



Organização
Internacional
do Trabalho



DPO
Preventing Conflict. Sustaining Peace

► Manter a paz através do emprego e do trabalho digno



► Manter a paz através do emprego e do trabalho digno

Atualmente o número de países a viver alguma forma de conflito é mais elevado do que em qualquer outro momento nas últimas três décadas. Antes do surto de coronavírus (COVID-19) em 2020, os territórios em contextos de fragilidade já somavam 76,5 por cento do total de pessoas que vivem situações de pobreza extrema a nível mundial, apesar de apenas 23 por cento da população mundial ser oriunda desses territórios. A natureza interligada das ameaças que enfrentam – conflitos, pandemias, alterações climáticas, insegurança alimentar, escassez de recursos, terrorismo, desastres naturais, deslocamentos forçados – requer uma reflexão multidimensional e estratégias integradas e baseadas em evidências que contemplem igualmente a inclusão e a inovação.¹



Os países afetados por conflitos prolongados, desastres naturais, alterações climáticas e deslocamentos forçados enfrentam múltiplos prejuízos devido à pandemia. Encontram-se menos preparados para dar resposta à COVID-19, uma vez que o acesso a serviços básicos, especialmente de saúde e saneamento, é limitado, mas também para fazer face ao impacto socioeconómico, nomeadamente na economia informal. A crise COVID-19 também agravou a desigualdade de género e colocou em risco o empoderamento económico das mulheres, representando uma ameaça à sua participação nas atividades económicas. Adicionalmente, a crise desencadeou ou agravou o descontentamento, a discriminação, a desconfiança e o sentimento de injustiça relativamente ao acesso aos serviços de saúde, a empregos dignos e a meios de subsistência seguros. Estes, constituem potenciais fatores de conflito que podem pôr em causa o desenvolvimento, a paz e a coesão social. Aqueles/as que vivem em contextos frágeis e afetados por conflitos são deixados mais para trás, no entanto a grande maioria dos programas humanitários, de desenvolvimento e de Consolidação da Paz permanecem em silêncio.

1 OCDE (2020), "States of Fragility 2020", Publicação da OCDE, Paris <https://doi.org/10.1787/ba7c22e7-en>



Organização
Internacional
do Trabalho

A OIT tem contribuído para a Consolidação da Paz desde a sua fundação, em 1919, pelo Tratado de Versalhes, em conformidade com o seu princípio constitucional de que “a paz universal e duradoura só pode ser alcançada com base na justiça social”. O envolvimento da Organização nesta área foi reconhecido com o Prémio Nobel da Paz em 1969.



DPPA
Preventing Conflict. Sustaining Peace

O Gabinete de Apoio à Consolidação da Paz (*Peace Building Support Office -PSO*) integrado no Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz (*Department of Political and Peacebuilding Affairs- DPPA*) desempenha um papel central nos esforços das Nações Unidas para evitar conflitos mortais em todo o mundo, fomentando o apoio internacional aos esforços de Consolidação da Paz liderados no âmbito da soberania nacional.



Recomendação (n.º 205) sobre Emprego e Trabalho Digno para a Paz e a Resiliência, 2017

Em 2017, a OIT reforçou o seu mandato no Nexo Humanitário-Desenvolvimento-Paz (HDP) com a adoção da Recomendação (n.º 205) sobre Emprego e Trabalho Digno para a Paz e a Resiliência. É o único quadro normativo internacional que apresenta orientações para abordar as questões mundiais do trabalho em resposta a situações de crise, nomeadamente de pandemias de saúde, conflitos armados, desastres naturais, degradação ambiental e deslocamentos forçados.

► O ciclo vicioso da crise, conflitos, alterações climáticas, desemprego e défices de trabalho digno

Os conflitos violentos, as alterações climáticas e os desastres naturais comportam custos económicos exorbitantes,² e estão comprovadamente relacionados com o desemprego e défices de trabalho digno através de um “ciclo vicioso”. Por um lado, as crises – incluindo a pandemia COVID-19 – podem impedir e reverter severamente o desenvolvimento económico sustentável, com grandes implicações para o mundo do trabalho em termos de disponibilidade e qualidade de emprego.³ No que diz respeito à qualidade do trabalho, os conflitos e a violência generalizada podem aumentar o trabalho informal, não contratual e não declarado, nomeadamente entre os/as jovens e as mulheres, e contribuir para manter formas ilegais de economia construídas em torno – e tornar os trabalhadores dependentes – da continuação da violência. Os conflitos comprometem severamente o nível de proteção social básica e os direitos e princípios fundamentais no trabalho, frequentemente empurrando muitas crianças para as piores formas de trabalho infantil. Por outro lado, o desemprego e os défices de trabalho digno, podem por si só, constituir-se como fatores desencadeadores de conflitos. Por exemplo, a falta de respeito pelos direitos fundamentais no trabalho (como o trabalho infantil e as formas de discriminação), a desigualdade de oportunidades económicas ou a ausência de diálogo social no trabalho, podem desencadear situações de descontentamento e provocar conflitos.

► **Figura 1: O ciclo vicioso de crise, conflitos, alterações climáticas, desemprego e défices de trabalho digno (OIT)**



2 ONU e Banco Mundial (2018), “Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict”, Banco Mundial, Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/28337>

3 OIT e CDDP (2016), “Employment and Decent Work in Fragile Settings: A Compass to Orient the World of Work”, OIT, Genebra. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_467329.pdf

► Emprego e Trabalho Digno no Nexo Humanitário-Desenvolvimento-Paz

Como ilustrado na Caixa 1, várias agendas das Nações Unidas – incluindo a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (especialmente o ODS 16) e as resoluções⁴ sobre a Manutenção da Paz – e as discussões em torno do Nexo Humanitário-Desenvolvimento-Paz reconhecem que a prossecução das metas de desenvolvimento e a redução das necessidades humanitárias, dependem da prevenção e da transformação de conflitos violentos. O Secretário-Geral das Nações Unidas exortou todas as entidades das Nações Unidas a integrarem a abordagem para manter a paz no seu planeamento estratégico e a considerarem a manutenção da paz como um objetivo importante para o qual o trabalho desenvolvido por essas agências contribui.

► Caixa 1. Emprego, trabalho digno e meios de subsistência em contextos de paz e desenvolvimento

- Os ODS 8 - Trabalho Digno e Crescimento Económico e 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes exigem uma abordagem integrada entre setores e partes interessadas para “promover um crescimento económico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho digno para todos” e reduzir todas as formas de violência e de exploração, promover o Estado de direito e garantir a tomada de decisões participativas e melhorar a responsabilidade pública.
- A Recomendação (nº 205) sobre Emprego e Trabalho Digno para a Paz e Resiliência constitui um quadro normativo de referência que apresenta orientações sobre o emprego em situações de crise, conflito, catástrofe e de deslocação.
- O Relatório do Secretário-Geral da ONU sobre a Consolidação da Paz no rescaldo imediato do conflito (2009) (*UN SG Report on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict*), na sua Área Prioritária 6, e o Fundo das Nações Unidas para a Consolidação da Paz, centram-se na revitalização económica que inclui a criação de emprego e de meios de subsistência (na agricultura e nas obras públicas), especialmente destinados aos jovens e ex-combatentes desmobilizados, bem como a reabilitação de infraestruturas básicas.
- A agenda da ONU para a Manutenção da Paz (*UN Sustaining Peace Agenda*) destaca a importância de abordagens abrangentes que devem incluir todo o sistema das Nações Unidas para prevenir surtos, a escalada, a recorrência ou a continuação de conflitos violentos, a criação de uma paz duradoura e preconizam o desenvolvimento económico.
- A Agenda de Prevenção do Secretário-Geral da ONU (*UN SG's Prevention Agenda*) está focada na tomada de medidas antecipadas sobre os riscos emergentes e na deteção das causas fundamentais das vulnerabilidades e na construção de resiliência a choques económicos externos, incluindo a promoção do crescimento impulsionado pelo emprego.
- O Novo Acordo de Compromisso para com Estados Frágeis (*New Deal for Engagement in Fragile States*) que inclui os objetivos de Consolidação da Paz e Edificação dos Estados, centra-se em orientações para o estabelecimento de prioridades a nível nacional de Consolidação da Paz em contextos frágeis. Neste âmbito, o objetivo 4 visa a criação de emprego e melhoria dos meios de subsistência como pilares da economia.
- O estudo conjunto da ONU e do Banco Mundial *Pathways for Peace (Caminhos para a Paz)* prioriza os meios de subsistência como um caminho para a paz em contextos frágeis.
- A Estratégia do Grupo do Banco Mundial para a Fragilidade, Conflito e Violência 2020-2025 (*World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict and Violence*) compromete-se a proteger o capital humano dos grupos vulneráveis e a construir resiliência para a recuperação, inclusive através da promoção dos meios de subsistência e da criação de emprego, e da proteção das instituições essenciais à recuperação económica, nos seus programas em crises e conflitos armados violentos.
- A Iniciativa Internacional sobre Empregos Dignos para a Juventude (*Global Initiative on Decent Jobs for Youth*) aposta no emprego como um caminho para a paz. Trata-se de um esforço que abrange todo o sistema das Nações Unidas e que reúne um vasto conjunto de recursos mundiais e a convocação dos poderes das Nações Unidas e de outros parceiros-chave mundiais para promover os investimentos no emprego dos jovens.

4 Resolução da Assembleia Geral A/RES/70/262, Resolução do Conselho de Segurança S/RES/2282 (2016) e resolução dupla adotada em 21/12/2020 no final do 2020, Revisão da Arquitetura da Consolidação da Paz: A/RES/75/201 e S/RES/2558 (2020).

Adicionalmente, de acordo com o relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a Consolidação da Paz no rescaldo imediato do conflito (2009),⁵ uma das seis prioridades recorrentes para a Consolidação da Paz⁶ é a revitalização económica, incluindo a criação de emprego e de meios de subsistência (na agricultura e nas obras públicas), nomeadamente para os jovens e antigos combatentes desmobilizados, bem como a reabilitação de infraestruturas básicas. Tendo em conta que a Consolidação da Paz requer sempre uma abordagem específica dos contextos locais, estas prioridades podem, no entanto, ajudar a promover uma compreensão partilhada dos processos de Consolidação da Paz, do planeamento das estruturas e da sua programação, do acompanhamento complementar e da comunicação das atividades e facilitar a coordenação entre diferentes intervenientes dentro e fora do sistema das Nações Unidas. Para dar resposta à necessidade de uma maior coerência, transparência e responsabilidade nos fundos fiduciários em sede da ONU e em programas globais relacionados com a paz, o Gabinete de Apoio à Consolidação da Paz (PBSO) do Departamento das Nações Unidas de Assuntos Políticos e da Paz desenvolveu um Sistema de Codificação de Prioridades para a Paz. Este sistema baseia-se num entendimento da ONU para a consolidação e a manutenção da paz.



5 Relatório SG A/63/881-S/2009/304 (2009) e

6 O Relatório do Secretário-Geral sobre a Consolidação da Paz de 2009 identificou atividades recorrentes de Consolidação da Paz no âmbito de seis prioridades para a Consolidação da Paz (PBP): 1) Processos Políticos; 2) Segurança e proteção; 3) Estado de Direito e Direitos Humanos; 4) Funções principais do Governo; 5) Serviços Básicos; e 6) Revitalização Económica.

► **Caixa 2. Sistema de codificação de Prioridades para a Consolidação da Paz desenvolvido pelo PBSO (2021) – Prioridade 6- sobre revitalização económica (ver nota de rodapé 5)**

6. Revitalização Económica

- | | |
|--|---|
| <p>6.1 Criação de empregos e meios de subsistência (por exemplo, na agricultura e nas obras públicas), nomeadamente para as mulheres, jovens e ex-combatentes desmobilizados.</p> | <p>Apoiar uma política de emprego e planeamento sensíveis aos conflitos e à Consolidação da Paz ; Capacitação e aconselhamento das instituições; programas de criação de emprego e de geração de rendimentos (por exemplo, na agricultura e nas obras públicas), contribuindo para uma maior resiliência; programas de competências, formação profissional e aprendizagem, incluindo atividades especificamente destinadas às necessidades das mulheres e de grupos vulneráveis, como os jovens e os antigos combatentes desmobilizados. Inclui programas sobre microfinanciamento e cooperativas de crédito, etc. (ver também categoria 2.5 “Desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR)”)</p> |
| <p>6.2 Revitalização económica através da recuperação das empresas e cadeias de valor</p> | <p>Apoiar a recuperação económica e das empresas através de políticas públicas sensíveis aos conflitos e à Consolidação da Paz e apoio institucional ao ambiente empresarial e de investimento; prestação de serviços públicos e privados para a formalização de empresas, incluindo o apoio a organizações privadas que representam essas empresas. Apoio direto para melhorar a capacidade produtiva e a gestão empresarial das micro, pequenas e médias empresas, nomeadamente em termos de contabilidade, auditoria, serviços de consultoria, transferência tecnológica e atualização de competências.</p> |
| <p>6.3 Gestão dos recursos naturais (incluindo o uso do solo e atividades de extração) e alterações climáticas</p> | <p>Apoiar a gestão sustentável dos recursos naturais com vista à gestão dos conflitos e à manutenção da paz: Desenvolvimento justo e sustentável da agricultura e utilização dos recursos terrestres, incluindo o ordenamento dos territórios e os direitos de utilização do solo; inventários de terras, sistemas de cadastro e informação, capacitação e aconselhamento das instituições; controlo da degradação do solo; melhoria do solo; drenagem de áreas inundadas; dessalinização do solo; identificação e recuperação de solos agrícolas; controlo da erosão e da desertificação. Produção florestal sustentável, incluindo a reflorestação.</p> <p>Gestão sustentável da água, incluindo o desenvolvimento da atividade piscatória, e desenvolvimento das bacias hidrográficas.</p> <p>Gestão sustentável dos recursos minerais, incluindo a política, planeamento e programas do setor extrativo e mineiro; legislação relativa à indústria extrativa, cadastro de minas, inventário de recursos minerais, sistemas de informação, transparência (por exemplo, concessões, contratos, concursos, receitas, benefícios), reforço das capacidades das instituições e de consultoria; extração e processamento de minerais, infraestruturas, tecnologia, economia, segurança e gestão ambiental.</p> <p>Apoiar atividades relacionadas com a adaptação e a mitigação dos impactos das alterações climáticas com vista à gestão dos conflitos e à manutenção da paz.</p> |
| <p>6.4 Reabilitação e desenvolvimento de infraestruturas básicas</p> | <p>Proceder à reabilitação e desenvolvimento de infraestruturas para facilitar a recuperação e a construção de resiliência e permitir que as populações recuperem os seus meios de subsistência na sequência de uma situação de emergência: restauração de infraestruturas e instalações essenciais pré-existentes e de construção (por exemplo, estradas, pontes, irrigação, água e saneamento, abrigos, serviços de saúde, educação). Inclui recuperação a longo prazo (“build back better”) ou construção de novas infraestruturas (ver também categorias 5.1 “Água e saneamento básico”, 5.2 “Saúde”, 5.3 “Educação”, e outras categorias para setores relevantes).</p> |

Tal como ilustrado em baixo, no triângulo do Nexo Humanitário-Desenvolvimento-Paz (figura 2), a Agenda do Trabalho Digno é um elemento essencial do triplo eixo onde o emprego, condições de trabalho digno e diálogo social podem contribuir para a paz e a resiliência. Em colaboração com os Estados-Membros, os constituintes tripartidos, os parceiros internacionais e nacionais, e com o envolvimento direto das populações locais e das partes interessadas, uma abordagem dupla da resposta a crises pode permitir uma resposta imediata centrada no emprego. Isto irá simultaneamente estimular e apoiar o desenvolvimento socioeconómico a longo prazo de uma forma inclusiva e baseada em direitos. Ao fazê-lo, o trabalho digno e a justiça social são promovidos como principais motores da resiliência e da paz,⁷ abordando os fatores subjacentes à fragilidade que tornaram a sociedade e a economia particularmente vulneráveis aos choques externos, a jusante.

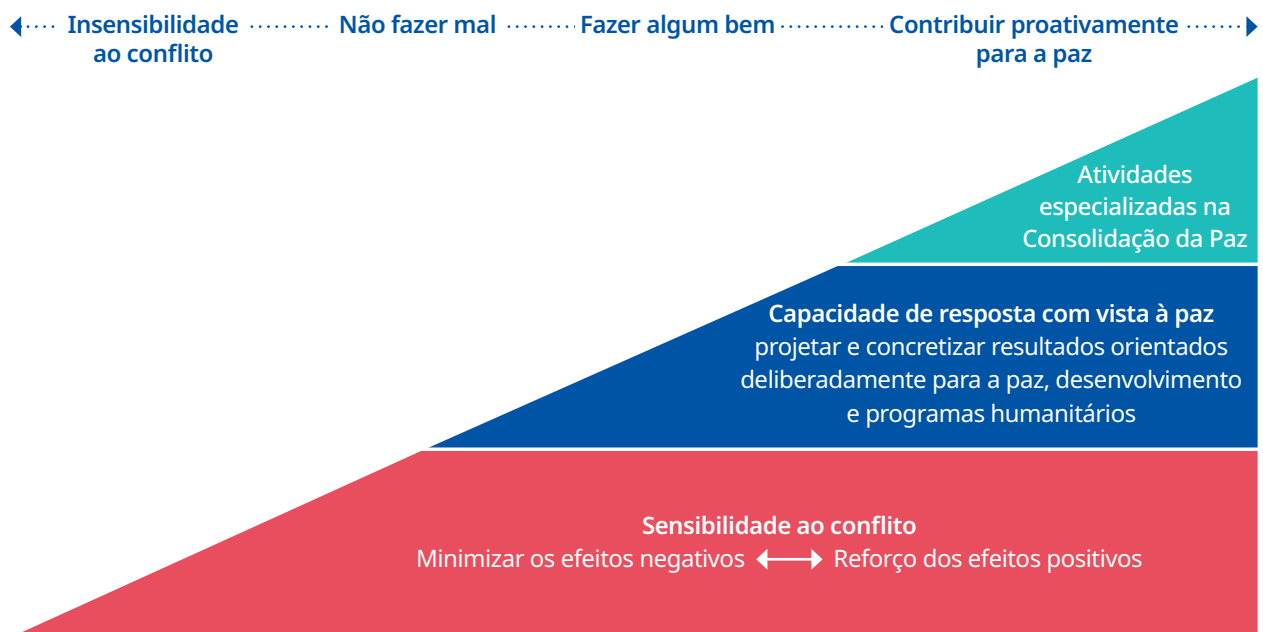
► **Figura 2: Emprego e Trabalho Digno no Nexo Humanitário-Desenvolvimento-Paz (OIT)**



► Evoluir da sensibilidade para os conflitos para a capacidade de resposta dos programas de emprego com vista à paz

Uma abordagem pró-ativa e estratégica de planeamento é fundamental para intervenções bem concebidas destinadas à consolidação da paz, através da identificação das causas principais da vulnerabilidade, do risco de conflito e dos défices de trabalho digno. Por conseguinte, é importante que um programa de emprego em curso num país afetado por conflitos se distinga de um programa de emprego tendo a Consolidação da Paz como objetivo. De facto, a relação conceptual entre o emprego e a paz não significa que todas as iniciativas de emprego e de subsistência contribuam necessariamente ou significativamente para a paz. Por outro lado, a simples inclusão de atividades para a Consolidação da Paz num programa de emprego sem considerar a forma como se complementam, não constitui um programa integrado de emprego para a consolidação da paz.

Em cenários de conflito, o emprego e as iniciativas de trabalho digno devem ser sempre concebidas e implementadas de forma sensível aos conflitos⁸ para garantir que não prejudicam ambientes já por si, voláteis. Estes programas e projetos devem também ir mais longe, identificando formas de contribuir propositadamente para a paz, o que significa que: (a) proporcionam oportunidades de trabalho digno concretas; (b) reforçam os contactos entre as populações afetadas pela crise para aumentar a coesão social; e (c) visam reduzir as queixas reais ou percebidas e o sentido de injustiça.⁹



⁸ A OIT desenvolveu em parceria com a *Interpeace* a “Peace and Conflict Analysis for Programme and Project Design – Guidance for the ILO” (Janeiro de 2021 – disponível em breve)

⁹ ILO (2019), *Handbook on How to Design, Monitor and Evaluate Peacebuilding Results in Jobs for Peace and Resilience Programmes*, ILO, Genebra. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_712211.p

► Uma teoria de mudança sobre como o emprego e o trabalho digno podem contribuir para a paz

A OIT, o PBSO, o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) emitiram uma declaração conjunta sobre empregos para a paz, em 2016. Neste contexto, a OIT identificou uma teoria de mudança que relaciona três fatores desencadeadores de conflitos e descreve algumas das formas de como o seu planeamento pode contribuir para a paz. A Figura 3 ilustra de forma simplificada e resumida, como o mundo do trabalho pode contribuir para a paz: através da criação de oportunidades económicas dignas para reduzir os custos de oportunidade da violência; da reunião de pessoas para quebrar as divisões horizontais; e da promoção do diálogo social e dos direitos laborais para resolver as queixas. Estes três fatores de conflito estão interrelacionados e, para que seja implementado um programa de emprego ou de subsistência que responda à paz, deve simultaneamente abordar a falta de oportunidades económicas, a falta de contacto e a existência de queixas (através da agenda de trabalho digno). Considerar apenas um dos três motores de conflito provavelmente não contribuirá para o emprego e para a Consolidação da Paz.

Esta teoria da mudança está em consonância com o sistema de codificação de prioridades para a Consolidação da Paz desenvolvido pelo PBSO (2021). De facto, no caso das áreas prioritárias dos Serviços Básicos e da Revitalização Económica, nem todas as atividades estão necessariamente totalmente focadas e destinadas a manter a paz, mas podem contribuir para a manutenção da paz, dependendo da teoria da mudança e da conceção dos projetos ou programas.

► **Figura 3: A teoria de elaboração da mudança da OIT baseada na Declaração Conjunta OIT-PBSO-PNUD – Banco Mundial**



Em primeiro lugar, o emprego e os rendimentos que lhe estão associados aumentam os custos de oportunidade do envolvimento em situações de violência. Quando as populações em idade ativa têm acesso a meios de subsistência e oportunidades de emprego digno com uma cobertura adequada da proteção social, existe menor probabilidade de se envolverem em situações de violência política e armada.

Em segundo lugar, existem evidências de que, se o conflito for impulsionado por perceções negativas e por falta de confiança entre os grupos, os programas de emprego digno podem reduzir os conflitos e promover a coesão social, aumentando o contacto construtivo entre esses grupos. Ao reunir as pessoas e ao reforçar as oportunidades de diálogo entre grupos sociais – nomeadamente entre os governos, e as organizações de trabalhadores e de empregadores –, os programas de emprego podem quebrar estereótipos, aumentar a compreensão e a confiança e reforçar a coesão social.

Em terceiro lugar, muitos dos conflitos violentos atuais dizem respeito ao descontentamento das pessoas, decorrente da desigualdade, do não respeito pelos direitos humanos e laborais, da exclusão, da falta de mecanismos participativos e de diálogo, bem como de sentimentos de injustiça. Em alguns casos, não é o desemprego, mas a experiência do trabalho explorador, precário e informal – basicamente, o desrespeito pelos direitos fundamentais no trabalho – que estimula esse sentimento. Pelo que, os programas inclusivos e transparentes de emprego e de proteção social, que visam melhorar a igualdade de oportunidades e meios de subsistência (bem como a qualidade e os direitos fundamentais no trabalho) podem reduzir o risco de conflitos através da resolução de queixas.

► O que significa o Nexo HDP durante a crise COVID-19?

O emprego e as iniciativas de trabalho digno são fundamentais para enfrentar o impacto socioeconômico da crise COVID-19, mas também para abordar potenciais queixas, discriminação e estigmatização no acesso aos recursos, aos meios de subsistência e aos serviços de saúde. Uma aposta no emprego e no trabalho digno com uma abordagem para a consolidação da paz, pode ajudar a manter e reforçar a coesão social e a coexistência pacífica durante a crise COVID-19. Esta aposta, pode evitar a emergência de tensões sociais entre comunidades que experimentam uma sensação de desigualdade e injustiça, incluindo pessoas refugiadas, e deslocadas internamente (PDI) e comunidades de acolhimento. Concentrando-se nas necessidades imediatas e diretas das respostas necessárias para mitigar e conter os efeitos da doença, as respostas em contextos afetados pelos conflitos também devem mitigar quaisquer tensões sociais que surjam – e evitar um agravamento das dinâmicas de conflito pré-existent – para evitar um ciclo vicioso em que a doença e o conflito se reforçam mutuamente. Por outras palavras, as respostas têm de ser sensíveis ao conflito e não ser prejudiciais.



► O conflito tem origem frequentemente na ausência de um trabalho digno. A crise da COVID-19 agravou as situações de fragilidade existentes e exige que as partes interessadas trabalhem em conjunto, em parceria para resolver as causas fundamentais. A OIT está mais consciente do que nunca, da sua responsabilidade de promover a paz e a resiliência durante esta pandemia global.

► Guy Ryder, Diretor-geral da OIT,
28 de setembro de 2020

► A par das consequências económicas da COVID-19 que afetam frequentemente os mais desfavorecidos entre nós, a questão dos meios de subsistência, do emprego e das redes de segurança social são veículos integrais para restaurar a confiança nas instituições, para sustentar a paz e uma gestão eficaz da pandemia da COVID-19.

► Oscar Fernandez-Taranco, Secretário-Geral
Adjunto para o Apoio à Paz,
28 de setembro de 2020



A OIT, a OMS, a *Interpeace* e o PBSO uniram esforços em 2020 para analisar as principais considerações políticas e programáticas para as intervenções internacionais em saúde e emprego, respondendo à COVID-19 nos países afetados pelos conflitos. O resultado desta colaboração é um documento conjunto que descreve uma série de considerações importantes para a Consolidação da Paz e destaca as contribuições significativas da OMS e da OIT para mitigar os impactos da pandemia. As principais recomendações são:

- ▶ abordar a crise multidimensional com uma resposta multidimensional;
- ▶ compromisso com políticas e abordagens programáticas sensíveis aos conflitos concebidas especificamente para a consolidação da paz;
- ▶ aproveitar as lições aprendidas com a crise da COVID-19 como uma oportunidade para uma mudança genuína para respostas lideradas localmente, incluindo a participação dos parceiros sociais;
- ▶ adaptar abordagens programáticas às realidades e capacidades locais;
- ▶ utilizar e adaptar abordagens para maximizar os impactos secundários positivos, incluindo programas de emprego e de trabalho digno;
- ▶ Estabelecer as bases para a mudança estrutural e a construção da resiliência.

▶ Possíveis caminhos para manter a paz através do emprego e do trabalho digno

As crises são multidimensionais e, por conseguinte, exigem respostas multidimensionais. Guiadas pela rigorosa sensibilidade face aos conflitos e pela capacidade de respostas para a paz, pelas três teorias de mudança apresentadas acima e em conformidade com a Recomendação n.º.205, as recomendações que se seguem podem apoiar a inclusão do emprego e do trabalho digno no Nexo HDP.¹⁰

O emprego e o trabalho digno devem ser integrados em quadros conjuntos de planeamento das Nações Unidas

À luz da potencial contribuição para os princípios e abordagens da paz, especialistas em política e decisores devem considerar conjuntamente a introdução do emprego e do trabalho digno no planeamento dos seus programas e na concepção dos processos, como ilustrado nas teorias da mudança acima referidas. Para a ONU e parceiros, isto poderia ser feito através de: uma análise de conflitos como parte da Análise Comum de Países (CCA), Avaliações de Recuperação e de Consolidação da Paz (RPBA), e Quadros de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável para as Equipas Nacionais da ONU; Quadros Estratégicos Integrados ou Análises Estratégicas em cenários com operações de paz da ONU; ou Planos Regionais de Resposta a Crises em situações de emergência humanitária. As avaliações e consultas com as partes interessadas nacionais devem incluir o organismo ou ministério nacional do trabalho, e organizações de trabalhadores e de empregadores. Quando estes processos de planeamento são levados a cabo em cenários de conflito, os especialistas devem também considerar ligações com os Programas da OIT para o Trabalho Digno por País (DWCPs), onde elas existam.

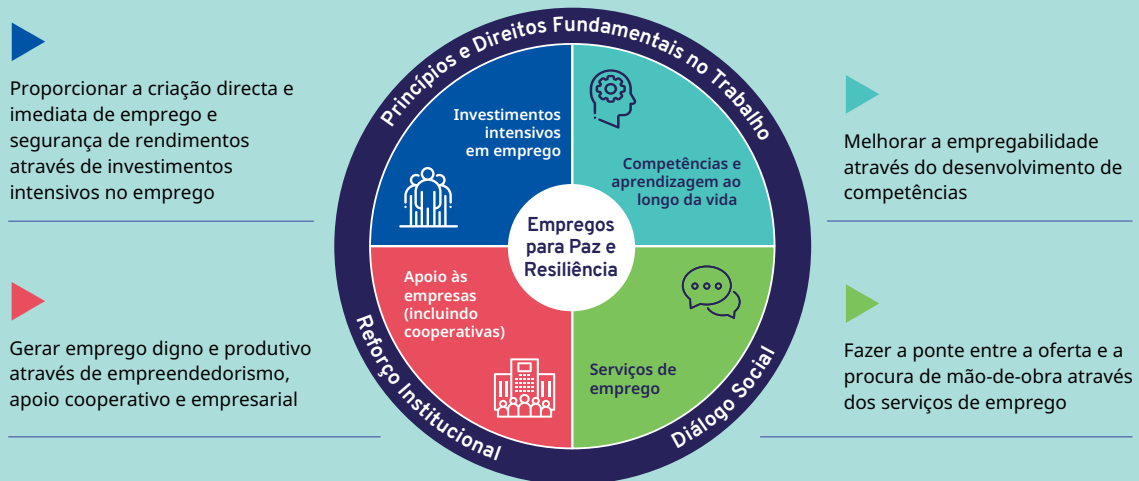
Os programas de emprego e trabalho digno devem ser sensíveis aos conflitos e responder à paz

Se a relação entre o desemprego e o conflito for clara, tal não significa que todos os programas de emprego e de subsistência contribuam automaticamente para a paz como deveriam. Um pré-requisito essencial para serem sensíveis ao conflito e contribuir positivamente para a paz é através das informações sobre as oportunidades e os riscos que o contexto proporciona.

¹⁰ A OIT desenvolveu um Guia sobre “Emprego e trabalho digno em situações de fragilidade, conflito e desastre”, (“*Employment and decent work in situations of fragility, conflict and disaster*”) (2016), que fornece um conjunto multidisciplinar de políticas e abordagens. Uma versão revista deste guia estará disponível no final de 2021.

► Caixa 3: Exemplos de programas emblemáticos da OIT que trabalham em todo o Nexo Humanitário-Desenvolvimento-Paz

Empregos para a Paz e Resiliência – Um exemplo programático da abordagem da OIT ao Nexo HDP é o seu programa emblemático Empregos para a Paz e Resiliência (JPR) lançado em 2016. O programa JPR reconhece o Nexo HDP através da prossecução de estratégias interrelacionadas e mutuamente reforçadas através de uma abordagem a montante e a jusante. Este programa proporciona benefícios rápidos e tangíveis em termos de criação de empregos, desenvolvimento de competências e serviços de emprego na fase de assistência humanitária, e simultaneamente promove um ambiente empresarial favorável, bem como uma governação inclusiva e eficaz do mercado de trabalho a longo prazo. Isto é essencial para manter a paz e a resiliência em situações de conflito e crise. Estes objectivos-chave são alcançados através do reforço de instituições, do respeito e da promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho e do diálogo social. O programa dedica uma forte atenção à juventude e às mulheres, tendo em conta os desafios e necessidades específicos que enfrentam em situações de crise, de conflito e de catástrofe. Ao simultaneamente reforçar as perspetivas económicas, o contacto intergrupal e, ao abordar as queixas das comunidades mais vulneráveis, os projetos JPR visam reforçar a coesão social e construir resiliência a choques futuros.



Exemplo do Programa JPR - Complementar abordagens de curto e de longo prazo através de investimentos intensivos em emprego e infraestruturas ecológicas

Os investimentos a curto prazo em infraestruturas, por exemplo, no âmbito de programas de emprego público (PEP), podem conduzir a mais investimentos em infraestruturas a longo prazo que possam ajudar a gerar oportunidades de emprego a longo prazo. A aposta na construção de infraestruturas, ativos e serviços que promovam o desenvolvimento social e económico, o aumento da produtividade agrícola, a prestação de cuidados de saúde, o apoio à educação e saúde, bem como o acesso aos recursos naturais, e a abordagem dos desafios ambientais e climáticos, é uma forma de investir no futuro. Estes investimentos destinam-se melhor a combater as desigualdades (nomeadamente as desigualdades horizontais entre grupos sociais) no acesso aos serviços básicos, bem como aos recursos produtivos. Isto pode ser combinado com investimentos adicionais no desenvolvimento de competências, nos serviços de emprego e no reforço do tecido empresarial para promover uma governação inclusiva e eficaz do mercado de trabalho a longo prazo – incluindo o empoderamento social e económico das mulheres, que é essencial para manter a paz e a resiliência em situações de conflito.

Implementação de pisos de proteção social para todos – Atualmente, 73 por cento da população mundial não tem acesso a uma proteção social adequada. Significa que 5 mil milhões de pessoas vivem na incerteza todos os dias. A OIT apoia governos, confederações de trabalhadores e de empregadores e organizações da sociedade civil em 21 países, incluindo países afetados por conflitos, em colaboração com outras agências das Nações Unidas, para definir e implementar pisos de proteção social personalizados e funcionais. Nos países afetados por conflitos, esse apoio contribuirá para reduzir a pobreza e as desigualdades e promoverá o crescimento, o desenvolvimento e a justiça social.

Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil e do Trabalho Forçado (IPEC+) – Da aldeia local à escala global, a OIT trabalha com os seus constituintes (governos, organizações patronais e de trabalhadores), bem como com empresas e pequenas organizações de produtores, ONG e organizações da sociedade civil, para promover a erradicação do trabalho infantil, o trabalho forçado e a concretização de todos os direitos fundamentais no trabalho, com enfoque nas economias rurais e informais, nas empresas e nas cadeias globais de abastecimento, juntamente com os países em crise e situações de vulnerabilidade.

As oportunidades imediatas de empregos e de subsistência podem ser eficazes na resposta humanitária, mas devem ser utilizadas como um investimento para o desenvolvimento a longo prazo.

Devem igualmente ser integradas numa estratégia de emprego de longo-prazo que vise criar empregos dignos para reforçar a dignidade, a segurança, a confiança e a paz. Todos os intervenientes na promoção do emprego para a paz devem esforçar-se por assegurar que as iniciativas contribuam de igual modo para uma paz sustentável.

O emprego e os programas de trabalho digno não devem centrar-se apenas na quantidade de postos de trabalho criados, mas também na qualidade do trabalho, se quiserem contribuir para a paz

Tal como ilustrado na teoria da mudança acima apresentada (figura 3), os programas de emprego digno podem contribuir para a paz através de uma abordagem holística e integrada, para além de criarem oportunidades económicas. O emprego e os programas de trabalho digno em cenários de conflito podem e devem contribuir para a dignidade, a transformação social, a coesão social e a justiça social. O trabalho digno resume as aspirações das pessoas relativamente à sua vida profissional. Envolve oportunidades de trabalho que são produtivas e proporcionam uma remuneração justa; segurança e representação no local de trabalho e proteção social das famílias; melhores perspetivas de desenvolvimento pessoal e integração social; liberdade para que as pessoas constituam e se juntem a organizações, expressem as suas preocupações e organizem e participem nas decisões que afetam as suas vidas; juntamente com a igualdade de oportunidades e tratamento para todas as mulheres e homens.

Os programas de emprego para a paz devem também reforçar as instituições laborais e económicas e o diálogo social

Para assegurar uma paz sustentável a longo prazo e satisfazer as necessidades de toda a população, sobretudo os mais vulneráveis, a estabilidade social e económica, deve ser promovida através de um diálogo social eficaz em todas as suas formas, com base na inclusão, na participação, no respeito pela liberdade sindical e de associação e no reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva. A promoção da liberdade sindical e de associação e do diálogo social em contextos de conflitos permite um intercâmbio eficaz e contribui para os processos de reconstrução democrática participativos e para a boa governação. Organizações independentes de empregadores e trabalhadores podem desempenhar um papel significativo na transformação democrática de um país. Serão necessários esforços acrescidos para garantir que grupos excluídos e vulneráveis, como os trabalhadores da economia informal, as mulheres, os jovens, as pessoas deslocadas dentro do seu próprio país e os refugiados, sejam incluídos nessas instituições e processos de diálogo social, uma vez que são os mais afetados pelas estratégias de contenção. Como estratégia eficaz para colmatar a resposta humanitária às crises e a construção e desenvolvimento da paz a longo prazo, deve também existir um compromisso coerente entre os organismos nacionais responsáveis pelas áreas do trabalho e da economia e o setor privado para assegurar a participação local, permitir o apoio das políticas nacionais e quebrar a dependência da ajuda.

Os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho devem estar alinhados com a consolidação da paz

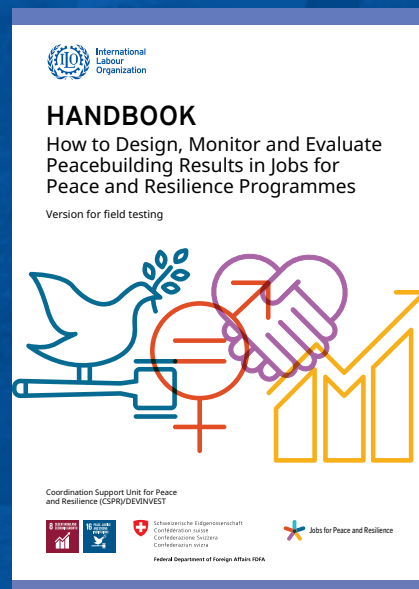
Os programas de emprego e de subsistência em contextos de conflito devem basear-se num conjunto de direitos universais, como a liberdade de associação e a negociação coletiva, e a proteção contra a discriminação, o trabalho forçado ou o trabalho infantil. Sem a proteção desses direitos humanos, sociais e laborais, as perspetivas de um desenvolvimento equitativo e inclusivo estão ameaçadas e os riscos de ocorrência de conflitos persistem.

Os programas de emprego com vista à Consolidação da Paz devem focar-se nos jovens e nas mulheres

O emprego digno para as mulheres é uma fonte fundamental de responsabilização, mas também uma estratégia comprovada de sucesso na prevenção de conflitos, uma vez que melhora o diálogo social e a comunicação, reduzindo as queixas em torno da desigualdade de oportunidades e de recursos. As mulheres e os homens são afetados pelas crises de forma diferente, devido aos seus diferentes papéis, responsabilidades, necessidades e atividades. Por exemplo, os conflitos agravam frequentemente o papel - já de si desproporcional- das mulheres como cuidadoras. Para as mulheres empresárias, o financiamento pode tornar-se mais difícil de assegurar, e o acesso aos inputs e aos mercados pode tornar-se limitado devido à insegurança e existência de infraestruturas danificadas ou destruídas, reforçando a posição económica já desfavorecida das mulheres.

A participação dos jovens deve também ser uma prioridade considerando os desafios específicos que enfrentam. Como ilustrado em *The Missing Peace: Independent Progress Study on Youth, Peace and Security* (2018), (Estudo Independente sobre Juventude, Paz e Segurança (2018)), entre a população jovem há um sentimento global de exclusão dos sistemas de governação, e um sentimento de injustiça. O valor do investimento em oportunidades de emprego para os jovens é evidente, no entanto, apenas um trabalho digno pode promover a sua participação ativa. Por conseguinte, as políticas de emprego jovem devem destacar a importância do trabalho digno e do diálogo social, e a inclusão dos jovens deve ser prosseguida de forma abrangente, por políticas económicas e sociais.

► Construir e partilhar evidências sobre o contributo de programas de trabalho digno, emprego e meios de subsistência em processos de consolidação da paz



Embora existam teorias bem fundamentadas sobre a relação entre o emprego, o trabalho digno e a paz, as provas empíricas continuam a ser escassas. É por isso que é importante que os programas de emprego e de subsistência nos países afetados pelos conflitos centrando-se sobretudo na análise dos conflitos e na consolidação da paz, concebam uma teoria de mudança com indicadores de percepção da coesão social e da Consolidação da Paz, e de bases de referência e que criem um sistema de monitorização e avaliação da contribuição do emprego para os resultados da Consolidação da Paz, a fim de permitir a construção de provas. Para apoiar estes esforços, a OIT desenvolveu orientações e ferramentas específicas no manual *"How to Design, Monitor and Evaluate Peacebuilding Results in Jobs for Peace and Resilience Programmes"* (Como Conceber, Monitorizar e Avaliar os Resultados da Consolidação da Paz em Programas de Emprego para a Paz e Resiliência.)

O Fundo de Consolidação da Paz (PBF) desenvolveu outro instrumento relevante, uma orientação específica sobre inquéritos de percepção e monitorização comunidade realizados pelas comunidades. Uma utilização coerente de dados qualitativos e quantitativos sobre programas de construção e de subsistência para a paz preenche as lacunas de conhecimento criadas pela falta de indicadores e de bases para a Consolidação da Paz nesses programas. Esta base de evidência pode então promover a aprendizagem transversal entre programas, estimular a inovação, e enriquecer o intercâmbio de boas práticas, assim como apoiar as decisões políticas a montante.

► Financiamento do emprego para programas de paz

Em contextos considerados “frágeis”, estima-se que quase metade (46 por cento) de toda a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA) chega como ajuda humanitária, e como tal, muitas vezes não aborda diretamente os fatores estruturais do conflito.¹¹ Porém, muitos desses contextos carecem de oportunidades de acesso a financiamentos de larga escala para a assistência para desenvolvimento e crédito. As parcerias estratégicas e o planejamento são cruciais e podem alavancar o financiamento para um maior impacto ao considerar o potencial de fatores de subsistência, emprego e trabalho digno ao longo do HDP Nexso Humanitário- Desenvolvimento-Paz. Por exemplo, em 2020, a OIT e o PNUD estabeleceram um quadro de ação que inclui uma estreita cooperação em todo o do nexso HDP

Fundo da ONU para a Consolidação da Paz

O Fundo das Nações Unidas para a Consolidação da Paz (PBF) é um fundo centrado no país, com recursos globais, que fornece financiamento “atempado, tolerante ao risco e flexível” a iniciativas de consolidação da paz, antes, durante e após os conflitos. O Gabinete de Apoio à Consolidação da Paz (PBSO) é responsável pela gestão global do PBF sob a autoridade do Secretário-Geral. O Gabinete do Fundo Fiduciário Multi-Doadores (MPTFO) é o agente fiduciário do PBF. Entre 2017 e 2019, a PBF atribuiu mais de 531 milhões de dólares em iniciativas de Consolidação da Paz em cinquenta e um países. O PBF atribui valores através de duas instituições de financiamento, o Mecanismo de Resposta Imediata (IRF) e o Mecanismo de Recuperação da Consolidação da Paz (PRF). De igual modo, a Iniciativa de Promoção de Género e Juventude é lançada anualmente e promove programas conjuntos do Gabinete Central de Estatísticas das Nações Unidas (UN-CSO). Os projetos financiados pelo PBF que apoiam o acesso ao emprego e a meios de subsistência, tendem a enquadrar-se na sua Área Prioritária de “Revitalização da economia e criação de vantagens imediatas da paz” através do apoio ao emprego e do acesso equitativo aos serviços básicos.¹²



De 2017 a 2019, 53 projetos de subsistência ou de emprego foram financiados através do PBF em 23 países afetados por conflitos, num total de 30 milhões de Dólares Americanos, de acordo com o Painel de Instrumentos do Fundo para a Consolidação da Paz.

Estes diferentes projetos visam investir no financiamento de formas catalisadoras e inovadoras, através da identificação pontos estratégicos para apoiar diretamente as pessoas mais vulneráveis, no acesso a melhores empregos e meios de subsistência, abordando simultaneamente os fatores de conflito subjacentes. Estas intervenções contemplam o emprego dos jovens, a formação em empreendedorismo, cadeias de valor e desenvolvimento do cooperativismo, a capacitação das Pequenas e Médias Empresas (PME) lideradas por mulheres, o apoio às estruturas locais de consolidação da paz, a resolução de conflitos, a coesão social e as atividades de promoção de uma coexistência pacífica.

11 OCDE (2018), *States of Fragility 2018*, Publicado pela OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264302075-en>

12 Desde 2006 a 2017, o PBF atribuiu 772 milhões de dólares a 41 países beneficiários, [https:// www.un.org/peacebuilding/fund](https://www.un.org/peacebuilding/fund).





► Caixa 4: Exemplos de meios de subsistência e projetos de emprego que sustentam a paz



Líbano

Numa área afetada por conflitos no norte do Líbano, onde as tensões duradouras entre grupos de diferentes filiações religiosas foram agravadas após o acolhimento de um grande número de refugiados da Síria, um projeto conjunto do Fundo de Consolidação da Paz, designado por *Building Bridges Among "Youth at Risk"* (OIT e PNUD, 2017-19) facilitou o contacto e promoveu interações positivas entre jovens libaneses e refugiados sírios entre os 15 e os 24 anos. Isto foi feito através da promoção de oportunidades de subsistência e de atividades de estabilidade social, incluindo a formação para o empreendedorismo, o desenvolvimento de planos empresariais; financiamento para *startups*; formação profissional na agricultura, serviços gerais e hotelaria; estágios em empresas já existentes; e o fortalecimento dos comités socioeconómicos sírio-libaneses.



Mali

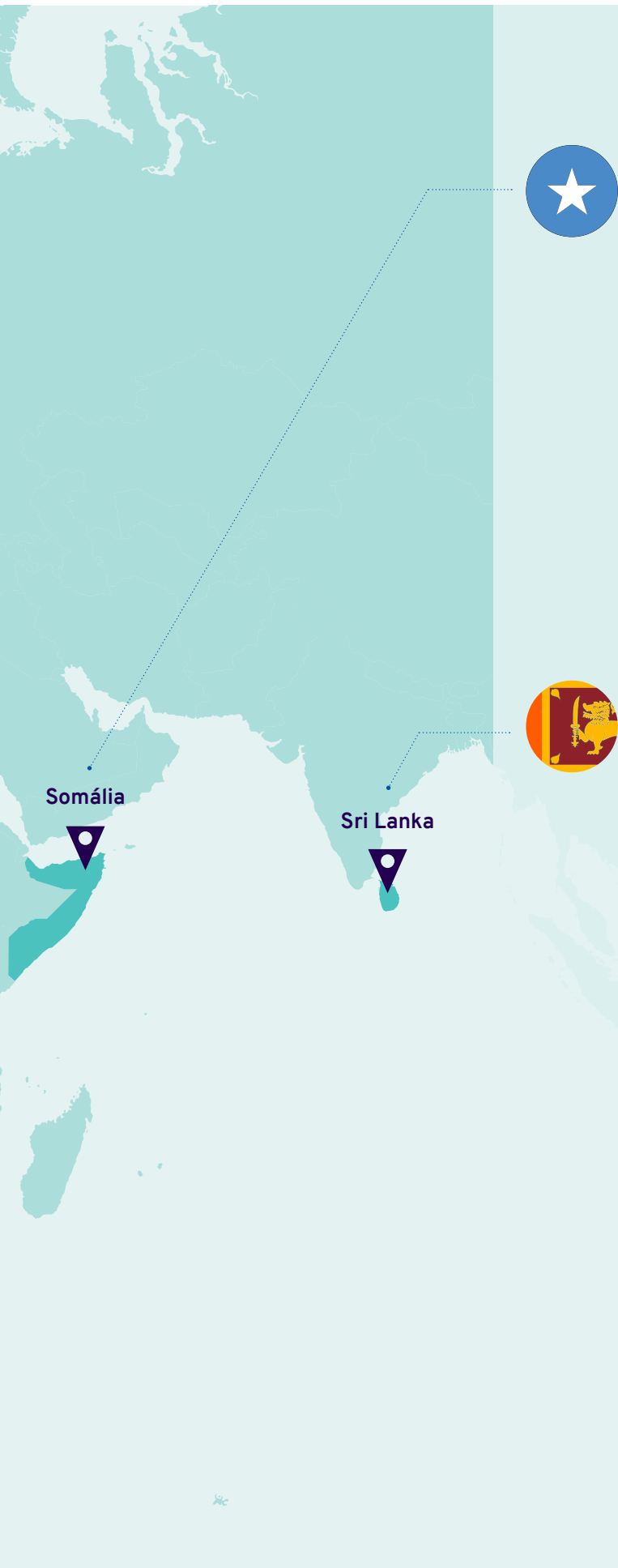
Projeto conjunto integrado no Fundo de Consolidação da Paz (OIM, UNESCO, UNICEF), *Les jeunes acteurs pour la Paix et la Reconciliation Nationale* (Jovens Atores pela Paz e Reconciliação Nacional (2018- 19), centrou-se nos meios de subsistência através do emprego juvenil e do desenvolvimento das PME das mulheres em áreas sujeitas a conflitos de Mopti e Ségou. Este projeto inovador integra a promoção de empregos de curta duração em infraestruturas comunitárias e microempresas femininas, e de formação em desenvolvimento de competências e mediação. Simultaneamente disponibiliza serviços sociais e promove o diálogo intercomunitário como parte de esforços mais amplos de reconciliação.



República Centro-Africana

Um projeto da OIT (fundos próprios), Empregos Dignos para a Paz e Resiliência (2018-19), criou empregos para jovens marginalizados numa região de elevado risco de conflito. Isto foi conseguido através da reconstrução de infraestruturas deterioradas e do apoio ao crescimento das PME entre as jovens mulheres e homens, promovendo em simultâneo a coesão social e o diálogo entre grupos e comunidades diferentes. O projeto foi baseado em estudos do mercado de trabalho, beneficiou da liderança e do investimento nacionais, melhorou o contacto e as oportunidades entre as comunidades afetadas pela violência.





Somália

Um projeto conjunto do Fundo de Consolidação da Paz (OIT, FAO, UNICEF, WFP, OIM, ACNUR) (2017-2018) apoiou os retornados da Somália do Quênia e das suas comunidades de acolhimento numa região fronteiriça volátil e afetada por conflitos. Fê-lo criando oportunidades básicas de subsistência através de recursos e capacidades, incluindo competências, formação profissional e análise de mercado; e regimes de emprego, desde dinheiro para trabalho até apoio a microempresas. Este projeto conjunto, transversal, transfronteiriço foi inovador na sua abordagem tripartida de cooperação entre as Nações Unidas e os Governos da Somália e do Quênia, com o envolvimento do setor privado. O projeto contribuiu para a definição de prioridades estratégicas da Somália para a estabilização e obtenção de dividendos diretos de paz, incluindo compromissos para a reconciliação e o investimento na criação de emprego.

Sri Lanka

Desde 2011, a OIT liderou um programa multilateral, que inclui o Fundo para a Consolidação da Paz (UN PBF), sobre o empoderamento local através do desenvolvimento económico e da reconciliação. Após o fim da guerra civil, a região norte do Sri Lanka perdeu em grande parte o desenvolvimento económico vivido pelo resto do país. O projeto proporcionou oportunidades económicas a pessoas marginalizadas do Norte, dando-lhes acesso a meios de subsistência e a empregos, facilitando ao mesmo tempo as parcerias económicas entre o Norte e o Sul. Promoveu também um sentimento de inclusão e de pertença a um Sri Lanka unido entre as comunidades do Norte, facilitando um maior envolvimento destes grupos no processo de reconciliação nacional. Por exemplo, os agricultores desta região desfavorecida tiveram apoio para aceder a novas oportunidades económicas, que lhes permitiram construir novos laços com os consumidores, para além das fronteiras étnicas, religiosas e linguísticas, alcançando um sentimento de justiça, conduzindo ao reforço da coesão social. O projeto exemplifica a forma como o emprego e o trabalho digno podem produzir dividendos positivos de paz e coesão social graças à melhoria das oportunidades económicas para as populações desfavorecidas (em particular as mulheres agricultoras), ao reforço do contacto e das interações entre os diferentes grupos que se reúnem nestas empresas económicas conjuntas e à redução do descontentamento originado pela perceção das desigualdades económicas e regionais e de injustiça.

Organização Internacional do Trabalho (OIT)
Route des Morillons 4 CH-1211
Genebra 22
Suíça
www.ilo.org

Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA)
Peacebuilding Support Office (PBSO)
Nações Unidas | Sala S-3480 | Nova Iorque, NY 10017
USA
www.un.org/peacebuilding