relativa à Organização do Serviço de Emprego, e Recomendação (N.º 83), de 1948, relativa à Organização do Serviço de Emprego.
- Convenção (N.º 181), de 1997, relativa às Agências de Emprego Privadas.

III. Políticas do mercado de trabalho

- As normas em matéria de política do emprego, incluindo readaptação profissional e segurança do emprego (acima indicadas).
- Normas relacionadas com o acesso ao mercado de trabalho de grupos tradicionalmente discriminados:
 - Convenção (N.º 111), de 1958, sobre discriminação (emprego e profissão), e Recomendação (N.º 111), de 1958, sobre discriminação (emprego e profissão);
 - Recomendação (N.º 162), de 1980, sobre Trabalhadores Idosos;¹
 - Recomendação (N.º 136), de 1970, sobre os Programas Especiais para Jovens;¹

¹ O Conselho de Administração conferiu estatuto temporário a este instrumento.

- Convenção (N.º 169), de 1989, relativa aos Povos Indígenas e Tribais e Recomendação (N.º 104), de 1957, relativa aos Povos Indígenas e Tribais;
- Código de práticas da OIT sobre o VIH/SIDA e o mundo do trabalho, de 2001;
- Normas sobre igualdade de remuneração:
 - Convenção (N.º 100), de 1951, sobre igualdade de remuneração e Recomendação (N.º 90), de 1951, sobre igualdade de remuneração
- Instrumentos relativos a políticas de migração:
 - Convenção (N.º 97), de 1949, sobre Trabalhadores Migrantes (Revisão) e Recomendação (N.º 86), de 1949, sobre Trabalhadores Migrantes (Revisão);
 - Convenção (N.º 143), de 1975, relativa às migrações em condições abusivas e à promoção de igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes (Disposições Complementares);
 - Recomendação (N.º 151), de 1975, relativa às migrações em condições abusivas e à promoção de igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes.

IV. Desenvolvimento de empresas e cooperativas

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

V. Reforço da Governação

- Instrumentos relacionados com a criação de instituições para a promoção do emprego:
 - Convenção (N.º 88), de 1948, relativa à Organização do Serviço de Emprego,² e Recomendação (N.º 83), de 1948, relativa à Organização do Serviço de Emprego; 2
 - Convenção (N.º 181), de 1997, relativa às Agências de Emprego Privadas e Recomendação (N.º 188), de 1997, relativa às Agências de Emprego Privadas.
- Instrumentos que prestam orientação sobre questões de governação relacionadas com as EMN e o seu impacto no desenvolvimento económico e social:
 - Declaração Tripartida sobre os Princípios relativos às Empresas Multinacionais e a Política Social, 1977 (alteração de 2000).

VI. Instrumentos contidos na Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e respectivo Acompanhamento que apoiam as cinco áreas

- Convenção (N.º 87), de 1948, sobre a liberdade sindical e protecção do direito sindical.
- Convenção (N.º 98), de 1949, sobre o direito de organização e de negociação colectiva.
- Convenção (N.º 29), de 1930, relativa ao Trabalho Forçado.
- Convenção (N.º 105), de 1957, relativa à Abolição do Trabalho Forçado.
- Convenção (N.º 138), de 1973, relativa à idade mínima de admissão ao emprego.
- Convenção (N.º 182), de 1999, Relativa à Interdição das Piores Formas de Trabalho de Crianças e à Acção Imediata com vista à Sua Eliminação.
- Convenção (N.º 100), de 1951, relativa à igualdade de remuneração entre a mão-de-obra masculina e a mão-de-obra feminina em trabalho de igual valor
- Recomendação (N.º 111), de 1958, relativa à discriminação (emprego e profissão).

² O Conselho de Administração conferiu estatuto temporário a este instrumento.

Apendix II

Distribuição do trabalho em matéria de emprego no Bureau

	Postos de trabalho P/D*	
	Subtotais por programas ou <i>Bureau</i>	Totais por departamento ou por região
Sector Emprego (EMP)		
<i>Departamentos</i>		2
Departamento de Análises Económicas e do Mercado de Trabalho (EMP/ALP)	1	13
Análise e Investigação do Emprego (EMP/ANALYSIS)	5	
Tendências do Emprego (EMP/TRENDS)	7	
Departamento de Políticas de Emprego (EMP/POLICY)	2	12
Políticas Nacionais de Emprego (CEPOL)	7	
Investimento em Actividades de Emprego Intensivo (EMP/INVEST)	3	
Departamento de Criação de Emprego e Desenvolvimento de Empresas (EMP/ENTERPRISE)	3	18
Promoção do Emprego e Desenvolvimento de Pequenas Empresas (EMP/SEED)	6	
Cooperativas (EMP/COOP)	3	
Empresas Multinacionais (EMP/MULTI)	4	
Desenvolvimento Económico Local (LED)	1	
Programa Empregos Verdes	1	
Departamento de Competências e Empregabilidade (EMP/SKILLS)	7	11
Inclusão da Deficiência	2	
Serviços de Emprego	2	
<i>Programas</i>	7	
Programa de Resposta à Crise e Reconstrução	3	
Programa de Financiamento Social	2	
Programa de Emprego para a Juventude	2	
Total do Sector Emprego – Sede		63
Regiões **		
Escritório Regional para África (Addis Abeba)	1	16
Addis Abeba (antigo Escritório Sub-regional)	3	
Cairo (África Setentrional)	3	
Dacar (África Ocidental)	3	
Harare (Zimbabué)	2	

	Postos de trabalho P/D*	
	Subtotais por programas ou <i>Bureau</i>	Totais por departamento ou por região
Pretória (África Austral e África Oriental)	2	
Yaoundé (África Central)	2	
Escritório Regional para a América Latina e as Caraíbas	15	
Brasília (Brasil)	1	
Buenos Aires (Argentina)	1	
Lima (Países Andinos)	2	
Cidade do México (México e Cuba)	1	
Montevideo (OIT-Cinterfor)	2	
Port-of-Spain (Caraíbas)	3	
San José (América Central, Panamá e República Dominicana)	2	
Santiago (Chile, Paraguai e Uruguai)	3	
Escritório Regional para os Estados Árabes (Beirute)	3	3
Escritório Regional para a Ásia e o Pacífico (Banguecoque)	3	14
Banguecoque (Ásia Oriental, Sudeste Asiático e Ilhas do Pacífico)	5	
Pequim (China e Mongólia)	1	
Jacarta (Indonésia e Timor-Leste)	1	
Nova Deli (África Austral)	4	
Escritório Regional para a Europa e Ásia Central (Genebra)	2	
Budapeste (Europa Central e Oriental)	1	
Moscou (Europa Oriental e Ásia Central)	1	
Total por regiões		50
Total por sede e terreno		113
Outras unidades da sede		9
Estimativa de 154 meses de trabalho devotados à promoção do emprego por unidades de outros sectores da sede, equivalente a cerca de 6 postos de trabalho por biénio, acrescido de três postos de trabalho no Departamento de Estatística. ***		
Total de postos de trabalho na sede e no terreno acrescido de equivalentes de meses de trabalho de outras unidades da sede		122

* Postos de trabalho dos especialistas em emprego financiados através do orçamento geral, níveis Profissionais e Directores, no fim de 2009.** Os escritórios de campo indicados tinham pelo menos um posto de trabalho ocupado por um especialista em emprego financiado por fundos do orçamento geral no fim de 2009. *** Estimativa baseada em informações recebidas das unidades exteriores ao Sector do Emprego sobre o tempo despendido por funcionários da Sede (medido em meses de trabalho) devotado ao objectivo estratégico do emprego, da OIT, relativo a trabalho realizado na Sede ou no terreno, no biénio 2008-2009. Três destes postos de trabalho encontram-se no Departamento de Estatística.

Anexo III

Conclusões sobre temas transversais

A introdução a este relatório assinalou que a sua preparação incluiu um conjunto de análises aprofundadas em áreas correspondentes às orientações estratégicas da Declaração de 2008: (1) necessidades e prioridades dos mandantes; (2) coordenação e actuação conjunta terreno-sede; (3) a natureza “indisociável, interdependente e que se reforça mutuamente dos objectivos estratégicos”; (4) ensinamentos retirados das avaliações de impacto, e (5) investigação relacionada com o emprego. Estas áreas também foram explicitamente avaliadas nos chamados “Thin Pieces”, documentos de reflexão, preparados sobre 14 temas e programas sobre emprego e pelos cinco escritórios regionais (ver figura na Introdução). Este anexo destaca algumas das principais conclusões e lacunas detectadas nestas cinco áreas.

Compreender melhor as necessidades dos mandantes nas suas diferentes realidades

Âmbito e método da investigação

O Bureau conduziu uma análise independente que avaliou 36 Programas sobre Trabalho Digno por País e os comentários feitos no âmbito do processo interno de controlo da qualidade; as secções relacionadas com o Emprego das últimas cinco Reuniões Regionais; três relatórios técnicos recentes apresentados à Conferência Internacional do Trabalho; os documentos preparados para o Comité EPS do Conselho de Administração nos últimos três anos; auto-avaliações temáticas da autoria dos respectivos gestores de linha; e entrevistas com funcionários.

Ensinamentos retirados e lacunas identificadas

Definir prioridades para o trabalho sobre o emprego é um acto de equilíbrio complexo que visa responder: às necessidades dos países, identificadas através de Programas sobre Trabalho Digno por País; às prioridades regionais acordadas em Reuniões Regionais tripartidas recorrentes; e às prioridades globais emanadas da Conferência Internacional do Trabalho e do Conselho de Administração. Este processo também implica “pró-actividade” na identificação das tendências emergentes e dos novos desafios, e na resposta, que deve utilizar investigação recente e fornecer um aconselhamento actualizado de políticas. O “programa de trabalho” do Bureau é uma acumulação do que foi acordado pela Organização a todos estes níveis e no contexto do Programa e Orçamento e do Quadro Estratégico de Políticas. As necessidades dos mandantes são expressas em todas estas diferentes instâncias, pelo que a priorização da resposta do Bureau é um processo complexo.

Esta complexidade suscita a questão da coerência de necessidades e prioridades. Dos Programas sobre Trabalho Digno por País analisados, 72 por cento identificaram o emprego dos jovens como prioridade, a que se seguiram as competências e o desenvolvimento do empreendedorismo (64 por cento cada) e o planeamento nacional do emprego (55 por cento). As conclusões das Reuniões Regionais quase sempre identificaram prioridades semelhantes, reflectindo as preocupações comuns dos países nas respectivas regiões. Embora a AGE tenha sido objecto de muitos debates no Comité EPS, poucas referências lhe são feitas nos Programas sobre Trabalho Digno por País. Esta observação carece de rigor, porque os componentes da AGE foram referidos com muita frequência. Indica, no entanto, que um conjunto de directrizes mais direccionadas para os países em diferentes níveis de desenvolvimento pode ser

uma via de evolução para tornar a Agenda num quadro verdadeiramente operacional que promova um programa de emprego abrangente e coerente.

É igualmente útil avaliar em que medida a procura é feita com conhecimento de causa, isto é, se se baseia num diagnóstico seguro, e em que medida é “eficaz”, ou seja, se se apoia num compromisso, alargado e tripartido, para adoptar políticas em conformidade com o aconselhamento prestado e se existe capacidade para o efeito.

Comunicação permanente e parceria entre o Bureau e a Organização ao nível nacional é de primeira importância. O saber que o Bureau acumula sobre as necessidades dos mandantes, a sua capacidade de implementação, o historial das experiências passadas, o ambiente político, o contexto das comunidades de doadores e das Nações Unidas, todos estes conhecimentos ajudam o Bureau e os mandantes a avaliar a qualidade das necessidades e a exequibilidade da resposta.

Como foi referido ao longo deste relatório, a inexistência de informação adequada sobre o mercado de trabalho torna difícil compreender as realidades e necessidades dos mandantes.

Avaliação da eficácia da acção e da coordenação entre a sede e o terreno

Metodologia e âmbito

No terceiro trimestre de 2009, consultores independentes conduziram um inquérito pela Internet para avaliar a eficácia da coordenação entre a sede e o terreno. Foram contactados 101 especialistas no sector do emprego que trabalham na sede e em escritórios de campo, tendo-se registado uma taxa de respostas de 50 por cento. Este inquérito surgiu como complemento de um exercício de recolha de dados mais abrangente, que utilizou um questionário semiestruturado para entrevistas presenciais ou por Skype com funcionários-chave da sede e dos escritórios de campo. Os escritórios regionais foram solicitados a identificar pontos fortes e pontos fracos na colaboração sede-terreno nos seus “Think Pieces”.

Ensinamentos retirados e lacunas identificadas

As unidades criaram diferentes “modelos de negócio” para a colaboração sede-terreno que reflectem características como a dimensão dos projectos de cooperação técnica e o nível de conhecimentos especializados nos escritórios de campo. A análise de cinco desses modelos¹ revelou que se considera genericamente que os mecanismos de interacção entre os funcionários da sede e os funcionários no terreno, desde que o seu funcionamento seja claro, melhoram a coordenação e a colaboração. São utilizados vários métodos, como o uso de pontos focais, fóruns de interacção e redes virtuais com recurso a TI, e reuniões presenciais periódicas. Estes mecanismos ajudam a combinar o conhecimento global e os conhecimentos especializados da sede com a realidade e a experiência dos colegas no terreno. Comunicações regulares sobre o trabalho em curso; reuniões de planeamento anuais; exercícios de programação conjuntos e a utilização das modernas tecnologias de comunicação são alguns dos aspectos das boas práticas referidos. A colaboração terreno-sede intensifica-se nas fases de planeamento do trabalho e abranda durante a implementação.

O inquérito também analisou a afectação de tempo aos meios de actuação. A investigação foi citada com maior frequência, como requerendo mais tempo, e merecidamente, pois constitui a base para um bom aconselhamento de políticas e reforço de capacidades. Tanto a sede como os funcionários no terreno afectaram o grosso do seu tempo ao cumprimento das solicitações dos países, incluindo o desenvolvimento ou apoio a projectos de cooperação técnica.

Numa perspectiva do terreno, o envolvimento da OIT no trabalho “Uma ONU”, conhecido por “Delivering as One”, foi considerado, se bem que importante, extremamente exigente e com elevados custos operacionais. Combinar estes esforços com a coordenação terreno-sede foi sentida como um encargo adicional, porque se tornou difícil conciliar os tipos de solicitações e a sua calendarização.

¹ Programa de Financiamento Social, Global Team Approach EMP/ENTERPRISE, Programa Global de Investimento Intensivo em Actividades de Emprego; ILO/CRISIS; e países focais com coordenadores-chefes.

Mas também importa relatar os sucessos. A liderança nos esforços multiagência, documentados nos “Think Pieces” das regiões, revela que a abordagem da OIT que combina uma abordagem da subsistência com uma abordagem dos direitos é uma fonte de vantagem competitiva. O Bureau está a liderar grupos temáticos a nível nacional para criar coerência em áreas onde muitos mandatos de agências se sobrepõem. Este foi o resultado do impacto visível e documentado das ferramentas da OIT e do empenhamento dos funcionários que representam a OIT no país em investir tempo em extensos exercícios de planeamento e de coordenação, como se pode ver nos exemplos seguintes.

- ❑ **Estados Árabes.** Os esforços de programação conjunta resultaram no financiamento de vários programas ao abrigo dos fundos ODM espanhóis: “Igualdade de género e empoderamento das mulheres, nos Territórios Palestinos Ocupados”; informação sobre o mercado de trabalho e as questões de género, no Iémen; trabalho com o PNUD sobre o Global Compact, na República Árabe Síria; e “Prevenção de conflitos e construção da paz”, no Líbano.
- ❑ **Bangladeche.** Uma avaliação das perspectivas de subsistência dos refugiados, realizada pela OIT, levou as Nações Unidas a adoptar um quadro de desenvolvimento económico local para trabalho conjunto no país.
- ❑ **Europa.** Actividades conjuntas OIT/agências da ONU estão a apoiar projectos de criação de emprego para jovens, projectos de formação em empreendedorismo e projectos sobre questões de género em muitos países (por exemplo, Albânia, Azerbeijão, Quirguizistão, Sérvia, Ucrânia e Usbequistão).
- ❑ **Iraque.** O empenhamento da OIT no processo de avaliação nacional comum CCA/UNDAF levou a que o emprego fosse identificado como tema transversal e a estabelecer a conexão entre crescimento económico inclusivo e questões de boa governação.
- ❑ **Libéria.** Investigação conduzida em conjunto pela OIT e pela FAO sobre tecnologia e competências para modernizar postos de trabalho na agricultura enformou o trabalho em novos projectos de formação comunitária que entretanto continua com fundos de doadores para apoio a esforços multiagências.
- ❑ **República Unida da Tanzânia.** A OIT gere o programa conjunto com as Nações Unidas sobre “criação de riqueza, emprego e empoderamento económico”, que está associado ao cluster nacional de esforço em matéria de crescimento, rendimento e redução da pobreza.
- ❑ **Vietname.** O emprego e o desenvolvimento de empresas sustentáveis foi adoptado como uma das áreas estratégicas prioritárias do “Uma ONU”.

O inquérito apelava a uma definição mais clara de como a sede e os funcionários no terreno poderiam trabalhar em conjunto por forma a melhorar eficiências e resultados. De facto, a utilização sensata e eficiente dos recursos humanos disponíveis tornou-se cada vez mais importante, face a uma diminuição do número de pessoas que trabalham em questões relacionadas com o mercado de trabalho e o emprego e, por conseguinte, da massa crítica, por oposição a um aumento das necessidades e solicitações. Foi considerado que estas reduções limitam o âmbito dos serviços de investigação, aconselhamento de políticas e reforço de capacidades prestados aos mandantes e que colocam em risco, em termos gerais, a satisfação profissional, a saúde e o bem-estar dos funcionários.

A cooperação sede-terreno funciona melhor quando se apoia numa divisão complementar do trabalho. Na sede, o presumível valor acrescentado reside na competência técnica e no conhecimento de boas práticas internacionais. No terreno, a competência técnica dos funcionários combina-se com a compreensão das prioridades dos países e dos processos políticos e com parcerias locais com outras agências. A vantagem comparativa dos funcionários no terreno é saber não só aquilo que tem de ser feito, mas também como pode ser feito a nível político e institucional.

Boa comunicação entre as partes foi considerada uma necessidade absoluta para a obtenção de resultados positivos e para um uso eficiente dos recursos, bem como para facilitar o conhecimento. Embora os contactos informais sejam importantes, a relação entre o terreno e a sede foi percebido como dependendo demasiado desses contactos, tendo a maioria dos inquiridos referido uma lacuna de comunicação. Os entrevistados manifestaram preocupação pela falta de incentivos para estimular e promover o trabalho conjunto. Os sucessos foram raramente celebrados e documentados.

A natureza “indissociável, interdependente e que se reforça mutuamente” dos objectivos estratégicos (IIMS)

Metodologia e âmbito

Foi solicitado a todos os directores que reflectissem nos seus “Think Pieces” sobre a natureza “indissociável, interdependente e que se reforça mutuamente” dos programas. Os escritórios regionais também foram convidados a fornecer exemplos de trabalho integrado sobre o emprego.

Ensinamentos retirados e lacunas identificadas

Se bem que as limitações sejam reais, o Bureau e a Organização têm possibilidades de reforçar a integração em diferentes objectivos estratégicos e, por conseguinte, nos quatro pilares do trabalho digno.

Essa integração assenta fundamentalmente em dois mecanismos ou processos, o primeiro dos quais é o diálogo social. Desde 1919, nenhuma norma internacional do trabalho tem sido promulgada sem o enfoque prismático da perspectiva tripartida. Seja qual for o tema da norma, são considerados os interesses e perspectivas distintos dos diferentes parceiros sociais e do governo. Visto de diferentes ângulos, e analisado com base em interesses diferentes, o “produto” final de uma norma do trabalho reflecte a integração.

Existe um segundo mecanismo, relativamente ao qual o Bureau e a Organização registam resultados positivos e que é candidato, ao mesmo tempo, para desenvolvimento futuro. Trata-se de explorar as ligações “que se reforçam mutuamente” entre os objectivos estratégicos da OIT. Um simples exemplo conceptual ilustra a afirmação: o efeito da “protecção social” sobre o “emprego” é tal que, com alguma protecção social, as pessoas estão dispostas a correr riscos que de outra forma não estariam, o que lhes permite melhorar as suas capacidades de criação de rendimento. Poderá argumentar-se a causalidade pela inversa: sem emprego produtivo, os sistemas de protecção social ficam enfraquecidos e subfinanciados. Teoria e prática fundamentam ambas as proposições.

É preciso fazer mais para promover o trabalho conceptual e empírico sobre estas inter-relações a nível da sede. Uma reorientação da agenda de investigação do Bureau, como foi acordado pelo Conselho de Administração em Novembro de 2009, é um passo promissor em frente.

No plano nacional, no entanto, o trabalho integrado é uma constante. Adicionalmente, os programas que se centram em populações-alvo envolvem uma abordagem holística para lidar com as deficiências a nível de direitos e de meios de subsistência que se registam no âmbito do trabalho digno. O relatório documentou muitas intervenções, produtos conjuntos e partilha de conhecimentos que integram o emprego com outros objectivos estratégicos. Os exemplos seguintes ilustram algumas das aplicações mais comuns da abordagem IIMS.

- Projectos sobre o investimento baseado na mão-de-obra, empreendedorismo e desenvolvimento de cooperativas em África promoveram normas de saúde e segurança no trabalho e boas práticas, respeito pelo salário mínimo, sensibilização para o HIV/SIDA, igualdade de género em termos de oportunidades de emprego e de salários, e direitos das pessoas com deficiência e dos povos indígenas.
- Nas Américas, a criação de trabalho digno através de investimentos públicos utilizou não só métodos de produção com base em mão-de-obra, mas também medidas complementares para garantir uma remuneração e protecção social adequadas. As intervenções da OIT penetraram na esfera da legislação nacional em áreas como o estatuto jurídico das microempresas, salários mínimos e protecção social.
- Nos Estados Árabes, o apoio aos mandantes em contextos pós-crise centrou-se na criação de emprego, que serviu de plataforma para a partilha de informação sobre as normas internacionais do trabalho, direito do trabalho e o valor instrumental do diálogo social.
- Na Ásia e no Pacífico, o Bureau ajudou a promover o diálogo nacional entre os mandantes e os ministérios chave envolvidos em “empregos verdes”, chamando a atenção para as questões do emprego na agenda do ambiente/alterações climáticas.

Avaliação do impacto do trabalho do *Bureau* sobre emprego

Metodologia e âmbito

Um consultor independente analisou em que medida o trabalho da OIT sobre emprego foi avaliado objectivamente e em que medida os resultados foram utilizados para alcançar melhorias. Esta análise visou melhorar a gestão baseada em resultados através de uma utilização mais estratégica dos resultados da avaliação. Foi efectuado um inventário de 87 avaliações, incluindo 66 avaliações de projectos de cooperação técnica concluídos desde 2005, 9 avaliações temáticas completadas desde 2001 e 12 análises de Programas sobre Trabalho Digno por País. O Bureau elaborou um plano para lidar com as lacunas identificadas e avançou, numa segunda fase, para a análise de outras abordagens organizacionais para a avaliação do impacto e o ulterior reforço do trabalho nesta área.

Ensinamentos retirados e lacunas identificadas

O relatório assinalou a tendência crescente para avaliar projectos e programas. Concluiu que a função de avaliação estava consolidada e que a independência da avaliação era uma prática consistente, embora registasse preocupação relativamente à documentação dos métodos utilizados.

Embora a amostra de avaliações de Programas sobre Trabalho Digno por País fosse pequena (12), concluiu-se que ainda não havia prova de que os projectos e projectos-piloto de maior dimensão estivessem a funcionar com coesão e reforço mútuo no seio de um quadro coordenado de trabalho acrescido sobre o emprego. Estas avaliações também indicaram que muitos Programas sobre Trabalho Digno por País não tinham estado activos o tempo suficiente para permitir uma avaliação do impacto; já haveria, contudo, indicações de que um impacto alargado ao nível das prioridades nacionais em matéria de emprego exigiria um nível de integração e colaboração mais elevado, mais provavelmente a nível sectorial e não tanto a nível do projecto.

À medida que o Bureau se centra mais na reforma das políticas e menos em intervenções com base em projectos, aumenta o desafio colocado à medição dos resultados atribuídos ao trabalho da OIT, por questões que têm a ver com o controlo e a atribuição. O que há a fazer é aplicar uma metodologia para as avaliações dos Programas sobre Trabalho Digno por País em que as alterações globais são monitorizadas, fazendo o seguimento de como o Bureau contribuiu para estas alterações. Actualmente, os Programas sobre Trabalho Digno por País só recebem financiamento parcial, o que torna difícil planear e realizar avaliações credíveis, e normalmente não têm os recursos necessários para onerosas avaliações abrangentes. A rubrica Conta Suplementar do Orçamento Geral (RSBA) poderia no futuro procurar colmatar esta lacuna.

A transição para uma gestão baseada em resultados ainda requer um investimento considerável no desenvolvimento de capacidades. Em quase todas as avaliações, os resultados do emprego foram considerados imprecisos e dispersos superficialmente por muitas áreas de trabalho específicas, geralmente não direccionados para alcançar um impacto unificado. Os indicadores para avaliar estes resultados, bem como as medidas de referência foram considerados fracos.

A maioria das avaliações (62 por cento) não se debruçou sobre a eficácia de custos, por falta de informação sobre a rentabilidade. Só 7 por cento dos relatórios forneceu uma análise custo-benefício detalhada, incluindo informação sobre os métodos utilizados. Embora a análise assinale uma série de razões fundamentadas para a ausência desta informação, também refere que ela é uma séria limitação à capacidade de promoção dos projectos e da apropriação nacional.

Foi fácil encontrar indícios de fortes ligações a políticas nos casos em que os mandantes reconheceram que a OIT tem uma vantagem comparativa clara numa área de trabalho específica. Um investimento intensivo no emprego, o desenvolvimento do empreendedorismo, abordagens integradas de formação para empoderamento rural e a inclusão da Agenda sobre o Trabalho Digno nas estratégias de redução da pobreza de segunda geração foram identificados como boas práticas, porque conseguiram estabelecer uma ligação clara com o desenvolvimento de políticas. Verificou-se maior probabili-

dade de induzir alterações nas políticas, quando o esforço demonstrado pelo projecto tinha uma escala suficientemente grande para causar uma forte impressão, ou quando foram fornecidas ferramentas de criação de emprego directamente aos responsáveis pelo planeamento do desenvolvimento. Os autores das avaliações não ficaram seguros de que a maior parte dos projectos tivesse efectivamente demonstrado impacto no emprego ou na pobreza.

A duração tipicamente curta dos projectos – em mais de metade das avaliações analisadas o projecto tem uma vida de dois anos ou menos – pode ser em grande parte responsável por este estado de coisas.

A inclusão do desenvolvimento institucional em projectos parece ser norma e é uma condição importante para habilitar as instituições nacionais a cumprir os objectivos do emprego e a diminuir a dependência de apoio de doadores externos.

A análise concluiu que as avaliações de impacto de rotina tinham sido baseadas em métodos sólidos como programas de investimento em actividades de emprego intensivo e programas de desenvolvimento de empresas. Concluiu ainda que os projectos mais recentes tendiam a integrar a avaliação de impacto nas suas fases de planeamento, embora fosse mais frequente não existirem indicadores verificáveis e metodologias consolidadas para avaliar os progressos, aumentando o risco de análises subjectivas (e parciais).

O Bureau tem um papel potencialmente importante a desempenhar no apoio aos processos de planeamento, monitorização e avaliação dos mandantes. A análise encontrou ainda uma lista de manuais, guias, comunidades de prática e outras plataformas de partilha de conhecimento que eram usados para esse efeito.

Os avaliadores expressaram alguma preocupação relativamente à eficácia dos “programas integrados”, pelo menos na sua actual aplicação. Quase um terço dos projectos avaliados visava combater défices múltiplos e “crónicos” de trabalho digno através de abordagens integradas, o que foi questionado por ser excessivamente ambicioso e denso. Embora o conceito responda à complexidade da criação de emprego, poderá, em seu entender, criar uma expectativa irrealista sobre o impacto que os resultados do projecto podem ter. Os objectivos de desenvolvimento alargados excedem o âmbito e a moldura temporal destes “projectos”. Os avaliadores recomendaram a concentração num número reduzido de intervenções, mais estratégicas, o que permitiria influenciar as escolhas políticas. Ao mesmo tempo, os avaliadores recomendaram que se desse maior atenção à coordenação entre as diferentes componentes dos Programas sobre Trabalho Digno por País e à procura de formas específicas de promover o trabalho conjunto quando são necessários projectos alargados e abrangentes.

Os avaliadores consideraram ainda que a OIT deveria intensificar o estabelecimento de redes e parcerias com terceiros na comunidade de desenvolvimento, incluindo com instituições de financiamento internacionais. Nalguns casos, os Programas sobre Trabalho Digno por País estão bem integrados em quadros alargados; noutros casos, não. As parcerias alargadas foram consideradas essenciais para fazer avançar a agenda do emprego no plano nacional.

Agenda de investigação relacionada com o emprego

A análise da capacidade de investigação realizada pela OIT para a preparação do actual relatório assinalou lacunas significativas no actual corpus de conhecimento que se impõe colmatar.

Uma nova questão de investigação é suscitada pela relevância que a Declaração sobre Justiça Social confere ao papel da integração de políticas. Isto implica, correspondentemente, que o Bureau tem de alargar a sua base de conhecimento de modo a conceber os conjuntos mais eficazes de pacotes de políticas integradas. A Declaração sobre Justiça Social apela explicitamente à OIT para que tome iniciativas para: “reforçar a sua capacidade de investigação, conhecimento empírico e compreensão sobre a forma como os objectivos estratégicos interagem entre si e contribuem para o progresso social, sobre empresas sustentáveis, desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza na economia global.”

Alguns exemplos de necessidades de investigação

A formulação de um conjunto integrado de políticas para alcançar o pleno emprego e o trabalho digno na economia global exige um alargamento e aprofundamento do programa de investigação do Bureau em matéria de política de emprego. Um exemplo essencial é o caso da área das políticas económicas e financeiras que têm um impacto importante nos resultados do emprego. Tal como o impacto da actual crise no emprego tão vividamente demonstrou, existe uma forte interdependência entre as políticas de emprego, económica e financeira.

Os objectivos de garantir o pleno emprego e o trabalho digno para todos não podem ser realizados sem prestar a devida atenção às políticas económica e financeira. Presente desde a adopção da Declaração de Filadélfia, em 1944, este objectivo foi reafirmado no Preâmbulo da Declaração sobre Justiça Social que confere à OIT a “responsabilidade de examinar e analisar todas as políticas económicas e financeiras internacionais à luz do objectivo fundamental de justiça social”.

Apesar das duas Declarações anteriormente referidas, o trabalho recente do Bureau sobre algumas importantes políticas económicas e financeiras, que afectam o emprego e a justiça social, foi questionado se não estaria fora do mandato da OIT. Adicionalmente, defendeu-se que a realização desse trabalho poderia constituir uma intrusão pouco construtiva da OIT no papel de outras organizações internacionais. Relativamente a estes mandatos, a questão não é saber se a OIT deveria trabalhar no domínio das políticas económica e financeira, mas antes que tipo de trabalho deve ser realizado sobre estas matérias.

No contexto da Declaração sobre Justiça Social, seria do interesse da OIT construir uma capacidade de investigação e conhecimento técnico em determinadas áreas da política económica e financeira. A selecção destas áreas deveria ser guiada pelas exigências de construção de políticas integradas necessárias para alcançar o pleno emprego e a justiça social. É necessário, por exemplo, que a OIT compreenda melhor de que forma as diferentes configurações das políticas macroeconómicas afectam o emprego. A nível nacional, isso melhoraria a qualidade do aconselhamento prestado aos mandantes no domínio das políticas. As políticas de emprego seriam estruturadas num melhor entendimento dos constrangimentos macroeconómicos dominantes e das políticas alternativas que poderiam mais facilmente alcançar o objectivo do emprego sem sacrificar a estabilidade macroeconómica.

Além disso, seriam alcançadas vantagens semelhantes no plano internacional. A OIT ficaria melhor apetrechada para salientar as implicações das políticas económicas e financeiras internacionais no emprego e, conseqüentemente, para assegurar que esta importante consideração é tomada em conta na construção destas políticas. A Organização tornar-se-ia um interlocutor tecnicamente mais sólido e, por conseguinte, mais persuasivo, nestas questões, no seio do sistema multilateral.

O apoio a novos trabalhos sobre a relação entre o emprego e a política macroeconómica reforçaria o trabalho actual, que tem sido apreciado pelos mandantes. Um exemplo primordial é o trabalho sobre a relação entre a política comercial e o emprego. Os dois estudos conjuntos OIT-OMC sobre este tema foram saudados, tal como aconteceu com o trabalho do Bureau conduzido sobre esta matéria a nível dos países. Analogamente, o trabalho da OIT sobre políticas de protecção social exigiu inevitavelmente o estudo de aspectos importantes da política financeira que dizem respeito à sustentabilidade dessas políticas. Um outro exemplo é o facto de o trabalho da OIT sobre a promoção de empresas sustentáveis abranger trabalho conduzido sobre aspectos do sistema financeiro (por exemplo, como melhorar o acesso de micro e pequenas empresas aos mercados de crédito), o regime fiscal (por exemplo, incentivos e desincentivos enfrentados pelas PME) e o ambiente regulamentar. Mais recentemente e a pedido dos países do G20, o Bureau avaliou as consequências para o emprego de pacotes de incentivo fiscal.

A mensagem clara da OIT desde o desencadear da crise financeira de 2008 tem sido que a crise trouxe uma maior sensibilização para a necessidade de operar as mudanças fundamentais exigidas na Declaração sobre Justiça Social, tais como a reavaliação das estratégias de desenvol-

vimento, que foram levadas a cabo no período pré-crise, e a resposta aos desafios colocados às políticas de emprego pela rápida globalização ocorrida durante as últimas duas décadas. Muitas preocupações relacionadas com esta questão exigem investigação e análise empírica para determinar:

- ❑ se o crescimento impulsionado pelas exportações pode ser uma opção menos atractiva para muitos países em desenvolvimento na economia global pós-crise por causa da antecipada quebra da procura efectiva por parte dos países industrializados, implicando que as grandes economias emergentes deverão começar a olhar mais para as fontes de crescimento internas;
- ❑ se os países em desenvolvimento necessitam de reclamar mais “espaço político”: de autonomia para construir as suas próprias políticas económicas e sociais, de maneira a implementar novas estratégias de desenvolvimento, exigindo uma reavaliação dos termos em que os países em desenvolvimento foram incorporados na economia global;
- ❑ o papel do Estado na promoção do desenvolvimento económico e nas mudanças estruturais, com base no entendimento de que a estratégia de desenvolvimento neoliberal existente antes da crise, falhou os objectivos de crescimento equitativo e estável, industrialização rápida e trabalho digno para todos;
- ❑ se o crescimento baseado em emprego intensivo tem estado a diminuir em muitos países em desenvolvimento e, em caso afirmativo, porque razão; se é a causa de origem do aumento do desemprego e do subemprego; e de que forma o desemprego tem sido afectado pela globalização através da utilização de tecnologias com maior intensidade de capital e de imperativos para atrair FDI e permanecer competitivo.

Em muitas das questões anteriores, os dados são escassos e a análise centrou-se num número restrito de países. Estas questões destacam os principais temas que poderiam beneficiar de um redireccionamento da investigação. Outras áreas do Bureau também estão direccionadas em prol dos mandantes.

Apêndice IV

Resumo: Vias de evolução possíveis

Para os Estados Membros e os parceiros sociais

Tendências e desafios em matéria de emprego – Capítulo 2

Responder à escassez de informação sobre o mercado de trabalho. Responder aos desafios políticos a nível nacional exige informação para fundamentar as escolhas e monitorizar o progresso.

Para o Bureau

As funções da OIT de compilação, disseminação e análise de dados estatísticos recebidos dos Estados-membros sofreram uma importante revisão em 2009 e novas orientações estão a ser implementadas em 2010.

Está em curso um projecto para desenvolver um conjunto abrangente de indicadores sobre trabalho digno.

Várias bases de dados relativas a políticas de emprego estão a ser reforçadas e novas bases de dados estão a ser criadas, inclusive relativamente à resposta à crise.

O Bureau criou um Comité de Investigação e Publicações (RPC) que actua como centro de intercâmbio de informação e identifica as necessidades de investigação. Em 2009, foi aprovada uma estratégia de investigação. Foram identificados doze temas de investigação no domínio do emprego e criadas as respectivas equipas no seio do Bureau. É necessário reforçar e impulsionar a investigação e melhorar a disseminação e visibilidade dos seus resultados.

Os mandantes devem ser apoiados nas suas medidas de recuperação e na implementação do Pacto Global para o Emprego. Impõe-se:

continuar a satisfazer os pedidos do G20;

continuar a mobilizar recursos;

continuar a produzir avaliações relevantes no domínio da investigação e das políticas;

cumprir as missões especiais anunciadas pelo Director-Geral em 6 de Novembro de 2009.

Pôr em prática o compromisso de implementar o Pacto Global para o Emprego.

Conseguir maior sensibilização e utilizar o Pacto ao nível nacional.

Para os Estados Membros e os parceiros sociais

Políticas de promoção do pleno emprego produtivo e do trabalho digno para todos – Capítulo 3

Uma orientação chave para a abordagem da OIT às políticas de emprego é a necessidade de aumentar a vertente do emprego no crescimento, ou seja, de tornar esse crescimento mais inclusivo e com maior criação de emprego. Para avançar nesta direcção, estas são algumas das principais lacunas que têm de ser colmatadas:

- Uma conceptualização frequentemente limitada das políticas de emprego.
- A necessidade de incorporar sistematicamente metas de emprego (quantitativas e qualitativas) e este nos quadros nacionais de política económica e de desenvolvimento e nas abordagens sectoriais e políticas do mercado de trabalho para grupos vulneráveis específicos.
- A necessidade de um compromisso renovado no papel das políticas macroeconómicas na promoção do crescimento e do emprego, como foi sublinhado em recentes declarações do G20, num quadro de crescimento forte, sustentável e equilibrado.
- Os constrangimentos orçamentais e políticos podem constituir importantes obstáculos à implementação de políticas de emprego eficazes. Esses constrangimentos, quando vinculativos, deverão representar uma preocupação fundamental das políticas de emprego e protecção social, no sentido de criar o espaço financeiro para os investimentos e políticas necessários, num quadro de estabilidade macroeconómica.
- A reafirmação da importância de políticas competitivas, de inovação industrial e sectoriais mais pró-activas, que evitem incentivos ineficazes e distorções.
- As estratégias para a economia rural e informal são elementos críticos das estratégias nacionais para o emprego em países onde uma larga parte da mão-de-obra está empregada nestes sectores.
- É necessário prestar mais atenção às condições de trabalho, às políticas salariais e às relações industriais no contexto das estratégias de emprego.

Para o Bureau

Enquadramento político, governação e análise pelos pares. Uma lacuna importante identificada é a inexistência de um pacote de directrizes, simples de utilizar, para os países em desenvolvimento de baixo rendimento e com rendimento médio, que possam fornecer orientações mais precisas a países em diferentes níveis de desenvolvimento. Estas directrizes também poderiam servir como pontos focais para reforçar os processos de análise das políticas de emprego. Há uma considerável margem de manobra para um melhor uso dos mecanismos existentes e para explorar modalidades adicionais de análise pelos pares e de governação reforçada.

Reforço das capacidades dos mandantes. A qualidade e eficácia das políticas nacionais serão provavelmente substancialmente aumentadas se mobilizarem as energias colectivas, os conhecimentos especializados e a experiência de mandantes empoderados. O papel dos ministérios do Trabalho para coordenar a acção necessita de ser apoiado, e as capacidades dos ministérios das Finanças e da Economia para visar o emprego, reforçadas.

Uma avaliação mais exaustiva dos impactos. Ciente dos controlos existentes e dos factores de atribuição e de custo, o Bureau deveria aprofundar o seu trabalho sobre avaliações de impacto, fornecendo para o efeito quadros de monitorização claros e concretos, capacidades e ferramentas, e alterando os seus próprios métodos de trabalho.

Impõe-se:

- uma agenda de investigação renovada e alargada, que se centre, em particular, em quadros macroeconómicos, em metas "reais" e numa análise integrada da qualidade e quantidade do emprego;
- uma ratificação alargada e um apoio à implementação efectiva da Convenção N.º 122;

Para os Estados Membros e os parceiros sociais

Para o Bureau

- O nexó entre a protecção social do emprego e a desigualdade deveria ser parte integrante de uma abordagem integrada, destinada a responder aos desafios colocados pelo aumento da desigualdade em muitos países, incluindo factores determinantes fundamentais, como a política salarial e a liberdade de associação e a negociação colectiva.
- Embora a maioria das políticas nacionais de emprego adoptadas nos últimos anos integrem sistematicamente preocupações com a não discriminação e a igualdade de género, é necessário aprofundar a sua implementação e monitorização.
- Uma abordagem integrada das políticas de emprego só pode ser eficaz quando existe uma coordenação efectiva entre os ministérios com a tutela da economia e das finanças e o Ministério do Trabalho. Isso exige empenhamento político ao mais alto nível e um ambiente institucional apropriado. Estas condições não se verificam grande parte das vezes.
- Consolidação do tripartismo e de instituições tripartidas eficazes no diálogo sobre políticas de emprego, e reforço das capacidades dos parceiros sociais.

Colmatar estas lacunas exige um papel reforçado das políticas públicas e dos parceiros sociais

A empresa sustentável e a criação de emprego – Capítulo 4

Criar ambientes mais favoráveis para os negócios, que equilibrem os interesses das empresas e as aspirações das sociedades ao trabalho digno (estado de direito, instituições, governação). Nos países menos desenvolvidos, as limitações de infra-estruturas básicas e as deficiências de recursos humanos colocam particulares desafios

Promover empresas social e ambientalmente sustentáveis através de políticas, leis, regulamentações e incentivos que impulsionem as empresas a inovar e aumentar a produtividade no local de trabalho.

Mercados inclusivos e equitativos; baseados na igualdade de oportunidades, através da criação de condições de concorrência iguais para os empresários que incentivem as pessoas que querem criar empresas a fazê-lo, incluindo mulheres e jovens. Também é importante fomentar oportunidades económicas a nível local.

Implementar a abordagem formulada nas Conclusões relativas à promoção de empresas sustentáveis, designadamente:

Colocar maior enfoque na reforma das políticas a montante e no trabalho relacionado com a criação de um ambiente favorável. Isto implica aumentar a integração com trabalhos mais abrangentes sobre políticas de emprego e a utilização da Declaração EMN ao longo das cadeias de valor para atrair IDE e maximizar o emprego local; e a promoção da economia verde.

Promover a adopção de práticas responsáveis e sustentáveis no local de trabalho, que melhorem a produtividade e a competitividade, contribuindo simultaneamente para um desenvolvimento sustentável e equitativo, incluindo trabalho sobre empregos verdes.

Reforçar o apoio ao empreendedorismo, com particular enfoque em dois grupos temáticos, as mulheres e os jovens; atenção acrescida às avaliações de impacto; elementos importantes da resposta à crise; resolução das limitações de recursos.

Para os Estados Membros e os parceiros sociais	Para o Bureau
<p>Competências para a empregabilidade e produtividade – Capítulo 5</p> <p>Integrar as políticas de desenvolvimento de competências nas políticas de desenvolvimento nacionais e sectoriais e nas estratégias nacionais de resposta a factores impulsionadores de mudança externos, como recessões globais, alterações climáticas, padrões de comércio e novas tecnologias.</p> <p>Desenvolver instituições para uma comunicação sustentada entre prestadores de formação e empregadores, visando melhorar o impacto dos investimentos em formação no mercado de trabalho a curto prazo e manter um planeamento estratégico de longo prazo com os ministérios de tutela, trabalhadores e empregadores, de modo a fazer corresponder a preparação adquirida pela educação e pela aquisição de competências às metas de desenvolvimento e de competitividade da indústria. Reforçar as capacidades dos sistemas de informação e análise sobre o mercado de trabalho e os serviços de emprego.</p> <p>Centrar-se na implementação de políticas através do reforço de capacidades dos serviços de emprego, dos sistemas de informação sobre o mercado de trabalho e de outras instituições do mercado de trabalho, bem como numa monitorização e avaliação eficazes em termos de custos.</p> <p>Cumprir os objectivos do crescimento inclusivo através de mais oportunidades para que as pessoas com deficiência, as pessoas que vivem em áreas rurais remotas, os jovens que não tiveram a oportunidade de garantir uma educação básica e as mulheres e outros grupos alvo de discriminação no mercado de trabalho adquiram e aperfeiçoem as competências profissionais.</p>	<p>Desenvolver policy briefs e notas de orientação para ajudar os mandantes a aplicar os princípios da AGE, as normas relacionadas com competências e a resolução adoptada pela CIT, em 2008, sobre o desenvolvimento de competências, às suas circunstâncias e prioridades.</p> <p>Desenvolver e testar ferramentas para seguir a implementação e o impacto de políticas nacionais sobre desenvolvimento de competências e programas direccionados.</p> <p>Direccionar a investigação por forma a descobrir que políticas e abordagens no domínio das competências funcionam bem, em que condições e em que combinação com que outras políticas, e que recursos financeiros e humanos exigem, designadamente para: sistemas de formação que promovam a inovação; métodos de antecipação das competências; e programas sobre serviços de emprego e formação para agilizar o reemprego de pessoas deslocadas.</p> <p>Integrar o desenvolvimento de competências e os serviços de emprego no apoio do Bureau aos planos de emprego nacionais: Aplicar novas ferramentas e abordagens para: antecipar as necessidades de competências; ligar empregadores e prestadores de formação; e sustentar a coordenação interministerial.</p> <p>Ajudar os Estados-membros a adaptarem-se às ferramentas da OIT que permitem alargar a disponibilidade de formação de boa qualidade às populações deficientemente servidas (pessoas com deficiência, comunidades rurais). Desenvolver novas ferramentas sobre competências nucleares, aprendizagem no local de trabalho e incorporar a formação nos acordos de negociação colectiva. Aplicar ferramentas para dar resposta às necessidades especiais das mulheres no acesso à formação e à utilização dessa formação para garantir bons empregos.</p> <p>Melhorar a capacidade dos serviços nacionais de emprego: Centrar os serviços de emprego na construção de percursos contínuos entre a educação, a formação e o emprego; melhorar a capacidade de implementar programas de mercado do trabalho, em especial como parte das respostas nacionais às crises financeiras e de emprego.</p>
<p>Comércio, finança internacional e mercados de trabalho – Capítulo 6</p> <p>Importância de coordenar as agendas do comércio com os quadros nacionais de emprego para otimizar a criação de emprego e atenuar possíveis efeitos negativos.</p> <p>Integrar princípios do trabalho digno nos projectos de assistência técnica que visam estimular a resposta à oferta.</p> <p>Sistemas de protecção social alargados para ajudar a atenuar os choques externos associados a processos de transição.</p>	<p>No sector do comércio: continuar a desenvolver a base de conhecimentos e, como passo seguinte, aumentar o reforço de capacidades e a assistência técnica relacionada com o comércio.</p> <p>No sector das finanças: avaliar o objectivo de alargar o trabalho sobre finança internacional; explorar colaborações alargadas com outras organizações.</p>

Para os Estados Membros e os parceiros sociais	Para o Bureau
<p>Trabalho na economia informal e políticas para facilitar a transição para a formalidade – Capítulo 7</p>	<p>Para poder utilizar os resultados e alcançar uma resposta mais visível e de maior impacto, é necessário um programa dotado de recursos suficientes que seja orientado por um mecanismo de gestão eficaz.</p>
<p>São necessários quadros de monitorização claros, assentes num acordo conceptual sobre quando é atingida a transição da informalidade para a formalidade, e um conjunto definido de indicadores de sucesso.</p>	<p>As limitações de recursos constituem sérios obstáculos que devem ser superados com a mobilização de recursos extra-orçamentais.</p>
<p>Políticas para estimular a formalização deveriam ocupar um lugar destacado nas políticas nacionais de emprego, estratégias de promoção social, igualdade de género e condições de trabalho.</p>	<p>Deve aprofundar-se a investigação e o conhecimento de vários factores impulsionadores da informalidade e de políticas que têm êxito.</p>
<p>É necessária uma perspectiva integrada, um enfoque sustentado sobre as políticas e parcerias alargadas (internas e externas) para facilitar a transição para a formalidade.</p>	<p>Devem intensificar-se as parcerias e o diálogo com outras instituições no interesse da coerência de políticas.</p>
<p>É necessário um conjunto de iniciativas políticas abrangente e coerente.</p>	<p>Deve reforçar-se a análise estatísticas e a coerência entre os indicadores da economia informal.</p>
	<p>Deve apoiar-se a formalização no contexto dos Programas sobre Trabalho Digno por País.</p>
	<p>Deve promover-se o reforço de capacidades, renovado e sistemático, dos parceiros sociais, incluindo através de colaboração com o Centro de Turim.</p>

