Organização
Internacional
do Trabalho

Guia para a formulação de políticas nacionais de emprego

Guia

Guia para a formulação de políticas nacionais de emprego

Departamento de Políticas de Emprego
Bureau Internacional do Trabalho

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2013
Primeira edição em 2012

As publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos de autor em virtude do Protocolo 2 anexo à Convenção Universal sobre Direito de Autor. No entanto, breves extratos dessas publicações podem ser reproduzidos sem autorização, desde que mencionada a fonte. Os pedidos para obtenção dos direitos de reprodução ou tradução devem ser dirigidos ao Serviço de Publicações da OIT (*Rights and Permissions*), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, ou por email: pubdroit@ilo.org. Os pedidos de autorização serão sempre bem-vindos.

As bibliotecas, instituições e outros utilizadores registados poderão reproduzir cópias de acordo com as licenças obtidas para esse efeito. Para o fazer consulte o sítio www.ifrro.org para conhecer a entidade reguladora no seu país.

Guia para a formulação de políticas nacionais de emprego

ISBN: 978-92-2-826423-4 (print)
978-92-2-826424-1 (web pdf)

Também disponível em Inglês: *Guide for the formulation of national employment policies,* Geneva, 2012, Copyright © International Labour Organisation (ISBN 978-92-2-126423-1 (print)); (ISBN 978-92-2-126424-8 (web pdf)); francês: *Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi* (ISBN 978-92-22264230); (ISBN 978-92-22264247 (web pdf)), Copyright © Organisation internationale du Travail, Genève, 2012, e espanhol: *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo* (ISBN9789223264239 (print)), Copyright © Organización Internacional del Trabajo

ILO Cataloguing in Publication Data

Guia para a formulação de políticas nacionais de emprego / Organização Internacional do Trabalho, Departamento de Políticas de Emprego. - Genebra: OIT, 2013

ISBN 9789228264234 (print) ; 9789228264241 (web pdf)

International Labour Office; Employment Policy Dept

employment policy / full employment / labour administration / capacity building

13.01.3

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 refletem necessariamente o ponto de vista da Organização Internacional do Trabalho, relativamente à condição jurídica de qualquer país, área ou território ou respetivas autoridades, ou ainda relativamente à delimitação das respetivas 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.

Informação adicional sobre as publicações e produtos eletrónicos do BIT pode ser obtida nas principais livrarias ou Escritórios locais da OIT em muitos países ou diretamente de ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Poderá, se o desejar, pedir através da mesma morada, ou do email pubvente@ilo.org, catálogos ou listas de novas publicações, sem custos.

Visite o nosso sítio: www.ilo.org/publns

Graphic design in Italy
Printed in Italy

ITC-ILO

Prefácio

A crise financeira e económica mundial lançou uma nova luz sobre a situação do emprego e os desafios a ultrapassar, não apenas em termos da quantidade mas também da qualidade do emprego, em todo o mundo. O défice do emprego está refletido em constantes e elevadas taxas de desemprego, em particular entre os jovens; na informalidade generalizada e na pobreza entre os trabalhadores; no aumento da incidência dos baixos salários; no declínio do peso do trabalho no rendimento total e no crescimento das desigualdades. As desigualdades de género no mercado de trabalho continuam a ser uma grande preocupação, evidenciadas pela maior percentagem de mulheres no emprego vulnerável em comparação com os homens, e pelo facto de a pobreza no trabalho atingir mais as mulheres do que os homens em muitos países em todo o mundo.

O desafio do emprego reside na relação cada vez mais frágil entre crescimento e criação de emprego de qualidade que se tem observado nas últimas duas décadas, em muitas regiões do mundo. Assim, cada vez mais os decisores políticos colocam o pleno emprego produtivo e o trabalho digno para todos, mulheres e homens, no topo das suas agendas políticas e desenvolvem estratégias para alcançar este objetivo.

Países de todas as regiões e com diferentes níveis de desenvolvimento dirigem à OIT pedidos de apoio e aconselhamento para a análise e formulação das políticas nacionais de emprego que traduzam a sua vontade política de promoção do pleno emprego, produtivo e livremente escolhido. O Departamento de Políticas de Emprego da OIT e os escritórios do terreno são solicitados para prestar assistência técnica. Só para o biénio 2012-2013 foram recebidos 67 desses pedidos. A estratégia de assistência técnica da OIT centra-se principalmente no aconselhamento de políticas para tornar o emprego um objetivo central dos quadros macroeconómicos nacionais e das políticas sociais e económicas; na promoção de estudos para identificar as formas de aumentar a capacidade do crescimento gerar empregos; no reforço da capacidade dos governos e dos parceiros sociais; e, sobretudo, na facilitação do diálogo tripartido sobre as opções em termos de políticas de emprego.

A experiência dos últimos anos tem mostrado que uma abordagem fragmentada da promoção do emprego não funciona e que o primeiro passo a dar deve ser a integração dos objetivos e metas de emprego nos Quadros Nacionais de Desenvolvimento, nas políticas económicas e nas estratégias setoriais. Esta abordagem precisa de ser apoiada por políticas de emprego coordenadas e com várias componentes adaptadas aos contextos e condições locais, e negociadas pelos mandantes tripartidos. Os ensinamentos adquiridos sublinham a necessidade do estabelecimento de um quadro comum que forneça os principais elementos de uma política nacional de emprego que possa ser ajustada às circunstâncias nacionais. Isto exige o desenvolvimento de políticas e de instrumentos de diagnóstico que possam ser adaptados às diferentes necessidades e circunstâncias dos países. A experiência também mostra que uma ação concertada e sustentada, uma ampla participação e o diálogo social, são condições necessárias para a formulação de uma política nacional de emprego, com o envolvimento de um amplo leque de atores nesta área política. Por conseguinte, o ciclo clássico de diálogo, de desenvolvimento e de implementação de políticas pode demorar entre seis meses a quatro anos, durante os quais pode ser proporcionada assistência permanente por parte da OIT.

Este guia para a formulação de políticas nacionais de emprego foi preparado enquanto instrumento de capacitação para os mandantes tripartidos da OIT, pessoal técnico da OIT e para diversos *stakeholders* nacionais, que estão envolvidos no desenvolvimento e

implementação de políticas nacionais de emprego (PNE). O guia fornece orientações práticas, assim como um quadro claro e com base em valores a que deve obedecer o desenvolvimento das políticas nacionais de emprego adaptadas aos contextos e condições locais. Apresenta experiências práticas adquiridas através do trabalho de assessoria de políticas da OIT em 60 países, de 2006 a 2011, assim como a partir das mais recentes investigações e análises relacionadas com os mercados de emprego e de trabalho.

Este guia proporciona um roteiro e um quadro para o desenvolvimento de uma política nacional de emprego coerente e integrada através de uma política de diálogo. Esta abordagem pode ser uma componente essencial da estratégia de capacitação para os governos (Ministérios do Trabalho, mas também das Finanças, Planeamento, Economia e outros), organizações de empregadores e de trabalhadores e para todos aqueles que estão envolvidos nas questões do emprego. Pode ser utilizado como um recurso autónomo ou complementado por atividades de formação e *workshops*. A estratégia de capacitação descrita é flexível e responde a exigências específicas e relevantes para uma grande diversidade de contextos. Este guia foi produzido como um recurso vivo e em contínuo desenvolvimento para ser enriquecido com os comentários e debates posteriormente suscitados.

Azita Berar Awad

Diretora, Departamento de Políticas de Emprego
Bureau Internacional do Trabalho

Índice

Agradecimentos vi

Introdução 1

Objetivos e público-alvo do guia 2

Organização do guia 4

Capítulo 1 **Os desafios da formulação de uma política inclusiva e sustentável para o pleno emprego produtivo** 5

Capítulo 2 **Visão geral do processo da política de emprego** 31

Capítulo 3 **Construção do conhecimento: a fase de identificação de questões** 53

Capítulo 4 **Da análise da situação ao planeamento estratégico: a fase de formulação de política** 117

Capítulo 5 **Do planeamento estratégico ao operacional e instrumentos de implementação** 143

Glossário 185

Agradecimientos

Este guia para a formulação de políticas nacionais de emprego foi desenvolvido durante o período de 2010-11 e é o resultado de um trabalho de equipa e de contributos vários da OIT. A partir de uma primeira versão preparada por Claire Harasty, foi objeto de sucessivas revisões a nível interno para assegurar a sua relevância para todos os contextos regionais e refletir as experiências e trabalhos de pesquisa mais recentes. Esta versão foi revista em 2010 por especialistas da Unidade das Políticas Nacionais de Emprego (CEPOL) do Departamento de Políticas de Emprego. Em junho de 2011 foi objeto de comentários por mais de 18 especialistas em matéria de emprego no terreno. A última versão foi validada num *workshop* de partilha de conhecimentos organizado pelo Departamento de Políticas de Emprego com a participação de toda a equipa da área do emprego da OIT. Efetuaram-se consultas subsequentes a outros departamentos e unidades técnicos – SKILLS, ENTREPRISE, EMP/ELM, Comércio e Emprego, YEP e NORMES.

Efetuou-se um teste piloto do guia junto de funcionários governamentais, representantes dos sindicatos e representantes dos empregadores durante o curso sobre política de emprego que decorreu em novembro de 2011, no Centro Internacional de Formação da OIT em Turim, assim como durante um conjunto de diferentes iniciativas de formação a nível nacional (em países abrangidos pelos escritórios da OIT em Moscovo, Banguecoque, Nova Deli, Dacar e Cairo).

Este guia foi preparado por Claire Harasty. Azita Berar Awad assegurou a orientação global. Eléonore d'Achon contribuiu de forma substantiva e apresentou exemplos de países ao longo do processo de preparação. Fernando Casanova, Sukti Dasgupta, Drew Gardiner, Mohamed Gassama, Kee Beom Kim, Frédéric Lapeyre, Andrés Marinakis, Michael Mwasikakata, Jean Ndenzako, Natalia Popova e Gerhard Reinecke forneceram *inputs* relevantes e exemplos nacionais. Mauricio Dierckxsens, Mariangels Fortuny, Dramane Haidara, Olga Koulaeva, Makiko Matsumoto, Naoko Otobe, Per Ronnas, Dorothea Schmidt, Zafiris Tsannatos, Sher Verick e Piyasiri Wickramasekara forneceram comentários úteis. Esta versão beneficiou, ainda, dos comentários de Natan Elkin, Christine Evans-Clock, da equipa de EMP/ELM e de Miranda Kwong, bem como de outras sugestões de Iyanatul Islam, Marion Jansen, Barbara Murray, Gianni Rosas e Marie-Josée Da Silva.

Agradecemos o contributo recebido do Projeto para o apoio da promoção do emprego e redução da pobreza (APERP)*, financiado pelo Ministério do Trabalho, Emprego, Formação Profissional e Diálogo Social de França.

A edição, o *design* gráfico e a produção deste guia são da responsabilidade da Unidade de Design Multimédia e Produção do Centro Internacional de Formação em Turim.

*N.T.Sigla francesa: APERP: *Appui à la promotion de l'emploi et la réduction de la pauvreté.*

Introdução

A Declaração de Filadélfia de 1944 reconhece a obrigação solene de a Organização Internacional do Trabalho promover, entre as nações do mundo, programas que permitam alcançar o pleno emprego e a melhoria dos níveis de vida. A Declaração também afirma que é da responsabilidade da Organização Internacional do Trabalho examinar e considerar a influência das políticas económicas e financeiras sobre a política de emprego. Nos anos de 1960, a Convenção (Nº 122), relativa à Política de Emprego, de 1964 estabeleceu a obrigação dos Estados que a ratificaram de se pronunciarem de forma explícita e formal sobre a sua política de emprego. A Convenção exige que esta política seja considerada como uma das principais metas na agenda nacional e implica que se coloque um enfoque muito especial na sua elaboração e implementação. A *Employment Policy Recommendation* – Recomendação (Nº 122) sobre a Política de Emprego, de 1964 e a *Employment Policy Recommendation* (*Supplementary Provisions*) – Recomendação (Nº 169) sobre a Política de Emprego (disposições complementares) de 1984 descrevem com algum detalhe os meios para apoiar os esforços dos Estados Membros na conceção e operacionalização de políticas de emprego eficazes.

Desde meados dos anos de 1980, a formulação de políticas de emprego perdeu terreno na sequência da vaga neoliberal e do Consenso de Washington. O contexto económico dos finais dos anos de 2000 e inícios dos anos de 2010, que ficou marcado pelo aumento da financeirização da economia, pelos crescentes desequilíbrios sociais e económicos e pela instabilidade económica, fez lembrar aos decisores políticos que o emprego deve ser o objetivo central das políticas económicas e sociais. Em resultado deste novo impulso para as políticas de emprego, a Conferência Internacional do Trabalho, na sua sessão de junho de 2010, recomendou que o *Bureau* Internacional do Trabalho proporcione aos governos e parceiros sociais, quando for solicitado, aconselhamento de elevada qualidade, em tempo útil e personalizado das políticas em matéria de emprego. Em resposta a esta recomendação, e em linha com o mandato da OIT e instrumentos normativos, o Departamento de Políticas de Emprego da OIT desenvolveu este guia para a formulação de políticas nacionais de emprego com o objetivo de melhorar a sua aconselhamento das políticas aos governos e parceiros sociais.

Objetivos e público-alvo do guia

Em resposta às solicitações dos mandantes da OIT, este guia propõe um quadro claro para a formulação e operacionalização das suas políticas nacionais de emprego. O Departamento de Políticas de Emprego da OIT recebeu imensos pedidos de assistência técnica de numerosos países que procuram apoio para a formulação das suas políticas nacionais de emprego. Só para os anos de 2010-2011 foram recebidos 58 pedidos. Este instrumento foi construído a partir da vasta experiência da OIT acumulada durante anos no domínio do aconselhamento sobre políticas e orientação prática aos decisores políticos, aos parceiros sociais e aos especialistas que os apoiam.

Mais especificamente, o presente guia sobre as políticas nacionais de emprego está concebido para:

- Desenvolver um entendimento comum entre os *stakeholders* a nível nacional e internacional acerca do processo desejável de formulação de políticas;
- Proporcionar orientação prática, passo a passo, para a formulação, operacionalização, monitoria e avaliação das políticas nacionais de emprego;
- Sugerir um processo concertado e coordenado que propicie uma ampla apropriação nacional;
- Fornecer um instrumento metodológico para decisores políticos, parceiros sociais, especialistas, incluindo especialistas da OIT e de outras agências internacionais, através da apresentação dos principais instrumentos disponíveis para serem utilizados em cada fase do processo de políticas;
- Apresentar boas práticas e capitalizar a vasta experiência da OIT neste domínio.

O guia descreve o processo desejável de formulação da Política Nacional de Emprego (PNE), assim como o quadro operacional que o sustenta. Não se trata de um documento normativo mas aponta para as principais componentes de uma PNE e o conteúdo desejável, que pode ser ajustado às circunstâncias nacionais. Na verdade, a abordagem proposta constitui um quadro comum para todos os que estão envolvidos na formulação de políticas, mas deve ser aplicada com flexibilidade para ter em conta as especificidades a nível nacional.

A PNE, tal como concebida neste guia, é um documento operacional que se refere a um conjunto de intervenções multidimensionais adotadas na base de um acordo comum alcançado por todas as partes interessadas e aplicadas pelo Governo com o objetivo de abordar os desafios e as oportunidades, e atingir objetivos específicos quantitativos e qualitativos, a nível do emprego. Este documento propõe um caminho, a partir de diferentes alternativas e em função das condições existentes.

O quadro que é sugerido baseia-se na abordagem do ciclo de políticas, através da desagregação de fenómenos complexos em etapas fáceis de realizar. Um ciclo de políticas é normativo, o que sugere uma sequência lógica de acontecimentos recorrentes que os profissionais podem utilizar para compreender e implementar a atividade da política. Todos os componentes estão interligados e a concretização das tarefas em cada componente é decisiva para passar para a tarefa seguinte. Porém, nenhum modelo de política se pode reclamar de aplicação universal, uma vez que cada processo de políticas se baseia em instituições governamentais específicas.

A operacionalização depende dos problemas específicos. O ciclo de políticas é heurístico, parte de um modelo ideal a partir do qual se realizam ajustamentos face às circunstâncias concretas.

A igualdade de género e a não discriminação no emprego são questões transversais (*mainstreaming*) na abordagem das políticas nacionais de emprego. A transversalização da dimensão de género é promovida através do reforço do empenhamento e da capacidade dos mandantes na defesa da inclusão da igualdade de género nas políticas nacionais de emprego. Em particular, (i) quando o contexto nacional o exige, são encomendados estudos específicos sobre a dimensão de género para demonstrar os desafios que as mulheres enfrentam no mercado de trabalho, estudos esses com a necessária profundidade para que os decisores políticos possam tomar decisões informadas; (ii) a capacitação dos mandantes tem em vista aumentar a sua sensibilização para as questões de género nas políticas de emprego; (iii) encoraja-se um processo amplamente participativo, incluindo a consulta de grupos representativos das mulheres.

A abordagem defendida neste guia baseia-se na ação concertada e sustentada. Uma ampla participação e o diálogo social são aqui condição necessária para a formulação de uma PNE, uma vez que um leque variado de atores está envolvido no espaço político, desde as organizações da sociedade civil, *media,* intelectuais, grupos de reflexão ou institutos de investigação de política, grandes empresas, grupos de pressão, etc.

O âmbito de aplicação da PNE dependerá do objetivo do Governo: integrar as prioridades do emprego no quadro nacional de desenvolvimento, ou formular uma visão coordenada e concertada para o emprego a nível nacional, ou ainda implementar, de forma cuidadosa, um conjunto de intervenções para alcançar um objetivo claro no domínio do emprego. Também depende do desenvolvimento institucional do país – o âmbito de uma PNE num país a recuperar duma crise será, por exemplo, muito diferente daquele de uma economia emergente.

Organização do guia

Este guia está concebido de forma a permitir que quem o consulta o leia na íntegra ou selecione os tópicos de que necessita para reforçar as suas capacidades. Está dividido em cinco capítulos que podem ser lidos de forma autónoma. Nos dois primeiros capítulos são descritos de forma sucinta, mas aprofundada, o enquadramento e o ciclo de políticas. Os outros três capítulos constituem "mini-guias" práticos, que apresentam, passo a passo, de forma detalhada, três das sete etapas do ciclo relativo às políticas.

O primeiro capítulo apresenta a razão de ser das políticas nacionais de emprego e a abordagem da OIT relativa à sua formulação. O segundo capítulo descreve o processo de formulação de uma PNE. O seu objetivo é estabelecer os pré-requisitos para o êxito do processo de formulação e sugerir uma abordagem por etapas. O terceiro capítulo orienta os atores que participam na formulação das políticas, na produção de conhecimento baseado em dados de investigação. Esta fase de construção do conhecimento orientada por especialistas e investigadores apoiará os decisores políticos nas opções a tomar. O quarto capítulo fornece orientação aos decisores políticos e aos parceiros sociais sobre como estabelecer prioridades e criar as opções de política a partir dos dados baseados na investigação. O quinto capítulo proporciona orientação sobre como operacionalizar a PNE e apresenta os instrumentos normalmente utilizados com este objetivo.

Cada capítulo enuncia as principais questões que os utilizadores do guia podem colocar a si próprios na abordagem de cada uma das fases específicas, descreve os atores envolvidos e o seu papel em cada fase do processo e sublinha os pontos de entrada relevantes. Cada capítulo contém uma caixa com exemplos nacionais e boas práticas, assim como referências e ligações para outros textos, documentos de referência, planos nacionais, conforme for apropriado. No final é fornecido um glossário que explica alguns dos conceitos utilizados ao longo do guia.

Algumas definições importantes

- **Política pública:** conjunto de decisões interligadas, adotadas autoridades públicas, relativas à seleção de objetivos e aos meios para os atingir.
- **Diálogo sobre políticas públicas:** interação entre governos e organizações não-governamentais nas várias etapas do processo de desenvolvimento de políticas, que estimula a partilha de conhecimentos e experiências no sentido de poder obter as melhores políticas públicas possíveis.
- **Desenvolvimento das políticas públicas:** o processo complexo e abrangente pelo qual as questões políticas são identificadas; a agenda de políticas públicas é definida; as questões são investigadas, analisadas e avaliadas; as políticas são definidas e aprovadas; e, uma vez implementadas, o seu impacto é avaliado.

Significado dos ícones:

Checklist

Boa prática

Exemplo nacional

Princípios orientadores

Definições

Instrumentos e recursos

Capítulo 1
Os desafios da formulação de uma política inclusiva e sustentável para o pleno emprego produtivo

© CIFOIT/ R. Borgo

Índice

I. A fundamentação das políticas de emprego 7

A. O emprego, uma realidade com uma abordagem cada vez mais complexa 7

1. Mais empregos? A quantidade de empregos: taxas de emprego, níveis de desemprego e desencorajamento dos trabalhadores 8
2. Melhores empregos? A qualidade do emprego: salários, informalidade, vulnerabilidade e pobreza 10

B. Um novo impulso para as políticas de emprego 12

1. A agenda política internacional 12
2. As agendas de política nacional 14

C. Definição e âmbito das políticas nacionais de emprego 15

II. A abordagem da OIT para as políticas nacionais de emprego 17

A. Os principais quadros da OIT para as políticas de emprego 17

1. O quadro normativo 17
2. O quadro político 19

B. A abordagem a nível institucional 19

1. Intervenções políticas integradas e bem concebidas 19
2. Melhorar a coordenação e a coerência das políticas 20
3. Diálogo social e negociação coletiva 21

C. A abordagem a nível político 22

1. O papel das políticas macroeconómicas na promoção do crescimento favorável ao emprego 22
   Políticas macroeconómicas centradas no investimento e orientadas para o desenvolvimento 22
   Políticas estruturais favoráveis ao emprego 23
2. Metas para o emprego 24
3. Sistemas de proteção social favoráveis ao emprego: um ciclo virtuoso do desenvolvimento económico e social 25
4. A não discriminação e a igualdade de género no emprego devem ser reforçadas 27

Anexo 1 – Principais normas internacionais do trabalho sobre as políticas de emprego 29

Anexo 2 – Países que ratificaram a Convenção (Nº 122) 30

I. A fundamentação das políticas de emprego

A. O emprego, uma realidade com uma abordagem cada vez mais complexa

Os decisores políticos enfrentam, no mundo do século XXI, desafios que são de natureza mais diversificada e multidimensional do que no passado. Não só abrangem questões em termos quantitativos, tais como elevados níveis de desemprego ou reduzidas taxas de emprego, mas também questões de natureza qualitativa, tais como a emergência de novas formas de emprego precário e vulnerável, trabalhadores pobres, práticas de discriminação e violações dos direitos fundamentais do trabalho. Do mesmo modo, as fronteiras entre esses desafios são cada vez mais ténues e os desafios que afetam os países em vias de desenvolvimento e desenvolvidos, se ainda são diferentes, começam no entanto a ter traços comuns. De uma forma geral, o mundo do trabalho de hoje caracteriza-se, cada vez menos, pelo emprego por conta de outrém a tempo completo. Com base em trabalhos anteriores da OIT, esta secção apresenta, de forma breve, as principais tendências para o emprego a longo prazo e os principais desafios que devem ser abordados nos dias de hoje. Procura destacar a sua complexidade e sobreposições, a sua diversidade através de regiões, níveis de desenvolvimento e grupos da população.

© OIT/ M. Crozet

Desequilíbrios sociais e económicos crescentes

Uma distribuição desigual dos benefícios do crescimento

- A desigualdade no rendimento aumentou em muitos países.
- A pobreza está em declínio, mas muito lentamente.
- A polarização dos salários aumentou, com o crescimento da percentagem de pessoas com baixos salários.
- As disparidades salariais em função do sexo reduziram-se, mas muito lentamente.

O objetivo de mais e melhores empregos continua a ser uma realidade distante, agravada pela crise global de 2008

- Em 2011, metade da população que trabalhava exercia uma forma ou outra de emprego independente, na maioria dos casos por necessidade e não por opção.
- A percentagem média constante do emprego informal é superior a 50 por cento nas regiões em desenvolvimento; a transição da economia de subsistência do agregado familiar para o trabalho por conta de outrém é lenta.
- A incidência das formas atípicas de emprego está a aumentar nas economias desenvolvidas – uma tendência que se mantém quando as economias recuperam da crise global.
- Em 2011, cerca de 205 milhões de pessoas procuraram emprego sem o encontrar; e se juntarmos aqueles que estavam subempregados e desejavam trabalhar mais e os desencorajados que já desistiram de procurar emprego, então, os números do desemprego podem facilmente duplicar.
- A taxa de desemprego de mulheres e homens jovens é, globalmente, 2,5 vezes superior à taxa de desemprego da população adulta; em 2011 as taxas variaram de 8,3 por cento até 25,1 por cento, em diferentes regiões.
- A nível mundial, o trabalho infantil está em declínio, contudo, em 2008, 215 milhões de crianças ainda estavam a trabalhar.
- Estima-se que cerca de 12 milhões de pessoas trabalhavam em situações de trabalho forçado, em 2011.

A própria economia tornou-se mais instável, o que afeta a sustentabilidade das empresas na economia real

- A relação entre salários e produtividade do trabalho deteriou-se consideravelmente na década passada, conduzindo a um peso cada vez menor dos salários no rendimento total e à redução da procura global.
- O aumento dos lucros não deu origem a um maior esforço de investimento.
- A proporção dos lucros provenientes do setor financeiro (e não da economia real) atingiu 42 por cento nos países desenvolvidos, contra os 25 por cento verificados nos anos de 1980.

1. Mais empregos? A quantidade de empregos: taxas de emprego, níveis de desemprego e desencorajamento dos trabalhadores

Défice de oportunidades de emprego. Até 2008, o emprego no mundo e a população ativa global, tiveram ambos um crescimento médio anual de 1,7 por cento. A taxa de emprego, que representa a proporção da população com emprego face à população em idade ativa, atingiu um pico em 2007, situando-se nos 61,7 por cento. No entanto, depois da crise económica e financeira de 2008-09 o emprego caiu, especialmente nos países desenvolvidos. Em 2010, a taxa de emprego era ainda inferior à de 2007, mostrando que muitas economias não criaram oportunidades de emprego suficientes para absorver o aumento da população em idade ativa.

Demografia. Em muitas regiões onde o emprego independente e o trabalho familiar não remunerado são as principais formas de emprego, o crescimento do emprego é induzido principalmente por tendências demográficas. Nesses países, em que o crescimento da população é muitas vezes rápido, o problema não é empregar a população em idade ativa - a taxa de emprego é elevada, cerca de 70 por cento na Ásia Oriental, 65 por cento na África Subsariana e no Sudeste Asiático - mas sim o de criar empregos produtivos. Pelo contrário, em

economias desenvolvidas, assim como em países como a China, o problema é o envelhecimento da população e a falta de trabalhadores jovens em número suficiente para substituir os mais velhos, o que levanta vários problemas relacionados com o emprego, incluindo a migração laboral.

Alteração da composição da mão-de-obra. Nos últimos 20 anos ou mais, a composição da mão-de-obra alterou-se passando a incluir uma grande proporção de mulheres, uma menor proporção de jovens e, em alguns países, uma grande proporção de trabalhadores mais velhos com os seus desafios específicos.

O aumento da proporção de empregos nos serviços. Em 2003, pela primeira vez na história, a proporção global do emprego nos serviços ultrapassou a do setor agrícola e das atividades económicas relacionadas com o setor primário. Um declínio na participação do emprego e do PIB na agricultura é geralmente acompanhado por um aumento na produtividade, que deverá conduzir por sua vez a rendimentos mais elevados. Mas há, também, outras mutações, tais como o facto do setor dos serviços se ter tornado predominante, mesmo nos países mais pobres. De facto, muitos desses empregos estão concentrados na economia informal urbana, o que muitas vezes simplesmente significa uma migração da pobreza rural para a urbana e da agricultura para os serviços[1].

A transformação estrutural está fortemente ligada à migração. O abandono da população do setor agrícola envolve a migração das áreas rurais para as áreas urbanas e a falta de oportunidades de emprego produtivo nas cidades conduz, muitas vezes a um aumento da pobreza urbana, incluindo os trabalhadores pobres e a informalidade. O número total de migrantes internacionais aumentou de forma constante alcançando em 2010, 214 milhões, mas a sua proporção na população mundial tem-se mantido, nas últimas cinco décadas, em 3 por cento ou menos. A OIT estima que 50 por cento de todos os migrantes internacionais são pessoas economicamente ativas ou trabalhadores migrantes[2]. Verifica-se, também, uma feminização da migração laboral. As mulheres migrantes trabalham, muitas vezes, em empregos de baixas qualificações e com más condições de trabalho.

Empregos insuficientes para todos os trabalhadores ativos à procura de emprego. A taxa de desemprego global, que se situou em 6,1 por cento em 2011, mantém-se mais ou menos estável desde o início do século (com exceção de 2007, em que foi de 5,6 por cento). No entanto, dado que os níveis de emprego caíram, na maioria dos países de rendimentos elevados e médios depois da crise de 2008, houve um aumento do número de desempregados de longa duração, isto é, pessoas que estão desempregadas há mais de um ano. Não só está a aumentar o desemprego de longa duração, mas este aumenta mais rapidamente do que o desemprego em geral. O desemprego feminino tende a ser mais elevado do que o masculino, e a taxa global de desemprego jovem foi de 12,6 por cento em 2010, seguindo a mesma tendência que a taxa global.

O desemprego é a ponta do icebergue do subemprego e do desencorajamento. Muitos trabalhadores estão desencorajados e desistiram de procurar ativamente um emprego, porque não existem realmente opportunidades de emprego disponível ou visto como tal. Nas economias desenvolvidas e na América Latina e Caraíbas, o número e a proporção de trabalhadores desencorajados aumentou durante a crise. Os dados mostram uma maior queda da taxa de atividade dos jovens, em muitos países, refletindo, muito provavelmente, um aumento acentuado do desencorajamento entre os jovens que enfrentam perspetivas de

---

1 *A new era of social justice*; Report to the Director General, International Labour Conference, 100th Session, 2011, ILC.100/DG/1A, p. 25.

2 ILO: Employment policies for social justice and a fair globalization, Recurrent item Report on Employment, 99th session of the International Labour Conference, 2010.

emprego pouco animadoras. Os jovens que ficaram desencorajados e abandonaram o mercado de trabalho não são contabilizados como desempregados mas, no entanto, sofrem com a falta de oportunidades de emprego. Para os 56 países para os quais existem dados disponíveis, existem menos 1,7 milhões de jovens no mercado de trabalho do que o que era previsto nas tendências a longo prazo, indicando que o desencorajamento entre os jovens subiu acentuadamente, o que se junta ao grande aumento do desemprego jovem durante a crise económica e financeira de 2008[3]. Os homens jovens são menos suscetíveis de serem desencorajados do que as mulheres jovens. Os jovens que abandonam cedo os estudos não podem dar-se ao luxo de não trabalhar e portanto não fazem parte do grupo dos trabalhadores desencorajados. Do mesmo modo, aqueles que têm um diploma universitário têm menor probabilidade de serem trabalhadores desencorajados[4].

2. Melhores empregos? A qualidade do emprego: salários, informalidade, vulnerabilidade e pobreza

Salários reais aquém do crescimento da produtividade do trabalho. A nível mundial, o emprego por conta de outrém representa cerca de metade do total do emprego, e a sua proporção está a crescer praticamente em todos os países, quer para os homens quer para as mulheres. Entre 2001 e 2007, o salário médio real numa amostra de 83 países, que representam 70 por cento da população mundial, tem aumentado a uma taxa de 3,2 por cento por ano mas, se excluirmos a China e alguns países da Comunidade de Estados Independentes (CEI), a maioria dos países experimentaram um período prolongado de moderação salarial[5]. Os salários reais aumentaram mais lentamente do que o crescimento económico (o PIB cresceu 4,6 por cento por ano, entre 2001 e 2007) e o aumento dos salários ficou aquém do crescimento da produtividade. Em linha com essas tendências registou-se, também, um declínio de longo prazo na parte dos salários no PIB, quer em países desenvolvidos, quer em países em desenvolvimento.

Aumento da polarização salarial entre a base e o topo da escala. A proporção de indivíduos que auferem baixos salários - assim considerados se representarem menos do que dois terços do salário mediano - aumentou em mais de dois terços, desde meados dos anos de 1990, nos países para os quais existem dados disponíveis. É o caso de países como: Alemanha, Argentina, China, Espanha, Indonésia, Irlanda, Polónia e República da Coreia. Nesses países, e noutros onde a proporção de baixos salários é alta ou está a aumentar, a probabilidade de se obter um emprego melhor remunerado é mínima, e o risco de se ficar aprisionado a empregos de baixa remuneração é alto. Além disso, existem elementos de discriminação associados aos persistentes baixos salários e às disparidades salariais. De acordo com o "Relatório Global sobre os Salários 2010/11", nos países industrializados e em desenvolvimento, os trabalhadores que têm empregos com baixos salários são geralmente jovens, são desproporcionadamente do sexo feminino e existe maior probabilidade de pertencerem a um grupo racial ou étnico ou imigrante desfavorecido.

O emprego vulnerável e os trabalhadores pobres. Estima-se que, a nível mundial, a taxa de emprego vulnerável em 2009 tenha sido de 50,1 por cento, aproximadamente 1,5 mil milhões de homens e mulheres trabalhadores tinham empregos vulneráveis[6]. A incidência de empregos

[3] ILO: *Global Employment Trends 2011*, 2011.

[4] Matsumoto M. and S. Elder (2010), *Characterizing the school-to-work transitions of young men and women: Evidence from the ILO School-to-work transition surveys,* Employment Working Paper No. 51, Geneva.

[5] Os salários reais aumentaram, nos países desenvolvidos, em cerca de cinco por cento em termos reais ao longo de toda a década dos anos de 2000. ILO, *Global Wage Report 2010/11*.

[6] O emprego vulnerável é o somatório dos trabalhadores por conta própria (trabalhadores independentes que não empregam nem uma pessoa) e dos trabalhadores familiares não remunerados.

vulneráveis permaneceu relativamente estável entre 2008 e 2009, depois de um declínio constante em anos anteriores. A dimensão do emprego vulnerável é maior do que a do desemprego, indicativo da existência, em grande escala, de relações de trabalho informais que privam normalmente os trabalhadores de proteção social e de mecanismos de diálogo social adequados. O emprego vulnerável é, também, muitas vezes caracterizado por baixos salários e duras condições de trabalho em que os direitos fundamentais dos trabalhadores podem estar comprometidos[7]. Além disso, as mulheres representam, em cada região, a maior proporção de trabalhadores vulneráveis.

Trabalhadores pobres, ainda que em declínio a nível global, estão muito generalizados. A taxa de pobreza extrema no trabalho (1,25 USD por pessoa/por dia) foi, em 2009, de 20,7 por cento, ou seja, abrangeu 632 milhões trabalhadores, o que significa 1,6 pontos percentuais acima da taxa inicialmente esperada com base nas tendências anteriores à crise. A proporção de trabalhadores que vivem com as suas famílias abaixo da linha da pobreza (2 USD por dia) era, em 2009, estimada em cerca de 39 por cento em todo o mundo ou seja 1,2 mil milhões de trabalhadores[8].

A persistência do emprego informal. A economia informal é uma fonte "natural" de emprego em muitos países. Em 2011, o emprego informal representou, pelo menos, dois terços do emprego não-agrícola em 11 dos 46 países de rendimentos médios ou baixos para os quais existem dados disponíveis. E, em mais de metade desses países, o número de mulheres superava o dos homens em empregos informais[9]. Além disso, o número de trabalhadores ocasionais está a aumentar e a proporção do trabalho ocasional por conta de outrém no emprego total aumentou nos países em desenvolvimento[10].

O aumento do trabalho precário nos países desenvolvidos. Nos países economicamente avançados, o debate sobre formas precárias de emprego[11] evoluiu durante a última década à volta de formas atípicas de emprego, tais como os contratos a termo e os contratos temporários, o trabalho a tempo parcial, o trabalho pontual (*on call*), trabalho a domicílio, teletrabalho e até mesmo algumas categorias de trabalhadores independentes. Dados revelam um aumento destes tipos de emprego nos países da OCDE devendo-se o crescimento do emprego de forma desproporcionada ao trabalho a tempo parcial. E ainda que os esquemas de partilha do emprego e de redução do horário de trabalho tenham ajudado, no curto prazo, a mitigar as perdas de emprego, as evidências relativas à natureza do trabalho a tempo parcial mostram, para os países que estão a recuperar da crise e para os quais existem dados disponíveis (21 países), que mais de 60 por cento registaram um aumento da proporção do **trabalho a tempo parcial involuntário** em 2009, especialmente entre os jovens e as mulheres, o que é indicativo de uma deterioração da qualidade global dos empregos criados. A incidência do emprego a tempo parcial involuntário está a aumentar noutros países como o México e o Equador, em que a proporção do trabalho a tempo parcial involuntário (em comparação com o emprego total) aumentou em mais de 2 pontos percentuais nos dois anos anteriores ao primeiro trimestre de 2010. Uma situação semelhante ocorreu na Colômbia, embora a um ritmo mais lento. A incidência de emprego temporário é particularmente elevada entre os jovens dos 15 aos 24 anos. Paralelamente a esta flexibilização da relação de trabalho, a segmentação do mercado de trabalho agravou-se. Por exemplo, em alguns países europeus, a relação entre trabalhadores

---

7 ILO: *Global Employment Trends 2011*: *The Challenge of a jobs recovery*, 2011.

8 Ibid.

9 Statistical update on employment in the informal economy, ILO Department of Statistics, June 2011.

10 *A new era of social justice*, Report of the Director General, International Labour Conference, 100th Session, 2011. ILC.100/DG/1A. Pp. 22–23.

11 Formas precárias de emprego referem-se ao trabalho atípico involuntário.

que mantêm o emprego durante mais tempo (acima de 10 anos) e aqueles cuja permanência no emprego é reduzida (menos de um ano) aumentou significativamente[12].

A complexidade das situações do emprego no mundo de hoje exige respostas multidimensionais e transversais em termos da esfera política em que se situam. A crescente complexidade da realidade do emprego também exige objetivos políticos integrados baseados nos pilares do trabalho digno: a promoção do emprego, o respeito pelas normas internacionais do trabalho, a proteção social e o diálogo social para todos. É por isso que são necessárias políticas nacionais de emprego abrangentes.

B. Um novo impulso para as políticas de emprego

O emprego desempenha um papel cada vez mais importante no desenvolvimento das agendas políticas nacionais e internacionais.

1. A agenda política internacional

A Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu e sublinhou no início dos anos de 1990 a importância do emprego produtivo e do trabalho digno. Este compromisso foi reafirmado, em julho de 2006, numa Declaração Ministerial que proporcionou um nível de apoio e de compromisso com a criação de emprego, sem precedentes, reconhecendo que o "emprego pleno e produtivo e o trabalho digno são um objetivo prioritário da cooperação internacional" e reafirmando que a "estratégia do emprego é uma componente fundamental de qualquer estratégia de desenvolvimento". Em Resoluções posteriores do Conselho Económico e Social (ECOSOC), de 2007 e 2008 foi sublinhada a importância de se adotarem abordagens em várias fases e multidimensionais centradas no emprego produtivo e no trabalho digno "que integre governos, setor privado, organizações da sociedade civil, representantes de empregadores e dos trabalhadores, organizações internacionais, nomeadamente as agências do sistema das Nações Unidas e as instituições financeiras internacionais"[13].

ODM: novo objetivo (1B)

Alcançar o pleno emprego e produtivo e o trabalho digno para todos, incluindo mulheres e jovens

Este objetivo contém quatro indicadores relacionados específica e diretamente com as questões do emprego.

Novos indicadores de emprego:

- Taxa de crescimento da produtividade do trabalho (PIB por pessoa empregada)
- Rácio Emprego/População
- Proporção de pessoas empregadas que vivem abaixo do limiar da pobreza
- Proporção dos trabalhadores por conta própria e trabalhadores familiares não remunerados no emprego total (taxa de emprego vulnerável)

Fonte: Guide to the new Millennium Development Goals Employment Indicators including the full set of Decent Work Indicators. International Labour Office. Employment Sector. Geneva, June 2009.

Em 2008, os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) foram alargados para incluírem quatro novos indicadores de emprego relativos a um novo objetivo, representando um compromisso renovado para a promoção do emprego (ver caixa abaixo). Isto levou ao reconhecimento de que a melhoria quantitativa e qualitativa do emprego é fundamental para a redução da pobreza no âmbito do objetivo 1 (Erradicar a pobreza extrema e a fome). Os indicadores apelam a todos os países para relatarem os progressos alcançados e para fornecerem, na medida do possível, dados desagregados por sexo e diferenciação entre áreas urbanas/rurais.

[12] Recurrent Item Report on Employment, 2010.

[13] The role of the United Nations system in providing full and productive employment and decent work for all, E/2007/INF/2/Add.1; United Nations Commission for Social Development, E/CN.5/2008/L.8.

Os líderes do G20 reconhecem cada vez mais o papel das políticas de emprego em relação à dimensão humana da crise económica e financeira de 2008. A este respeito, em abril de 2009, na Cimeira de Londres – Crescimento, Estabilidade e Empregos, os líderes do G20 aprovaram um Plano Global para a Recuperação e a Reforma, e comprometeram-se a "apoiar as pessoas afetadas pela crise, criando oportunidades de emprego e através de medidas de apoio ao rendimento" e a "apoiar o emprego estimulando o crescimento, investindo na educação e na formação, e através de políticas ativas do mercado de trabalho, centradas nos mais vulneráveis"[14].

Na Cimeira de Pittsburgh, em setembro de 2009, os líderes do G20 sublinharam o seu compromisso de colocar os empregos de *qualidade* no epicentro da recuperação através de um novo quadro para um crescimento forte, sustentável e equilibrado. O quadro requer "um enfoque permanente nas políticas de emprego" e exige "reformas estruturais para a criação de mercados de trabalho mais inclusivos, políticas ativas de mercado de trabalho e programas de educação e de formação de qualidade"[15].

A reunião de Ministros do Trabalho e Emprego dos países do G20 em Washington, em abril de 2010[16], e a Cimeira de Toronto, em setembro de 2010, reiteraram a importância dos aspetos qualitativos do emprego. A Declaração da Cimeira de Toronto afirmou que "uma política efetiva de emprego deve colocar os empregos de qualidade no cerne da recuperação"[17]. O Consenso de Seul sobre o desenvolvimento para um crescimento partilhado anunciado na reunião do G20, em novembro de 2010, representa um importante passo na direção de quadros macroeconómicos favoráveis ao emprego. Parte de uma preocupação com objetivos nominais, identificando nove pilares fundamentais que estão em linha com um quadro macroeconómico que promova o crescimento e emprego[18].

O emprego também ocupa um lugar de destaque nas agendas das instituições financeiras internacionais. Na histórica conferência realizada em Oslo, o FMI e a OIT[19], conjuntamente com outros líderes internacionais, apelaram a um compromisso internacional abrangente em torno de uma resposta centrada no emprego para a recessão da economia global.

---

14 G20 Leaders' statement, The Global Plan for Recovery and Reform, London, 2 Apr. 2009.

15 G20 Leaders' statement, The Pittsburgh Summit, Putting Quality Jobs at the Heart of the Recovery, Pittsburgh, 25 Sep. 2009.

16 G20 Labor and Employment Ministers' Recommendations to G20 Leaders April 21, 2010. Washington 2010.

17 G20 Toronto Summit Declaration, Toronto, June 26-27, 2010.

18 G20 Seoul Summit Declaration, November 11-12, 2010.

19 Oslo conference calls for Commitment to Recovery Focused on Jobs, September 13 2010.

2. As agendas de política nacional

O emprego está também no topo das agendas de política nacional, e a maioria dos países em desenvolvimento tem assumido, cada vez mais, o seu compromisso com o objetivo da promoção do emprego como parte das suas políticas económicas e sociais, e tem feito esforços para o concretizar[20]. Há evidências que também mostram que, cada vez mais, os países pedem apoio à OIT para a formulação, implementação e avaliação das suas políticas nacionais de emprego[21]. Na maioria dos países em desenvolvimento as estratégias de redução da pobreza (ERP) ou outros quadros nacionais de desenvolvimento desempenham um papel crucial como base para a formulação de políticas e para a afetação de recursos. Conclui-se, através de uma avaliação temática recente das ERP, que o emprego é cada vez mais recorrente na segunda geração das ERP, o que reflete uma mudança de mentalidade entre as agências governamentais e os parceiros multilaterais que orientam o processo para além dos mandantes da OIT. Finalmente, existem evidências de que o emprego é cada vez mais encarado como um objetivo transversal e que lhe é atribuída uma maior importância. O emprego jovem e as questões de género são também objeto de uma maior atenção, e estas questões coincidem com uma crescente presença destas duas dimensões quer nas ERP quer nas Políticas Nacionais de Emprego[22].

A crise financeira de 2008 marca um ponto de viragem na formulação das políticas económicas nacionais. A crise económica e financeira provocou grandes perdas de emprego e um número de desempregados para níveis sem precedentes. A crise expôs as fragilidades do paradigma da política macroeconómica antes da crise, que era orientada para o controlo da inflação e para garantir baixos défices orçamentais[23]. Conduziu os governos e os bancos centrais de todo o mundo a anunciar uma série de medidas, sem precedentes, de estímulo monetário e orçamental – medidas às quais se atribui muitas vezes um papel importante na contenção da crise global e na retoma do crescimento económico. Essas medidas discricionárias de estímulo orçamental criaram ou salvaram 21 milhões de empregos nos países do G20 em 2009 e 2010[24]. Os governos responderam, também, adotando uma série de

© OIT/ K. Cassidy

[20] ILO: General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1B), ILC, 99th Session, Geneva, 2010. O Relatório cobre o período de 1998–2007. Ver capítulo III "Employment Policies".

[21] Em janeiro de 2010, foram registados pedidos de 58 desses países para o período de 2010-11. Ver: Employment policies for social justice and a fair globalization. Recurrent item report on employment: ILO, 2010.

[22] Decent Work Issues in Poverty Reduction Strategies and National Development Frameworks. A seminar report 15–17 December 2008. International Training Centre, Turin, Italy.

[23] *Rethinking Macroeconomic Policy*. O. Blanchard, G. Dell' Ariccia, and P. Mauro. International Monetary Fund, 2010.

[24] Ver ILO: Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience (Geneva, 2010). http://ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/downloading/g20_report_accelerating.pdf.

políticas de emprego e de proteção social apoiadas por iniciativas de diálogo social[25]. As medidas adotadas pelos países refletem a abordagem articulada com o Pacto Global para o Emprego da OIT que foi unanimemente aprovado na Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 2009, pelos Estados Membros da OIT. A implementação do Pacto Global para o Emprego reforça a necessidade de reorientar e reforçar as políticas de emprego, a fim de as tornar mais eficientes e obter melhores resultados.

Apesar dos progressos acima mencionados, a generalização de uma conceção estreita das políticas de emprego continua a ser uma questão chave nas políticas de emprego. Em muitos países estas políticas permanecem limitadas a intervenções do lado da oferta, por parte do Ministério do Trabalho, e são escassas as tentativas sistemáticas para avaliar o impacto das políticas e programas económicos no emprego, tanto em termos quantitativos como qualitativos. São também necessários outros esforços para integrar as políticas e as metas do emprego no quadro global de desenvolvimento, assim como para incluir metas quantitativas e qualitativas nos mecanismos nacionais de monitoria. Finalmente, a crescente complexidade da realidade do emprego, bem como a sua natureza transversal, exige um conjunto de intervenções políticas integradas que abordem as dimensões macro e microeconómica e se dirijam quer à oferta, quer à procura, tendo em vista promover a qualidade e a quantidade dos empregos.

C. Definição e âmbito das políticas nacionais de emprego

Uma política nacional de emprego é uma visão concertada e coerente dos objetivos em matéria de emprego de um país e das vias para os alcançar. Refere-se a um conjunto de intervenções multidimensionais que são concebidas para atingir os objetivos quantitativos e qualitativos específicos do emprego num dado país. Inclui um plano de ação, selecionado a partir de alternativas à luz de determinadas condições e adotado na base de um acordo comum alcançado por todas as partes interessadas. É prosseguido por um governo para responder aos desafios e oportunidades claramente identificados.

Definições

- **Política de emprego:** uma visão e um quadro concertado e coerente ligando todas as intervenções na área do emprego e todos os *stakeholders* num determinado país.
- **Estratégia ou plano de ação para o emprego**: Um plano de ação para a implementação da política, incluindo resultados (*outcomes)* e produtos (*outputs*), metas e indicadores SMART, um plano de trabalho com uma divisão clara de responsabilidades e um orçamento detalhado.
- **Programas**: instrumentos para a implementação da política, geralmente construídos em torno dos objetivos da política.
- **Projetos**: intervenções financiadas pelos doadores que devem ser alinhadas com os resultados da política.

Uma política de emprego não é implementada apenas pelo ministério responsável pelo Emprego, é da responsabilidade de um conjunto diversificado de atores, desde ministérios-chave responsáveis pela criação de emprego até aos governos locais e organizações de trabalhadores e de empregadores. O ministério responsável pelo Emprego desempenha um papel central de coordenação, defende a promoção do emprego digno e assegura o bom funcionamento do mercado de trabalho.

[25] A pedido do G20, a OIT levou a cabo um questionário sobre novas medidas tomadas durante o período da crise que vai de meados de 2008 a meados de 2009. O questionário incluiu 54 países, incluindo todos os países do G20 e da OCDE, através de 32 medidas de política. Ver Employment Working Paper Nº 100 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_166606.pdf), Nº 101 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_167804.pdf) e Nº 102 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_167806.pdf)

A política nacional de emprego não é um conjunto de atividades desarticuladas ou de projetos implementados pelo ministério responsável pelo Emprego. Uma política de emprego proporciona uma visão geral que se estende, pelo menos, por três ou quatro anos, a partir de uma análise integral da situação do emprego nacional e com base numa ampla discussão sobre as opções disponíveis para criar empregos dignos ou outros critérios para a escolha das melhores opções que estejam disponíveis.

A política de emprego de um país pode assumir diferentes formas; por exemplo, alguns países incluem uma declaração de ordem geral na sua constituição e no direito primário. O artigo 80º da Constituição da Nicarágua de 1987 e o artigo 60º da Constituição do Panamá de 1972, por exemplo, estipulam que o trabalho é um direito e que o Estado deve elaborar políticas de emprego visando o pleno emprego. Outros países fazem declarações mais específicas sobre aspetos precisos das suas políticas de emprego através do direito derivado e instrumentos de política, como é caso da Política Nacional de Emprego (Decreto nº 2008-271), no Burkina Faso, ou a Lei de Promoção do Emprego (2008), na China. Outros países fazem referência à política de emprego nas suas estratégias para a redução da pobreza ou nos planos de desenvolvimento nacional; é o caso da Indonésia, onde o quadro de desenvolvimento nacional incorpora os objetivos do emprego, ou das Honduras, onde o Decreto Executivo Nº PCM-05-2007 de 2007 integra o seu Plano Nacional de Criação de Emprego Digno na sua estratégia de redução da pobreza e atribui-lhe o estatuto de política de Estado.[26]

Vale a pena notar, nesta fase, que um documento único autónomo adotado pela autoridade política dos Estados Membros, ao mais alto nível, é o modelo mais ambicioso. Os modelos alternativos são menos ambiciosos, mas podem ser mais eficazes na integração das mensagens chave de política das PNE nos quadros de desenvolvimento nacional. Em última análise, o modelo escolhido depende das preferências particulares dos mandantes nos Estados Membros.

Formular uma política nacional de emprego pode responder a vários propósitos, um deles é proporcionar uma visão e um quadro coerente para todas as intervenções e todos os atores chave envolvidos no emprego, no país. Pode ser uma forma de reunir, em conjunto, os principais atores a nível dos governos local e central, de sensibilizar o público para algumas questões críticas, de estabelecer acordos quanto a ações prioritárias e de atribuir responsabilidades. Também pode ser uma via para colher as opiniões das organizações de trabalhadores e de empregadores e para obter o seu apoio.

Este guia apresenta o processo e os instrumentos necessários para monitorizar o ciclo completo das políticas, conduzindo a uma política de emprego plena e abrangente, e o respetivo plano de ação. Em alguns países (por exemplo, onde a situação pós-crise – seja ambiental, política ou económica – ou naqueles em que a capacidade institucional é fraca, particularmente em termos de implementação etc.), pode ser mais apropriado uma política mais limitada, ancorada na realidade e que estabeleça as bases para uma política mais abrangente. No entanto, mesmo uma política mais limitada deve ser baseada numa análise fundamentada da situação do emprego e através de um sólido diagnóstico que justifique as opções tomadas. A política deve, igualmente, ter objetivos e indicadores claros, assim como um mecanismo institucional para a implementar, monitorizar e avaliar, bem como um orçamento detalhado. Neste sentido, a metodologia apresentada neste guia aplica-se a todas as situações, desde que seja utilizada de forma flexível e se adapte a cada contexto.

[26] ILO: General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1B), ILC, 99th Session, Geneva, 2010.

II. A abordagem da OIT para as políticas nacionais de emprego

A. Os principais quadros da OIT para as políticas de emprego

Os três princípios orientadores de uma política de emprego:

- **Quantidade** - Trabalho para todas as pessoas que estão disponíveis e que procuram trabalho
- **Qualidade** - Esse trabalho será tão produtivo quanto possível
- **Não discriminação** – Haverá liberdade de escolha de emprego e cada trabalhador ou trabalhadora terá todas as possibilidades de utilizar as suas qualificações e os seus dons, independentemente da sua raça, sexo, idade, religião, opinião política, origem social, etc.

Convenção (Nº 122) sobre a Política de Emprego, 1964

A Constituição da OIT (1919) prevê "a luta contra o desemprego e a garantia de um salário que assegure condições de subsistência adequadas" e a Declaração de Filadélfia (1944) reconhece o papel da OIT na promoção do pleno emprego e do aumento do nível de vida. A característica essencial da OIT, que a distingue das outras organizações do sistema atual das Nações Unidas e que faz parte da sua história, é o caráter primordial que atribui ao diálogo entre os principais atores económicos como uma forma de promover o progresso social – em que representantes dos trabalhadores e de empregadores desempenham um papel em pé de igualdade com os governos nas discussões e decisões da organização e que é conhecido como tripartismo[27].

1. O quadro normativo

A Convenção (Nº 122) relativa à Política de Emprego de 1964, ratificada por 104 países (informação de agosto de 2011), expressa a determinação dos Estados Membros em atingir o pleno emprego produtivo e livremente escolhido. Cria a obrigação para os Estados Membros de se pronunciarem explícita e formalmente sobre a sua política de emprego. Esta declaração pode ser formulada de várias formas. Alguns países, por exemplo, declaram o objetivo do pleno emprego, ao passo que outros afirmam como dever do Estado o de promover as condições que assegurem a concretização do direito ao trabalho[28].

A Convenção exige que a política nacional de emprego seja encarada como um objetivo principal no quadro das prioridades nacionais. Como resultado, a política ativa de emprego deve ser um dos principais objetivos das políticas macroeconómicas, pelo que deve ter um enfoque na conceção e implementação dessas políticas. O artigo 1º, parágrafo 2, da Convenção define os princípios da política de emprego, que devem assegurar que "(a) haverá trabalho para todas as pessoas disponíveis para trabalhar e que procuram trabalho, (b) esse trabalho será tão produtivo quanto possível, (c) haverá livre escolha de emprego e cada trabalhador terá todas as possibilidades de adquirir as qualificações necessárias para ocupar

[27] G. Rodgers et al.: *The International Labour Organization and the quest for social justice*, 1919-2009, (Geneva, 2009).

[28] ILO: General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1B), ILC, 99th Session, Geneva, 2010.

um emprego que lhe convenha e de utilizar, nesse emprego, as suas qualificações e os seus dons, independentemente da sua raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social".

A *Employment Policy Recommendation* – Recomendação (Nº 122) sobre Política de Emprego de 1964 e a *Employment Policy (Supplementary Provisions) Recommendation* – Recomendação (Nº 169) sobre Política de Emprego, (Disposições Complementares) de 1984, enumeram em detalhe as abordagens políticas para apoiar os esforços dos Estados Membros no desenvolvimento e implementação de políticas e programas de emprego eficazes. Cerca de 20 instrumentos adicionais adotados pela OIT sobre o desenvolvimento das competências e das empresas, serviços de emprego, deficiência, relações de trabalho, empresas multinacionais e trabalho no setor rural orientam o trabalho técnico e de sensibilização nestas áreas.

Consultas tripartidas[29]

O artigo 3º da Convenção prevê que "os representantes dos meios interessados nas medidas a tomar, e particularmente os representantes dos empregadores e dos trabalhadores, deverão ser consultados quanto à política de emprego, para que sejam efetivamente consideradas a sua experiência e opiniões, para que colaborem inteiramente na elaboração destas políticas e ajudem a obter para elas todo o apoio". O âmbito dessas consultas não deve ser limitado às medidas de políticas de emprego num sentido restrito, mas devem estender-se a todos os aspetos da política económica que têm um impacto sobre o emprego. Neste sentido, os parceiros sociais devem ser consultados quer sobre os programas de mercado de trabalho, ou de desenvolvimento de competências, quer sobre a formulação de políticas económicas mais amplas que possam ter impacto na promoção do emprego. As consultas deverão, também, ser usadas como um mecanismo para obter o apoio das pessoas afetadas pela implementação das políticas que são eventualmente adotadas. Isto não cria, contudo, a obrigação da negociação dessas políticas até que seja alcançado um acordo unânime. Finalmente, esta disposição proporciona uma abordagem de ampla participação no processo de consultas, e que não se limita aos parceiros sociais, mas se refere também aos representantes das pessoas afetadas pelas medidas de emprego. As consultas devem incluir as perspetivas de outros segmentos da população economicamente ativa, tais como as pessoas que trabalham no setor rural e na economia informal.

A Convenção não só exige a realização de consultas relativamente à formulação das políticas de emprego, mas também apela ao apoio dos representantes das pessoas afetadas para que sejam incluídas na implementação destas políticas. A Recomendação (Nº 122) sobre Política de Emprego, de 1964, também prevê que os empregadores e os trabalhadores dos setores público e privado, bem como as suas organizações, "devem tomar todas as medidas apropriadas para promover o estabelecimento e a manutenção do pleno emprego produtivo e livremente escolhido". A iniciativa para ações desta natureza depende mais dos empregadores e dos trabalhadores e das suas organizações do que do governo.

Muitos exemplos confirmam o envolvimento de fóruns tripartidos na conceção e promoção de medidas de emprego. No Brasil, a formulação, implementação e monitoria da política de emprego é assegurada pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), estrutura tripartida, entre otros, que administra a implementação das políticas de emprego.

[29] General Survey concerning employment instruments (2008), parágrafos 73-95.

2. O quadro político

A Agenda Global para o Emprego (AGE)[30] fornece os principais elementos de um quadro de política de emprego. Ela exige uma abordagem integrada com intervenções do lado da oferta e da procura e aos níveis macro e micro, visando melhorar a quantidade e a qualidade do emprego.

Através da estratégia da implementação para a AGE (2006)[31], procurou-se torná-la operacional e diretamente aplicável à conceção e implementação de políticas nacionais de emprego. Ela estrutura o conteúdo da AGE em torno de cinco áreas chave das políticas de emprego, juntamente com a proteção social: desenvolvimento do emprego; competências, tecnologia e empregabilidade; desenvolvimento da empresa; instituições e políticas do mercado de trabalho; e governança, representação e sensibilização. Têm sido feitos esforços para integrar a igualdade de género e foi desenvolvido um novo instrumento para apoiar a transversalização *(mainstreaming)* da dimensão de género em todas áreas de política do quadro da AGE[32]. O objetivo da AGE de colocar o emprego no centro das políticas económicas e sociais e nas estratégias de desenvolvimento internacionais é reafirmado na Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa[33]. A Declaração enfatiza a importância desta abordagem integrada ao reconhecer as sinergias existentes entre os objetivos do trabalho digno e reafirma o compromisso de todos os membros da OIT "para colocar o pleno emprego produtivo e o trabalho digno no centro das políticas económicas e sociais." Como ação de monitoria da Declaração sobre a justiça social, a Conferência Internacional do Trabalho aprovou, em junho de 2010, uma resolução sobre o emprego que salienta a importância da formulação e implementação de políticas de emprego que promovam o pleno emprego, digno, produtivo e livremente escolhido[34]. As conclusões apelam especificamente ao *Bureau* para "reforçar as suas capacidades e expandir os seus serviços para dar aconselhamento em tempo útil e personalisados sobre as políticas de emprego, avaliar o seu impacto e as lições a retirar."[35]

B. A abordagem a nível institucional

1. Intervenções políticas integradas e bem concebidas

É hoje comummente reconhecido que o crescimento económico, sendo necessário, não é por si só suficiente para criar empregos produtivos e sustentáveis. É por isso que para promover a qualidade e quantidade do emprego precisamos de um amplo conjunto de intervenções políticas integradas e bem concebidas, transversais às dimensões macro e microeconómicas e destinadas quer à procura quer à oferta da mão-de-obra. Na Agenda do Trabalho Digno, o emprego é uma questão transversal e o resultado de interações políticas a vários níveis. A Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa destaca a natureza dos quatro objetivos para o trabalho digno como sendo "indivisíveis, interdependentes e que se reforçam mutuamente". Tal abordagem é cada vez mais vista como o quadro de um novo

30 http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang--en/index.htm

31 Vision document on operationalizing the employment component of Decent Work Country Programmes, March 2006,GB.295/ESP/1/1. http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_103335/lang--en/index.htm

32 ILO: *Guidelines on gender in employment policies* (Geneva, 2009).

33 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf

34 Section IV. Parts 28–30. Conclusions concerning the recurrent discussion on employment. ILC, June 2010.

35 Part 30 (ii). Conclusions concerning the recurrent discussion on employment. ILC, June 2010.

paradigma de desenvolvimento económico e social, caracterizado por um crescimento equitativo centrado no emprego e induzido pelos rendimentos[36].

A interdependência dos quatro objetivos estratégicos da OIT

(i) O potencial do pleno crescimento social e económico de uma sociedade não pode ser totalmente realizado se a população não beneficiar de um piso de proteção social.

(ii) Da mesma forma, os regimes de segurança social não podem ser financiados sem uma economia e base de emprego sólidas.

(iii) O emprego não pode ser livremente escolhido se não forem respeitados os princípios e direitos fundamentais no trabalho.

(iv) Sem diálogo social é impossível a distribuição justa dos benefícios resultantes dos ganhos de produtividade e do crescimento, bem como dos custos do ajustamento em tempos de crise económica.

(v) Os ganhos de produtividade e crescimento do emprego não podem ser alcançados sem um ambiente propício às empresas sustentáveis.

Fonte: Conclusions concerning the recurrent discussion on employment, 2010.

Os detalhes desta perspetiva multidimensional sobre o emprego encontram-se na AGE e na sua estratégia de implementação, que inclui 10 elementos-chave organizados em seis áreas de política interrelacionadas. A promoção do emprego deve, portanto, ser tratada através de uma abordagem interdisciplinar, multissetorial, abrangendo os vários *stakeholders* e as várias agências das Nações Unidas.

2. Melhorar a coordenação e a coerência das políticas

A coordenação e a coerência das políticas entre os ministérios do Trabalho e dos Assuntos Económicos é indispensável. A abordagem e a concepção mais amplas e integradas da política de emprego só serão eficazes quando existir uma verdadeira coordenação entre os ministérios das Finanças e dos Assuntos Económicos, os ministérios setoriais e o Ministério do Trabalho. Isso requer um compromisso político ao mais alto nível e um ambiente institucional adequado, mas estas condições nem sempre estão presentes.

Os resultados em matéria de emprego decorrem das estratégias de crescimento, das políticas económicas e das estratégias para estimular a procura que vão para além das competências dos ministérios do trabalho e que devem, cada vez mais, desempenhar o papel *pivot* de orientar e monitorizar os resultados do emprego. Apoiar a sua capacidade para desempenhar esse papel de coordenação e incentivar a colaboração com outros ministérios setoriais, bem como com ministérios e organismos responsáveis pela gestão macroeconómica – como o Banco Central, o Ministério das Finanças e agências de planeamento nacional – continuam a ser uma prioridade fundamental.

A coerência das políticas no âmbito da comunidade internacional pode apoiar fortemente as iniciativas nacionais. A importância do emprego produtivo e do trabalho digno para todos tem sido amplamente reconhecida e apoiada ao mais alto nível, inclusivamente pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Este compromisso foi reafirmado em julho de 2006 numa Declaração Ministerial que proporcionou um nível sem precedentes de apoio e de empenhamento à criação de emprego e à Agenda do Trabalho Digno. A Declaração reconhece

[36] *Conclusions concerning the recurrent discussion on employment by the 2010 Session of the International Labour Conference.*

que "o pleno emprego produtivo e o trabalho digno são um objetivo prioritário da cooperação internacional". Em Resoluções posteriores do ECOSOC (2007 e 2008), destacaram-se a importância de abordagens a diferentes níveis e multidimensionais, centradas no emprego produtivo e no trabalho digno "que integrem governos, o setor privado, organizações da sociedade civil, representantes dos empregadores e dos trabalhadores, e organizações internacionais, em particular, as agências do sistema das Nações Unidas e das instituições financeiras internacionais"[37].

Em setembro de 2010, o FMI e a OIT e outros líderes internacionais apelaram a um amplo compromisso internacional para uma política centrada no emprego como resposta à desaceleração da economia global. Ao mesmo tempo, os líderes do G20 reconhecem cada vez mais a importância da coordenação e coerência da política de emprego. O novo quadro para um Crescimento Forte, Sustentável e Equilibrado apela à "manutenção do enfoque nas políticas de emprego" e exige "reformas estruturais para criar mercados de trabalho mais inclusivos, políticas ativas do mercado de trabalho e programas de educação e formação de qualidade"[38]. O consenso de Seul sobre o desenvolvimento para um crescimento partilhado, alcançado durante a reunião dos representantes do G20, em novembro de 2010, representa um grande passo para incentivar quadros macroeconómicos favoráveis ao emprego.

3. Diálogo social e negociação coletiva

O tripartismo e a política de emprego devem ser reforçados; a verdadeira prioridade para muitos países e para a OIT é a criação e o reforço das capacidades das organizações de empregadores e de trabalhadores e das instituições tripartidas para um diálogo informado e eficaz sobre a política de emprego e para influenciar a centralidade dos objetivos do emprego.

O nível de sindicalização reduzido, e em decréscimo, e o enfraquecimento da negociação coletiva em muitos países continuam a ser fonte de preocupação. Não é só por causa das dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores quando tentam organizar-se (muitas vezes devido ao aumento do número de trabalhadores atípicos, incluindo muitos trabalhadores domésticos, como foi destacado anteriormente no relatório), mas também porque muitas vezes existem poucos outros mecanismos disponíveis e à disposição dos trabalhadores não organizados para garantir salários justos e dignos. Neste contexto, é interessante notar que, durante a crise, houve um renovado interesse pelo papel do Estado na promoção da negociação coletiva através de vários incentivos (por exemplo, a partilha do trabalho e subvenções ao emprego). Houve também um crescente reconhecimento da relevância da negociação coletiva para obter aumentos dos salários que acompanhassem o crescimento económico, inclusivé nos países asiáticos. Se for possível, e necessário, a negociação salarial tripartida – quando não propriamente a negociação colectiva – pode, também, beneficiar os trabalhadores vulneráveis, graças à sua ampla cobertura[39].

---

37 Resoluções de 2007/2 *The role of the United Nations system in providing full and productive employment and decent work for all E/2007/INF/2/Add.1* e *United Nations Commission for Social Development, E/CN.5/2008/L.8*

38 G20 Leaders' statement, The Pittsburgh Summit, Putting Quality Jobs at the Heart of the Recovery, Pittsburgh, 25 Sep. 2009.

39 ILO: *Global Wage Report 2010*, (Geneva, 2010).

C. A abordagem a nível político

1. O papel das políticas macroeconómicas na promoção do crescimento favorável ao emprego[40]

Os países e a comunidade internacional devem implementar políticas macroeconómicas nas quais a prossecução dos ODM, do pleno emprego produtivo e o trabalho digno para todos devem fazer parte de um quadro de estabilidade de preços e de sustentabilidade orçamental. Os governos devem, especificamente, pôr em prática um quadro macroeconómico que: a) incentive a procura necessária para apoiar a criação de empregos dignos em número suficiente; b) apoie um setor financeiro que mobilize e afete recursos para o desenvolvimento e c) mantenha a estabilidade macroeconómica.

Exemplos de públicações sobre políticas macroeconómicas favoráveis ao emprego:

- IPC, Policy Research Brief n° 4, 2007: 'The Macroeconomic Implications of MDG-Based Strategies in Sub-Saharan Africa'
- IPC, Policy Research Brief n° 6, 2008: 'Pro-Growth Alternatives for Monetary and Financial Policies in Sub-Saharan Africa'

Políticas macroeconómicas centradas no investimento e orientadas para o desenvolvimento

Os principais instrumentos de política macroeconómica são as alterações na taxa de juro e na massa monetária, conhecida como política monetária, e também nas alterações na tributação e na despesa pública, conhecidas como política orçamental. Um quadro macroeconómico favorável ao emprego utilizará estes instrumentos para incentivar a criação de mais emprego.

Não existe um quadro macroeconómico favorável ao emprego de um modelo uniforme que sirva a todas as situações (*one-size-fits-all*), mas as experiências recentes apontam a existência de dois quadros de política macroeconómica alternativos para a formulação de políticas macroeconómicas favoráveis ao emprego[41]. O primeiro quadro centra-se na manutenção de uma taxa de câmbio real estável e competitiva (SCRER*), como é o caso da Argentina e da Turquia, bem como o controlo de choques externos (causados pelos termos de troca ou pela saida de capitais). Neste contexto, a gestão da taxa de câmbio é a principal política conduzida, desempenhando a política monetária (por exemplo, metas de inflação baixas) um papel secundário, especialmente em economias que se têm vindo a tornar cada vez mais abertas[42]. No entanto, as implicações do quadro SCRER para a gestão da balança de capital e das políticas orçamentais, nomeadamente em matéria de investimento público, precisam de ser cuidadosamente analisadas e existe uma clara necessidade de gerir o volume e a composição dos fluxos de capital privado internacional (ver o recente imposto sobre transações modestas introduzido no Brasil). Esta gestão é complementar à gestão da taxa de câmbio, uma vez que as políticas macroeconómicas centradas no investimento são, frequentemente, confrontadas com

[40] Esta seção parte da apresentação feita por Terry McKinley no *Employment Policy Department Retreat* da OIT, em setembro de 2010, intitulada *Pro-Employment Macroeconomic Policies* assim como a sua apresentação no referido evento, em setembro de 2011, intitulada *Pro-Employment Macroeconomic Frameworks: Review of Country Studies*.

[41] *Macroeconomic policies for full and productive employment, Research project of the Employment Policy Department, 2010-11.* Onze estudos de países e um relatório síntese, brevemente em livro. http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/lang--en/index.htm

[42] A inflação moderada (5-10 por cento, ou não mais de 10 por cento ao ano por um tempo limitado) pode não ser prejudicial para o crescimento, nem para a promoção da exportação (se a taxa de câmbio for gerida corretamente). *N.T.Sigla Inglesa. SCRER: *stable and competitive real exchange rate*.

a ameaça da redução da "confiança comercial", de uma elevada saída de capitais e de uma rápida depreciação da taxa de câmbio. Seria difícil implementar políticas monetárias (e também orçamentais) independentes sem algum tipo de gestão da balança de transações de capital.

O segundo quadro alternativo coloca as Políticas Orçamentais Centradas no Investimento Público em primeiro plano e as políticas monetárias subordinadas às políticas orçamentais. Neste quadro, as políticas monetárias apoiam a expansão orçamental e a promoção de exportações, proporcionando a liquidez adequada para uma economia em expansão e incentivando as taxas de juro reais moderadas mas positivas para os investimentos privados (e públicos). Inversamente, um objetivo estrito em matéria de inflação (em particular abaixo dos 5 por cento) é incompatível com esta abordagem. As políticas orçamentais destinam-se a ampliar a oferta agregada (por exemplo, expandindo a capacidade produtiva e a mobilização de recursos internos) e, ao mesmo tempo, estimular a procura agregada (por exemplo, investimento público para aumentar as oportunidades). Neste contexto, a gestão da taxa de câmbio permanecerá importante na promoção da competitividade internacional e a gestão da balança de transações de capital será um corolário desta abordagem – especialmente para choques provocados pela saída de capital.

As políticas macroeconómicas não são, por si só, suficientes para promover o emprego. A investigação mostra os resultados dececionantes quanto aos resultados do emprego, mesmo em tempos de elevado crescimento económico; as políticas macroeconómicas criam um ambiente propício a transformações estruturais geradoras de emprego, mas há ainda necessidade de um conjunto de políticas estruturais.

Políticas estruturais favoráveis ao emprego

As políticas macroeconómicas (com exceção das políticas orçamentais) são instrumentos abrangentes e inequívocos que têm, na sua maioria, um impacto sobre toda a economia. Para criar empregos também se deve ter em conta a *composição* dos estímulos macroeconómicos, assim como o seu impacto agregado sobre o crescimento (por exemplo, a composição das despesas públicas). As políticas estruturais podem ser ajustadas para ajudar a promover o emprego produtivo (por exemplo, apoiando setores de trabalho intensivo ou aumentando a intensidade de emprego para alguns setores) e essas políticas envolvem uma distribuição diferencial dos recursos económicos[43]. As seguintes políticas estruturam o acesso a oportunidades económicas e ao emprego:

- **Políticas orçamentais:** o seu impacto pode ser diferenciado por setor económico ou tipo de emprego (por exemplo, a localização do investimento público em infraestruturas).
- **Políticas financeiras**: o acesso a serviços financeiros pode ser diferenciado (por exemplo, aumentando o acesso em áreas rurais ou para o desenvolvimento de pequenas e médias empresas (PME) na economia informal).

[43] No entanto, com a liberalização e a privatização eliminaram-se alguns dos poderes discricionários do Estado, deixando a afetação de recursos para os mecanismos de mercado. Em resultado disso, as oportunidades de emprego podem aumentar sem que necessariamente se facilite o acesso a essas oportunidades aos trabalhadores pobres; daqui decorre a necessidade de políticas que promovam a equidade. Estas políticas podem passar por proporcionar o acesso à educação por parte da população ativa, o desenvolvimento de competências, a tecnologia, a terra e outros recursos e bens produtivos. As famílias são muitas vezes pobres precisamente porque os seus membros que trabalham não têm esse acesso. Essas políticas poderiam envolver ou reorientar o impacto das políticas estruturais, tais como a concessão de microcrédito ou micro-seguro. Poderiam também abranger a proteção social, tais como a iniciativa da Organização das Nações Unidas sobre o piso de proteção social, que poderia proporcionar o acesso universal aos serviços e às transferências sociais (garantias sociais contra o risco).

- **Políticas industriais**: a importância das estratégias industriais e de outras estratégias setoriais para a transformação estrutural deve ser reafirmada. O emprego industrial estagnou em muitos países de baixos rendimentos, em resultado de orientações políticas que têm desencorajado a utilização de estratégias setoriais baseadas em vantagens comparativas dinâmicas e em políticas de transformação estrutural proativas. As políticas industriais e setoriais são importantes porque podem acelerar a via do conhecimento, das competências e acumulação de capacidades. É por isso que deve ser dada maior atenção a novos tipos de políticas industriais e de políticas mais competitivas e evitar distorções e incentivos ineficazes. Os recursos podem ser canalizados de forma diferente para diferentes setores ou subsetores económicos (por exemplo, para bens transacionáveis em vez dos não transacionáveis).

- **Regime comercial**: a recente crise económica mundial tem mostrado que os padrões comerciais podem ter um impacto significativo a nível do emprego nos setores orientados para a exportação nos países em desenvolvimento[44]. As tarifas podem ser ajustadas dentro dos limites estabelecidos pela OMC, por setor ou subsetor, a fim de promover a criação de emprego e proteger os empregos existentes.

2. Metas para o emprego

A maioria dos países define e mede o desempenho económico através de metas para a inflação, produção, exportação ou atração de investimentos. A crise económica deu um novo ímpeto à necessidade e à oportunidade de introduzir metas do mesmo estilo em matéria de emprego. Definir o emprego como meta significa assumir um compromisso político explícito para alcançar um dado resultado no mercado de trabalho, em geral, ao longo de um determinado período. Este período pode coincidir com o ciclo político (eleitoral), mas não necessariamente, especialmente nos países nos quais a calendarização das comissões de planeamento é independente do ciclo eleitoral.

Muitos países adotaram, recentemente, diferentes tipos de objetivos em termos de emprego. Uma avaliação interna da OIT das políticas nacionais de emprego concluiu que foram identificadas metas quantitativas em

Caixa 1.1 Exemplos de metas de emprego em países selecionados

- A Estratégia de Desenvolvimento Sócio-Económico (2011-2020) do Vietname visa criar 10 milhões de empregos. No âmbito do programa nacional de acção para a criação de empregos e formação de competências, serão criados cerca de 1,6 milhões de empregos num ano, incluindo 80 mil a 100 mil postos de trabalho no estrangeiro.
- Em 2004, o governo sul-Africano, no quadro da Iniciativa para o Crescimento Acelerado e Partilhado, comprometeu-se a reduzir para metade a pobreza e o desemprego até 2014.
- Na Índia, o Programa Nacional de Garantia de Emprego nas Áreas Rurais (*National Rural Guarantee Scheme*) garante 100 dias de trabalho por ano para um membro de cada um dos 60 milhões de agregados famíliares rurais.
- A Estratégia Europa 2020 para o Emprego e o Crescimento apresenta um grande objetivo en relação ao mercado do trabalho que procura aumentar a taxa de participação do mercado de trabalho para 75 por cento para mulheres e homens com idades entre os 20 e os 64 anos em 2020.
- A Estratégia de Emprego 2010-2014 da Bósnia e Herzegovina identificou três objetivos: aumento anual de 2 pontos percentuais na taxa de emprego global, um aumento anual de 2,5 pontos percentuais na taxa de emprego das mulheres e a redução do desemprego jovem em 30 por cento até 2014.

[44] E. Gamberoni; E. von Uexkull and S. Weber: "The role of openness and labour market institutions for employment dynamics during economic crises", *Employment working paper No. 68*, International Labour Office, Employment Sector, Trade and Employment Program, (Geneva, ILO, 2010). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_152690.pdf

matéria de emprego, explícitas em 75 por cento dos 41 documentos sobre políticas nacionais de emprego provenientes de países em vias de desenvolvimento de diferentes regiões do mundo.

Alcançar as metas ambiciosas de emprego que são anunciadas pelos países é, na verdade, um desafio fundamental. Estes objetivos não recebem muitas vezes o mesmo tratamento que outras metas económicas e não estão suficientemente integrados nas políticas económicas, nos planos nacionais de desenvolvimento e nas estratégias de investimento. Em geral, também, as metas para o emprego referem-se apenas à dimensão quantitativa do emprego. Raros são os objetivos que se relacionam com a melhoria da qualidade do emprego, por exemplo, reduzir o subemprego, a pobreza dos trabalhadores e o trabalho informal[45]. Além disso, os sistemas de monitoria e os indicadores de monitoria relativos ao emprego são geralmente frágeis, tanto nos sistemas nacionais de informação e monitoria governamentais como nos setoriais. As metas de emprego devem ser apoiadas por sólidos indicadores focados no emprego, que avaliem a realização dos objetivos.

3. Sistemas de proteção social favoráveis ao emprego: um ciclo virtuoso do desenvolvimento económico e social[46]

O investimento no alargamento da proteção social é um dos elementos essenciais de uma estratégia coerente para o desenvolvimento económico e social. Se bem concebido e gerido esse investimento pode desencadear um círculo virtuoso levando a um conjunto de políticas de proteção social e de emprego que tenham uma sequência lógica. Sem investir no alargamento – no mínimo – da proteção social básica, os países não podem beneficiar plenamente do potencial produtivo da sua população ativa e, portanto, explorar plenamente o seu potencial de crescimento. Tal investimento proporciona a base de uma política de emprego eficaz, que pode acelerar a formalização do trabalho e, por consequência, levar a elevados níveis de crescimento justo e sustentável – como pré-requisito para financiar elevados níveis de bem-estar. Este processo de desenvolvimento deve basear-se em princípios credíveis como são os enunciados nas normas da OIT e ser conduzido no âmbito do diálogo social para manter o consenso da sociedade.

Tais investimentos contribuirão para a saúde, boa alimentação e educação da população e, assim, para a sua empregabilidade na economia formal. Uma economia só cresce verdadeiramente quando os indivíduos podem passar da economia informal para a formal, e podem passar de atividades de subsistência pouco produtivas para uma situação de contribuintes que pagam os seus impostos e contribuições sociais; é então possível arrecadar impostos sobre os rendimentos para financiar o Estado e o sistema de segurança social o que, por sua vez, permite alcançar níveis mais elevados de bem-estar e de crescimento. Logo que as pessoas estejam em situação de entrar no mercado de trabalho formal, níveis mais elevados de segurança social, se bem concebidos, constituem incentivos necessários para os trabalhadores permanecerem no emprego formal, tal como proporcionam a segurança financeira que lhes permite adaptar-se às mudanças tecnológicas e económicas através da formação e da reconversão profissional. Um nível mais elevado de segurança social é uma das condições necessárias para manter altos níveis de formalidade.

---

45 Com algumas exceções, por exemplo, as Políticas Nacionais de Emprego do Burkina Faso e de Madagáscar.

46 ILO: *Social security for social justice and a fair globalization*, Recurrent discussion on social protection (social security) under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, International Labour Conference, 100th Session, 2011 - Report VI.

Caixa 1.2 **Exemplos de estímulos à procura e de proteção dos mais vulneráveis através de melhorias na proteção social no Brasil e na Índia**

No Brasil, políticas sociais bem concebidas atenuaram o impacto da crise sobre os mais vulneráveis e contribuíram para o crescimento da procura interna. Os dados mostram que o aumento da despesa em transferências sociais – Bolsa Família (Beneficio de Prestação Continuada – BPC) e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – tiveram um efeito multiplicador significativo. Por exemplo, estima-se que o BPC teve um efeito multiplicador no rendimento familiar de 2,2 e de 1,4 em relação ao PIB. Na verdade, estima-se que o aumento das transferências sociais se traduziu numa injeção de 30 mil milhões de dólares na economia e criou (ou manteve) potencialmente 1,3 milhões de empregos. Estas medidas não só ajudaram a mitigar as consequências da crise para os mais vulneráveis, como também contribuíram para o crescimento da procura interna através do dinamismo económico local nos setores de trabalho intensivo. Também contribuíram para o desenvolvimento a longo prazo do Brasil.

Nas últimas duas décadas, o Brasil fez progressos substanciais na redução da pobreza e da desigualdade de rendimento – através de um sistema global de proteção social. No entanto, há ainda que fazer mais, concebendo medidas de proteção social que tenham presente os objetivos do mercado trabalho. Por exemplo, mesmo que se deva saudar o facto de que mais de 12 milhões de famílias beneficiam do programa Bolsa Família, o simples fato de apenas um quarto da população aceder a este programa é fonte de preocupação. Embora os benefícios sócio-económicos do programa estejam claramente estabelecidos e documentados, os esforços de reformas futuras devem avaliar a melhor forma de inserir os beneficiários em empregos produtivos de qualidade e dignos. Um maior investimento nas competências básicas, na formação, na intermediação do mercado de trabalho e no aumento da oferta de serviços de acolhimento de crianças pode melhorar o acesso dos trabalhadores a novas oportunidades disponíveis na economia brasileira em expansão[47].

Na Índia, a adoção de legislação nacional sobre a garantia de emprego nas áreas rurais (*National Rural Employment Guarantee Act, 2005*), que garante 100 dias de emprego para todos os agregados familiares que vivam em áreas rurais na Índia, quando solicitado (ou uma compensação equivalente) **pode ser considerada como uma das leis mais progressistas para garantir meios de subsistência**. Este programa, orientado para a procura, concentra-se em empregos em áreas relacionadas com a conservação da água, a proteção contra a seca (incluindo a reflorestação/plantação de árvores), o planeamento do território, a proteção e o controlo das inundações (incluindo a drenagem de áreas alagadas) e a conectividade rural em termos de estradas resistentes às intempéries. A crescente participação dos grupos mais marginalizados da população, tais como as castas, as tribos e as mulheres, podem ser um sinal claro de melhoria do bem-estar socioeconómico global. De um total de 1008.7 milhões de dias de trabalho criados em 2007-08, os membros das castas (27 por cento) e os membros das tribos (31 por cento) representavam cerca de 58 por cento, e a participação das mulheres situava-se em 43 por cento do total de dias de trabalho criados. Convém ressaltar, que no Rajastão, onde a taxa de atividade feminina em áreas rurais foi de apenas 25 por cento em 2004-05, as mulheres representavam 70 por cento do número total de dias de trabalho criados no âmbito do programa em 2007-08[48]. Um estudo de 2010, no Rajastão, em Andhra Pradesh e em Maharashtra também mostra que por ano as mulheres ganhavam mais que os homens através do programa. A situação não é tão clara para os trabalhadores de grupos sociais desfavorecidos (castas, tribos e outras classes desfavorecidas) que têm rendimentos anuais inferiores aos de outros no Rajastão e em Maharashtra, enquanto em Andhra Pradesh não há muita diferença entre as castas e os outros, mas as tribos e outras classes desfavorecidas têm rendimentos anuais mais elevados do programa do que os outros[49].

[47] ILO: Brazil, *An innovative income-led strategy,* Studies on Growth and Equity, International Institute of Labour Studies, (Geneva, 2011).

[48] P. Jha: "The well-being of labour in contemporary Indian economy: what's ative labour market policy got to do with it?" *Employment Working Paper No. 39*, (Geneva, ILO, 2010).

[49] R. Jha, R. Gaiha and M. K. Pandey: "Determinants of employment in India's NREG Scheme", *ASARC Working paper 2010/17*, (Canberra, Australian National University, 2010).

4. A não discriminação e a igualdade de género no emprego devem ser reforçadas

As mulheres representam 40 por cento da população ativa mundial mas em numerosos países, as suas condições de empregabilidade e de trabalho são ainda muitas vezes inferiores às dos homens. As mulheres estão sobrerepresentadas em formas atípicas de emprego, como o emprego a tempo parcial, trabalho precário e ocasional, e emprego informal e, em muitos países mais pobres, as taxas de emprego vulnerável das mulheres são muito mais elevadas do que as dos homens. No entanto, podem ser tomadas várias medidas a nível nacional integradas nas políticas de emprego para promover a igualdade no trabalho e os princípios de igualdade de acesso à educação, o desenvolvimento de competências e o emprego enquanto fatores essenciais para essas políticas.

A Convenção (Nº 122) prevê a livre escolha do emprego, em termos de oportunidades de aquisição e utilização das competências necessárias para um trabalho sem discriminação com base na raça, cor, sexo, religião, opinião política, origem nacional ou social. Ainda que a maioria das políticas nacionais de emprego integrem as preocupações com a igualdade de género no emprego – algumas mais que outras – é essencial a implementação efetiva da sua monitoria. Além disso, as mulheres tendem a estar sub-representadas nas estruturas de diálogo social, incluindo nas organizações de empregadores e de trabalhadores, e os seus interesses podem não estar representados no processo de diálogo social. Registar progressos na igualdade de género no emprego, permitir às mulheres a possibilidade de se organizarem e dar-lhes formação em negociação coletiva será uma poderosa força de mudança mesmo entre as profissões mais vulneráveis[50].

Apesar das importantes conquistas alcançadas nos últimos anos, as pessoas com deficiência ainda enfrentam discriminação e outras barreiras que impedem a sua plena participação na vida social, económica, política e cultural. Segundo estimativas, das cerca de mil milhões de pessoas com deficiência, pelo menos 785 milhões estão em idade ativa[51]. Têm mais probabilidades de ser afetadas pelo desemprego, quando empregadas é provável que ganhem menos do que os outros e que ocupem postos de trabalho com poucas perspetivas de promoção e com más condições de trabalho, especialmente se forem mulheres. A maioria trabalha na economia informal, sem proteção, poucas pessoas com deficiência têm a possibilidade de desenvolver competências e de aceder a outras oportunidades que lhes permitam viver dignamente, pelo que o potencial de muitos homens e mulheres com deficiência permanece inexplorado e não reconhecido, deixando uma maioria a viver na pobreza, na dependência e exclusão social.

As normas da OIT, incluindo a Convenção (Nº 159) sobre a Readaptação Profissional e Emprego de Deficientes de 1983, a Recomendação (Nº 168) associada, a Recomendação (Nº 195) sobre a Valorização dos Recursos Humanos de 2004, bem como o Código de Práticas da OIT sobre a Gestão da Deficiência no Trabalho de 2002 proporcionam o quadro para a resposta da OIT aos pedidos de assistência técnica para este grupo-alvo, com especial atenção para a inclusão de pessoas com deficiência nos programas de formação e nos programas relacionados com o emprego, bem como no mercado de trabalho aberto. A OIT adota uma abordagem de duas vias para a promoção da igualdade de oportunidades, igualdade de tratamento e integração de pessoas com deficiência. A primeira refere-se a programas ou

[50] ILO: *Guidelines on gender in employment policies,* (Geneva, ILO)

[51] Para mais informação acerca das estimativas, consultar da página 29 à página 32 do *World Report on Disability*, que pode ser acedido em: http://www.who.int/disabilities/world_report/en

iniciativas específicas que visam superar as determinadas desvantagens ou obstáculos, enquanto que a outra abordagem procura assegurar que as pessoas com deficiência participam no desenvolvimento de competências, bem como nos serviços empresariais e em termos de emprego, assim como em programas de formação profissional e emprego.

Anexo 1
Principais normas internacionais do trabalho sobre as políticas de emprego

- **Convenção (Nº 122) relativa à Política de Emprego de 1964** – A Convenção (Nº 122) é um instrumento importante, em termos de governação, e é complementada pela ***Employment Policy (Supplementary Provisions) Recommendation*, Recomendação (Nº 169) sobre a Política de Emprego (Disposições complementares) de 1984**. Serve de modelo para a formulação, pelos Estados Membros, das políticas nacionais de emprego.
- **Convenção (Nº 142) sobre a Valorização dos Recursos Humanos de 1975** – A Convenção (Nº 142), como a ***Human Resources Development Recommendation*, Recomendação (Nº 195) sobre a Valorização dos Recursos Humanos, de 2004,** está intimamente ligada à realização do pleno emprego e do trabalho digno, bem como ao direito à educação para todos. Também desempenha um papel importante na luta contra a discriminação.
- **Convenção (Nº 88) sobre a Organização do Serviço de Emprego de 1948 e a Convenção (N º 181) sobre as Agências de Emprego Privadas de 1997** – Estas duas convenções complementam-se mutuamente. Os serviços públicos de emprego e as agências de emprego privadas contribuem para o bom funcionamento do mercado de trabalho e para a realização do direito ao trabalho.
- ***Employment Service Recommendation* – Recomendação (Nº 83) sobre o Serviço de Emprego de 1948 / *Private Employment Agencies Recommendation* – Recomendação (Nº 188) sobre as agências de emprego privadas de 1997.**
- ***Job Creation in Small and Medium-Sized Enterprises Recommendation* – Recomendação (Nº 189) sobre a criação de empregos em pequenas e médias empresas de 1998** – A Recomendação (Nº 189) fornece um quadro específico para assegurar que as pequenas e médias empresas e microempresas criam empregos, de acordo com as normas internacionais do trabalho.
- ***Promotion of Cooperatives Recommendation* – Recomendação (Nº 193) sobre a Promoção das Cooperativas de 2002** – A Recomendação (Nº 193) fornece um quadro específico para a criação e gestão de cooperativas que criam empregos e contribuem para gerar rendimentos.
- **Convenção (Nº 159) sobre a Readaptação Profissional e Emprego de Deficientes de 1983** – A Convenção (Nº 159) e a sua Recomendação associada (Nº 168).
- ***Employment Relationship Recommendation* – Recomendação (Nº 198) sobre a relação de trabalho de 2006.**
- ***Older Workers Recommendation* – Recomendação (Nº 162) sobre os trabalhadores mais velhos de 1980** – A Recomendação (Nº 162) recomenda que os trabalhadores mais velhos possam, sem discriminação da idade, gozar de igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento no emprego.
- **Convenção (Nº 97 sobre Trabalhadores Migrantes (Revisão) de 1949 e *Migration for Employment Recommendation* (Revised) – Recomendação (Nº 86) sobre trabalhadores migrantes (revisão) de 1949.**
- **Convenção (Nº 143) sobre Trabalhadores Migrantes (Disposições Complementares) de 1975 e *Migrant Workers Recommendation* – Recomendação (Nº 151) sobre os Trabalhadores Migrantes de 1975.**

Anexo 2
Países que ratificaram a Convenção Nº 122

Albânia 07/01/2009	Estónia 12/03/2003	Nova Zelândia 15/07/1965
Alemanha 17/06/1971	Federação Russa 22/09/1967	Países Baixos 09/01/1967
Antiga República Jugoslava da Macedónia 1991	Fiji 18/01/2010	Panamá 19/06/1970
Antígua e Barbuda 2002	Filipinas 13/01/1976	Papua Nova Guiné 01/05/1976
Argélia 12/06/1969	Finlândia 23/09/1968	Paraguai 20/02/1969
Arménia 29/07/1994	França 05/08/1971	Peru 27/07/1967
Austrália 12/11/1969	Gabão 01/10/2009	Polónia 24/11/1966
Áustria 27/07/1972	Geórgia 22/06/1993	Portugal 09/01/1981
Azerbaijão 19/05/1992	Grécia 07/05/1984	Quirguistão 31/03/1992
Barbados 15/03/1976	Guatemala 14/09/1988	Reino Unido 27/06/1966
Bélgica 08/07/1969	Guiné 12/12/1966	República Centro Africana 2006
Bielorrússia 26/02/1968	Honduras 09/06/1980	República Checa 01/01/1993
Bolívia 31/01/1977	Hungria 18/06/1969	República da Coreia 9/12/1992
Bósnia Herzegovina 1993	Índia 17/11/1998	República Dominicana 2001
Brasil 24/03/1969	Iraque 02/03/1970	República Islâmica do Irão 1972
Bulgária 09/06/2008	Irlanda 20/06/1967	Roménia 06/06/1973
Burkina Faso 28/10/2009	Islândia 22/06/1990	Ruanda 05/08/2010
Camarões 25/05/1970	Israel 26/01/1970	São Vicente e Granadinas 2010
Cambodja 28/09/1971	Itália 05/05/1971	Senegal 25/04/1966
Canadá 16/09/1966	Líbia 1971	Sérvia 24/11/2000
Casaquistão 06/12/1999	Jamaica 10/01/1975	Sudão 22/10/1970
Chile 24/10/1968	Japão 10/06/1986	Suécia 11/06/1965
China 17/12/1997	Jordânia 10/03/1966	Suriname 15/06/1976
Chipre 28/07/1966	Letónia 27/01/1992	Tailândia 26/02/1969
Comores 23/10/1978	Líbano 01/06/1977	Tajiquistão 26/11/1993
Costa Rica 27/01/1966	Lituânia 03/03/2004	Tunísia 17/02/1966
Croácia 08/10/1991	Madagáscar 21/11/1966	Turquia 13/12/1977
Cuba 05/02/1971	Marrocos 11/05/1979	Ucrânia 19/06/1968
Dinamarca 17/06/1970	Mauritânia 30/07/1971	Uganda 23/06/1967
Djibuti 03/08/1978	Moçambique 23/12/1996	Uruguai 02/06/1977
El Salvador 15/06/1995	Moldávia 12/08/1996	Uzbequistão 13/07/1992
Equador 13/11/1972	Mongólia 24/11/1976	Venezuela 10/08/1982
Eslováquia 01/01/1993	Montenegro 03/06/2006	Yémen 30/01/1989
Eslovénia 29/05/1992	Nicarágua 01/10/1981	Zâmbia 23/10/1979
Espanha 28/12/1970	Noruega 06/06/1966	

Capítulo 2
Visão geral do processo da política de emprego

O quadro apresentado neste guia baseia-se numa abordagem em termos de ciclo de políticas que desagrega fenómenos complexos em várias etapas de fácil gestão. Um ciclo de políticas é normativo, o que sugere uma sequência lógica de acontecimentos recorrentes que os praticantes podem utilizar para compreender e implementar esta tarefa. Como todas as componentes estão interligadas, a conclusão das tarefas em cada fase é essencial de modo a poder avançar para a seguinte. No entanto, nenhum modelo de políticas se pode reclamar de aplicação universal, uma vez que cada processo político se baseia nas instituições governamentais particulares. A prática varia em função do problema. O ciclo da política é heurístico, parte de um modelo ideal perfeito a partir do qual toda a realidade se ajustará.

Este capítulo fornece uma visão geral da formulação de um processo ideal de política de emprego. Sugere respostas para as seguintes questões:

- Quais os pré-requisitos para o sucesso de um processo de formulação de uma política?
- Quem são os principais atores e qual é o seu papel?
- Quais os principais passos do processo da política?

Índice

I. Condições indispensáveis para o sucesso de um processo de formulação de uma política 33

A. Sustentabilidade na ação 33
1. O alinhamento com outros processos nacionais 33
2. Construindo parcerias 34
3. Um compromisso político abrangente e sustentado 35

B. Uma ancoragem institucional clara 36

C. Um processo inclusivo e responsável 36

II. Fases para o desenvolvimento de uma PNE: por onde começar? 39

A. Fase de preparação 40
1. Definir o objetivo da política 41
2. Definir o quadro organizacional 41

B. Fase de identificação das questões 42

C. Fase de formulação 42

D. Fase de validação, adoção e comunicação 43
1. Validação: obter um consenso nacional sobre a PNE 43
2. Adoção: atribuir poder executivo à PNE 43
3. Comunicação: apresentar a PNE ao público 44

E. Fase de programação e de orçamentação 45

F. Fase de implementação 46

G. Fase de avaliação 47

Anexo 1 – *Checklist* para o processo político de planeamento 48

Anexo 2 – Matriz de tarefas e responsabilidades para a formulação de políticas 49

Anexo 3 – Um processo que não é rápido nem barato 51

I. Condições indispensáveis para o sucesso de um processo de formulação de uma política

A. Sustentabilidade na ação

Para ser sustentável, o processo político não pode ser conduzido a partir do nada, *ex nihilo*, sem qualquer ancoragem a nível nacional. Quais são, no país, os diferentes pontos de entrada relevantes? Com quem se estabelecem parcerias ou relações de trabalho? Existem documentos de referência ou diretrizes gerais para apoio na formulação das políticas?

1. O alinhamento com outros processos nacionais

Um processo de Política Nacional de Emprego (PNE) tem vários pontos de entrada. As boas práticas mostram que o desenvolvimento de uma PNE é particularmente útil quando responde a necessidades nacionais, tais como:

- **Conferir consistência a um conjunto de intervenções testadas e aprovadas no domínio do emprego.** A necessidade de formalizar consensos alcançados ao longo do tempo, num sistema institucional coerente e com base em experiências bem-sucedidas e consolidar os progressos alcançados, é uma das justificações para conceber uma política nacional. Por exemplo, a República Popular da China consolidou 20 anos de condução e de ajustamentos nas políticas ativas de emprego numa lei de promoção do emprego.

- **Rever o Quadro Nacional de Desenvolvimento**. Para integrar com sucesso as questões do emprego no quadro nacional de desenvolvimento, é muito útil ter uma política claramente definida disponível no momento da revisão do quadro. Tal foi o caso de Madagáscar, onde a PNE foi adotada em 2005, mesmo a tempo da preparação do novo quadro de desenvolvimento nacional (Plano de Ação de Madagáscar para o período 2007-2011).

- **Avançar para uma gestão baseada em resultados e para a programação do orçamento** com base em Quadros de Despesas de Médio Prazo (QDMP). Se as afetações orçamentais se baseiam nos orçamentos por programa, todos os ministérios devem adotar uma política com base em QDMP com o objetivo de participar no exercício de arbitragem orçamental.

- **Um novo governo acaba de tomar posse** e deve apresentar as suas principais prioridades e metas. Por exemplo, em 2006, foi formado um novo governo no Burkina Faso que criou um Ministério da Juventude e do Emprego, independente do antigo Ministério do Trabalho. O recém-nomeado Ministro da Juventude e do Emprego iniciou um processo político destinado a estabelecer o seu mandato.

- **Alcançar um conjunto de objetivos definidos a nível internacional aos quais o país aderiu.** Um exemplo de um passado recente tem sido a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), em que para reduzir para metade a pobreza até 2015 alguns países optaram pela via do emprego produtivo.

Caixa 2.1 **O Ministério do Emprego do Burkina Faso adotou uma gestão baseada nos resultados e na programação do orçamento.**

No Burkina Faso, o Governo levou a cabo na última década grandes reformas das finanças públicas. De entre estas reformas, foram desenvolvidos instrumentos de planeamento e programação orçamental; programação orçamental desde 1998, QDMP desde 2000, e políticas setoriais com planos de ação desde 2000, assegurando, assim, que as dotações orçamentais estavam em conformidade com as prioridades estratégicas nacionais e, desse modo, garantiam uma utilização mais eficiente e eficaz dos recursos.

O Ministério do Emprego avançou de forma coerente para monitorizar estes processos nacionais; na verdade, embora o Governo tenha reconhecido o papel central do emprego, o Ministério da Economia e das Finanças encarou a ausência de uma visão clara e coerente para o emprego como um dos principais obstáculos à sua integração efetiva no orçamento nacional. Recomendou que o ministério responsável pelo Emprego alinhasse os procedimentos nacionais através do desenvolvimento de uma Política Nacional de Emprego e de uma programação orçamental com o objetivo de tornar os resultados do emprego visíveis e mensuráveis no orçamento nacional.

Alinhar o processo da PNE com outros processos nacionais garante, igualmente, visibilidade e credibilidade ao processo e facilita a mobilização de recursos.

2. Construindo parcerias

Todos os países devem identificar os atores com os quais vão estabelecer parcerias, o que pode variar de um país para outro. Os ministérios setoriais e os ministérios e agências encarregadas da gestão macroeconómica – tais como o Banco Central, Ministérios das Finanças e agências nacionais de planeamento – são parceiros fundamentais para o ministério responsável pelo Emprego. É essencial fomentar a colaboração entre estas estruturas, pelo menos por duas razões: em primeiro lugar, as políticas que implementam têm um claro impacto quer direta quer indiretamente no emprego e, em segundo lugar, a colaboração facilita a integração da política nacional de emprego no orçamento e nos ciclos do planeamento.

Devem também ser estabelecidas parcerias com as organizações de empregadores e com as organizações de trabalhadores e com os parceiros de desenvolvimento. As organizações de empregadores e as organizações de trabalhadores podem contribuir com as suas ideias, conhecimento e experiência nas diversas fases da conceção da política de emprego, incluindo a investigação, análise, preparação e teste de modelos, e, finalmente, desenvolvendo opções para a sua conceção. Os parceiros de desenvolvimento podem contribuir com conhecimento técnico e capacitação, bem como com apoio financeiro.

Caixa 2.2 **Parcerias para o Emprego na Libéria**

Foi criado um Comité Diretivo Interministerial sobre Trabalho e Emprego durante o processo de formulação da Estratégia de Redução da Pobreza (ERP) (antes de 2006). Este Comité é presidido pelo Ministério do Trabalho e inclui, nos seus membros, os parceiros sociais, os ministérios do Planeamento, Finanças, Juventude e Desporto, das Obras Públicas, a OIT, o Banco Mundial e o PNUD. O Comité ficou com a responsabilidade de coordenar os *inputs* no trabalho e do emprego no processo da ERP e de monitorizar a implementação destas atividades setoriais. Este Comité também contribuiu para a formulação da PNE de 2009 e do Plano de Ação da PNE de 2010 (PA-PNE), bem como para a sua aplicação. Esta parceria tem sido útil na mobilização do apoio ministerial intersetorial e na promoção do emprego produtivo e das políticas de trabalho digno, colocando-as no centro da decisão política nacional.

Figura 1: Apoio da OIT nos processos de formulação de Políticas de Emprego em todo o mundo

3. Um compromisso político abrangente e sustentado

Um claro e forte compromisso político que emana do governo ao mais alto nível é a chave para assegurar a sustentabilidade. A decisão de desenvolver uma PNE pode ser tomada por vários *stakeholders*: o Presidente, o Primeiro-Ministro, a Comissão de Planeamento, o ministro responsável pelo Emprego, etc., dependendo do contexto nacional. O nível a que se tomam as decisões tem consequências para a sua aplicação.

O compromisso político ao mais alto nível garante uma coordenação eficaz entre os Ministérios das Finanças e dos Assuntos Económicos, os ministérios responsáveis (Educação, Agricultura, Infraestruturas, Desenvolvimento Local, etc.) e o ministério responsável pelo Emprego.

Na **Libéria**, criar oportunidades de emprego para todos os liberianos foi a mensagem chave em todos os discursos da Presidente da Libéria, Sua Excelência Ellen Johnson-Sirleaf, vencedora do Prémio Nobel, e por isso foi encarado como um compromisso político ao mais alto nível. Estas mensagens foram traduzidas em estratégias e ações na formulação da PNE e do PA - PNE, conferindo peso e autoridade ao Ministério do Trabalho.

A experiência mostra que quando o compromisso político não é sustentável a médio prazo a implementação da política – e até algumas vezes a sua formulação – acaba.Tal aconteceu em países em que existe instabilidade governamental ou se verificam crises políticas, de que são exemplo as Honduras, Madagáscar ou Quirguistão, nos quais foi adotada uma PNE mas que rapidamente foi interrompida devido a um golpe de Estado. Este é o tipo de situação que não se pode prever. Além disso, noutros países, a PNE foi abandonada após uma mudança de governo resultante de eleições, mesmo quando a política em questão foi aprovada ao mais alto nível e por todas as partes.

B. Uma ancoragem institucional clara

A existência de uma ancoragem institucional clara para a PNE é um dos fatores chave para levar por diante todas as fases, desde o diagnóstico até à sua implementação. Em primeiro lugar, dá visibilidade ao processo, em segundo lugar, um líder com um mandato claro tem capacidade de coordenar de uma forma mais eficaz todos os atores envolvidos no processo. A multiplicidade de atores e de instituições envolvidos, bem como a diversidade dos seus níveis de intervenção, requer uma forte coordenação.

Dependendo do contexto nacional e das estruturas institucionais específicas, o *"champion"* desta política pode ser tanto o ministério responsável pelo Emprego como alguém do Gabinete do Primeiro-Ministro ou do Presidente.

O empenhamento do Ministro do Trabalho, no Uganda e no Malawi, bem como do ministro responsável pelo Emprego do Burkina Faso, proporcionou a formulação da primeira PNE nestes países.

O papel da Agência Nacional para o Emprego é também primordial, pois é por vezes o organismo responsável pela formulação da PNE. Embora o papel da Agência Nacional para o Emprego seja o de participar na formulação do processo e na implementação de algumas componentes da PNE, esta agência não deve ser responsável pela *direção* do processo de formulação de políticas de emprego.

C. Um processo inclusivo e responsável

O processo de desenvolvimento das políticas requer um diálogo com uma ampla base de sustentação para que a sua implementação seja bem-sucedida. O diálogo, e, em particular, o diálogo social, devem estar presentes em todas as fases, desde a análise da situação que leva à opção das políticas, até à validação da sua implementação e, posteriormente, à sua avaliação.

Nível de diálogo	Quem	O quê	Como
Nacional/ Setorial	Entre o ministério responsável pelo Emprego e: • parceiros sociais (organizações de empregadores e sindicatos); • outros ministérios, em particular com as equipas de economia do governo e os ministérios setoriais; • grupos da sociedade civil, tais como associações de mulheres ou de jovens.	Identificação dos principais desafios, opções de política, validação das prioridades selecionadas e formas de as implementar.	Grupos de trabalho, *workshops* tripartidos, conferências tripartidas.
Regional	Entre o ministério responsável pelo Emprego e: • os seus escritórios regionais; • os parceiros sociais regionais; • outros organismos governamentais descentralizados; • grupos regionais da sociedade civil, tais como associações de mulheres e jovens.	Identificação dos principais desafios, validação das prioridades selecionadas e formas de as implementar.	*Workshops*, debates em grupos de enfoque.
Local	Animação pelos serviços regionais do ministério responsável pelo Emprego junto das comunidades locais, das ONG ativas a nível local, de projetos específicos que têm impacto no emprego, e dos beneficiários (pessoas a nível individual).	Identificação dos principais desafios, validação das prioridades selecionadas e formas de as implementar.	Reuniões comunitárias, debates em grupos de enfoque debates, entrevistas.

A importância destes diferentes níveis depende em grande parte da dimensão do país, do seu processo histórico de descentralização e do nível em que o mesmo ocorre. Se a acção dos serviços de emprego se limita a intervenções a nível regional e, neste caso, às zonas urbanas, pode induzir a outros custos relativos ao diálogo a nível local. Cada país deve decidir qual o grau de inclusão de um processo de consulta face às expectativas do exercício do diálogo[1].

Nas **Filipinas**, o desenvolvimento do Plano para o Trabalho e Emprego para 2011-2016, que é o plano setorial relevante do Plano de Desenvolvimento das Filipinas de 2011-2016, envolveu, a nível de ilha, consultas tripartidas, sob a direção do Departamento do Trabalho e do Emprego. Mais informação está disponível em: *Deriving the LEP* (página 1 do Plano), em: http://ncmb.ph/Others/dole/dole11.pdf

Na **Mongólia**, foram realizadas amplas consultas a todos os níveis de descentralização durante a preparação da PNE. Essas consultas levaram à realização de um Fórum Nacional do Emprego, em outubro de 2010, no qual foram discutidos os resultados das consultas. O resultado foi a declaração de 2011 como Ano do Emprego, durante o qual o Governo teve de preparar a PNE baseando-se nos resultados das consultas regionais e do Fórum.

No **Uruguai**, o Ministério do Trabalho conduziu um diálogo nacional sobre as políticas de emprego, entre março e outubro de 2011, com a participação de empregadores e de confederações sindicais. O Governo foi representado pelo Ministério do Trabalho, mas também por outras estruturas de acordo com o tema discutido (por exemplo, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Economia, Ministério da Indústria, Instituto da Juventude, etc.). Consulte o Capítulo 4 para uma descrição completa do processo no Uruguai.

As consultas podem ocorrer no âmbito de um conselho ou comité consultivo permanente que, em princípio, analisa questões gerais relativas ao emprego e em que os empregadores e os

[1] Os custos das consultas têm de ser incluídos no orçamento no exercício de formulação das políticas.

trabalhadores estão representados através de conferências ou reuniões periódicas, envolvendo funcionários dos ministérios e representantes de organizações de empregadores e trabalhadores. As consultas podem, também, ter lugar no contexto de comissões *ad hoc* criadas para analisar os problemas e as políticas de emprego.

Na **África do Sul**, o Conselho Nacional do Trabalho e do Desenvolvimento Económico (NEDLAC)* é composto por representantes de alto nível de vários grupos e várias câmaras para discutir as medidas relativas ao emprego. Todos os mandantes são consultados durante a elaboração da legislação e das políticas de emprego, através de representantes dos grupos de interesses fundamentais, tais como a comunidade, o governo e os sindicatos, assim como as organizações de empregadores e através de campanhas de informação itinerantes, fóruns e consulta pública. Na Indonésia, os empregadores e trabalhadores devem ser consultados através da Instituição de Cooperação Tripartida, criada pelo Regulamento Governamental Nº 8, de 2 de março 2005[2].

Checklist: por onde começar

Exemplos de questões que devem ser consideradas pelos ministérios responsáveis pelo Emprego no desenvolvimento e implementação de uma estratégia para o emprego:

1. Dispõe de uma base de informação adequada e atualizada para ajudar a identificar e analisar as necessidades de emprego e as respostas adequadas? Esta deve incluir uma combinação de dados sociais, ambientais e económicos, e incorporar pontos de vista dos trabalhadores, dos empregadores e dos *stakeholders* do Governo. Também é necessário garantir a atualização regular dos dados.
2. Como se identificam as metas e os objetivos da política de emprego? É importante proporcionar uma consulta prévia e sustentada para garantir que os cidadãos compreendem, contribuem e apoiam as metas de emprego; além disso, é importante para a sua implementação, que esta estratégia seja apoiada pelos parceiros sociais e pelos *stakeholders* governamentais.
3. Existem recursos necessários para implementar a estratégia? Os recursos incluem, em princípio, o tempo de trabalho do pessoal afeto ao projeto, a formação do pessoal e talvez dos parceiros sociais, as fontes de financiamento para apoiar a implementação de programas e projetos e os recursos adicionais para modificar (se necessário) os instrumentos estatutários de planeamento.
4. Como se vão associar as políticas de emprego a outras responsabilidades estratégicas e ao processo de planeamento? As políticas de emprego devem estar intimamente ligadas a outras preocupações e procedimentos na área do planeamento. Os ministérios podem optar por preparar uma política de emprego independente ou integrá-la com os procedimentos estratégicos e planos já em vigor no país.
5. Como se pode relacionar a política de emprego com o trabalho de outros ministérios? As questões do emprego raramente se limitam a uma única área do governo – pode fazer sentido colaborar com outros ministérios para desenvolver respostas complementares às necessidades de emprego a nível nacional.

Certifique-se de que é capaz de responder positivamente às seguintes questões:

- Viabilidade: Tem um custo razoável? Contém elementos diferenciadores?
- Comunicabilidade: Pode ser explicado ao público? A parlamentares?
- Sustentação: Haverá um *champion* para conduzir esta política?

[2] *General Survey concerning employment instruments* (2008), parágrafos 73 a 95.
* N.T. Sigla inglesa: NEDLAC: *National Economic Development and Labour Council*.

II. Fases para o desenvolvimento de uma PNE: por onde começar?

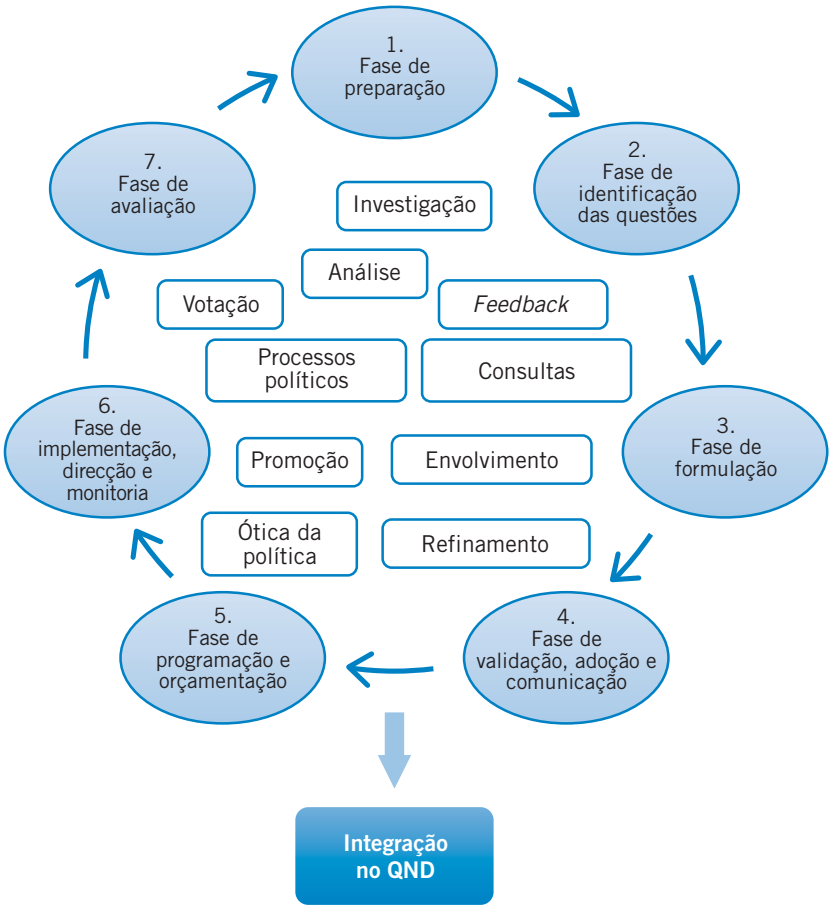
Esta secção apresenta as sete etapas do processo de formulação de "um modelo ideal" de uma política nacional de emprego. Na realidade, podem ser observadas variantes a este modelo. Os passos abaixo detalhados cobrem um ciclo completo de políticas, mas um país pode aplicar apenas alguns desses passos, dependendo se desenvolve completamente uma nova política de emprego, se prepara uma política de emprego subsequente ou se adiciona um capítulo ao quadro nacional de desenvolvimento.

Além disso, um documento completo da política nacional de emprego baseia-se geralmente em experiências anteriores, em projetos-piloto, em testes de determinadas políticas ativas e no reforço institucional. A experiência internacional mostra que os países começam geralmente por conceber uma ou mais intervenções, melhorá-las, a seguir procura que exista coordenação e coerência das políticas e, finalmente, passa a uma fase experimental e integra o trabalho realizado nas políticas económicas. A partir daí constrói-se um sistema que é formalizado numa PNE ou numa Lei de Promoção do Emprego (LPE). Um bom exemplo deste processo é ilustrado pelo desenvolvimento de políticas ativas de emprego na China. Uma breve descrição das diferentes fases desta política pode ser consultada em "China: from active employment policies to employment promotion law" (ILO: December 2011).

Esta secção só descreve sumariamente as diferentes fases. Algumas dessas fases serão explicadas e discutidas, em pormenor, nos próximos capítulos do guia.

O diálogo deve ter lugar em diferentes etapas do processo político. Cada etapa, cada elemento da estratégia deve ser revisto e discutido e deve ser iniciado um processo de consulta pública. O âmbito e o método de consulta, bem como os participantes envolvidos podem variar de uma etapa para outra. Algumas atividades, tais como a consulta e o envolvimento ao longo do processo de desenvolvimento de política podem ser utilizadas de formas diferentes em cada fase. Do mesmo modo, podem realizar-se atividades de sensibilização em diversas etapas do processo de políticas públicas como uma estratégia para efetuar mudanças.

As 7 etapas do processo político



Elementos no processo da política de emprego

Métodos de envolvimento no processo (Nota: embora todos os métodos podem aplicar-se em qualquer fase do processo de política de emprego, alguns métodos são mais proeminentes do que outros durante algumas fases do processo.)

A. Fase de preparação

Os objetivos da fase de preparação são:

1. Definir o objetivo de desenvolvimento da política (por exemplo, atingir o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido para todas as mulheres e homens).
2. Definir o quadro organizacional do processo de elaboração de políticas.
3. Preparar um cronograma indicativo do processo de políticas.
4. Planear e afetar os recursos necessários ao orçamento para o desenvolvimento do processo.

1. Definir o objetivo da política

Ao definir o objetivo da política nacional de emprego, os decisores políticos procuram identificar os valores ou princípios que orientam a sequência do processo.

As questões a incluir na agenda das políticas públicas podem vir de várias fontes, incluindo: plataformas políticas, trabalhos de investigação e análise, universidades, organizações de trabalhadores e de empregadores e grupos da sociedade civil. Os parceiros sociais podem

contribuir significativamente para a formulação dos objetivos da política de emprego com base no seu profundo conhecimento e compreensão das questões emergentes e importantes. O diálogo entre o governo e os parceiros sociais estabelece-se a partir da fase de definição do programa e pode também servir para informar os parceiros sociais sobre a forma como participar mais eficazmente no processo político.

2. Definir o quadro organizacional

Em primeiro lugar, devem ser claramente identificados todos os *stakeholders* e estabelecidas as modalidades das suas intervenções. Em segundo lugar, deve ser estabelecido um comité de direção, através da nomeação dos membros das estruturas governamentais identificadas (Ministério das Finanças, Educação, Infraestruturas, etc.), bem como sindicatos e organizações de empregadores, para garantir a coerência das políticas, a participação dos atores interessados e a sustentabilidade do processo. Finalmente, deve ser designada uma equipa técnica nacional para monitorizar o ciclo da política na sua totalidade. Geralmente, é composta por uma equipa de especialistas técnicos do ministério responsável pelo Emprego – ou em alguns países, da agência pública para o emprego – mas deve ser feita com base num mandato e responsabilidades claramente definidas.

Esta equipa será responsável por promover um amplo diálogo social ao longo de todo o processo de desenvolvimento da política (incluindo a obtenção de um consenso sobre as prioridades políticas); supervisionar o trabalho de diagnóstico dos consultores (se aplicável); redigir o documento de projeto de política; redigir os projetos de documentos legais necessários para aprovação formal da política; participar no processo de elaboração e de arbitragens do orçamento nacional e, finalmente, assegurar a comunicação sobre o desenvolvimento da política junto dos cidadãos.

O formato pode variar: a equipa técnica nacional pode ser constituída por uma única pessoa, por exemplo, por um coordenador nacional[3], por uma pequena equipa do ministério responsável pelo Emprego/NEA[4] * ou por um grupo maior que inclua os parceiros sociais e/ou outros ministérios e/ou destacados académicos[5]. Qualquer que seja o formato escolhido convém identificar o *champion* para liderar o processo (ver secção I.B).

Deve evitar-se:

- Escolher a estrutura errada para liderar a equipa técnica. O departamento mandatado para a formulação das políticas nacionais de emprego dentro do ministério responsável pelo Emprego deve ser claramente identificado no organigrama do ministério.
- Criar uma proliferação institucional. Trabalhar sempre que possível com as estruturas existentes, particularmente em países onde os recursos humanos e financeiros são limitados. Por exemplo, em muitos países africanos, foram criados comités inter-ministeriais para fazer a monitoria da Cimeira de Ouagadougou e que podem, portanto, ser utilizados neste contexto. Em muitos países já existem Conselhos

[3] É o caso do Azerbeijão (Responsável pelo Emprego, Ministério do Trabalho), da Moldávia (Subdiretor da Agência Nacional de Emprego).

[4] Este foi o caso do Burkina Faso em que o Departamento do Emprego do Ministério da Juventude e do Emprego foi mandatado pelo Ministro para preparar a PNE.

[5] Este foi o caso da Tanzânia em que a equipa técnica nacional composta por funcionários do Departamento de Emprego do Ministério da Trabalho e do Emprego, da Fundação para a Investigação Económica e Social, do *Bureau* de Investigação Económica e da Daima Associates liderou através de um coordenador nacional (o Diretor do Departamento de Emprego).

* N.T. Sigla inglesa – NEA: *National Employment Agency*.

Nacionais sobre questões relacionadas com o trabalho e o emprego, como são os casos da Mongólia, Vietname e Argentina.

Para cumprir a sua missão, a equipa técnica nacional pode ter necessidade de ver reforçadas as suas capacidades ou de receber formação. Se tal acontecer, deve ocorrer durante a fase de preparação.

B. Fase de identificação das questões

O objetivo da análise da situação do emprego é produzir uma síntese das questões que identificam as oportunidades e os constrangimentos do mercado de trabalho. Deve ser produzida através de uma análise rigorosa do mercado de trabalho, mas também da análise das políticas económicas que têm impacto sobre o desempenho do mercado de trabalho. Na maioria dos países podem ser necessários vários estudos para cobrir todas as questões relevantes.

Uma boa análise da situação envolve não só trabalhos de investigação, mas também consultas alargadas para reunir as opiniões de todos os *stakeholders* sobre os desafios que enfrentam e, no caso dos parceiros sociais, sobre as solicitações dos seus membros. Para garantir o bom desenvolvimento de uma política é necessário envolver todos os intervenientes, desde a fase de diagnóstico.

As organizações de trabalhadores e empregadores bem como os grupos da sociedade civil podem desempenhar um papel particularmente significativo na identificação de novas preocupações políticas. As autoridades públicas devem respeitar o seu ponto de vista baseado na sua experiência direta e nas suas relações, bem como no seu envolvimento com os membros das organizações e das comunidades. Em virtude do seu envolvimento local, essas organizações podem aperceber-se das tendências ou questões emergentes antes do próprio Governo. Fortalecer a sua participação nos processos e mecanismos de desenvolvimento da política de emprego – tais como exercícios de análise e planeamento de políticas, mecanismos consultivos e delegações internacionais – pode ajudar no processo de identificação das questões. Através de iniciativas de sensibilização as organizações de trabalhadores e de empregadores podem, também, desempenhar um papel fundamental chamando a atenção para as questões emergentes.

Para mais detalhes sobre esta fase ver capítulo 3.

C. Fase de formulação

A apresentação das questões irá fornecer aos decisores politicos a base a partir da qual podem estabelecer uma ordem de prioridades e propor opções de política. Isto irá resultar na formulação de uma série de objetivos em matéria de emprego, concebidos para resolver os problemas identificados e explorar as oportunidades que possam surgir.

As opções disponíveis para cada governo dependerão das circunstâncias locais, bem como do contexto geral, e cada país deve desenvolver a sua própria abordagem específica para enfrentar as necessidades de emprego da sua população.

A fase de formulação centra-se, assim, principalmente em identificar as prioridades políticas e apresentar os argumentos e as razões da sua escolha. Esta fase desenvolve-se em três etapas principais:

1. Decidir quais as questões prioritárias a abordar na PNE.

2. Identificar as opções políticas para enfrentar os problemas de emprego identificados.
3. Escolher as intervenções políticas. Este exercício deve basear-se num conjunto de critérios ou de indicadores, tais como as metas de emprego, o espaço orçamental, a complementaridade ou substituição de políticas, etc. O desafio está em identificar as intervenções que são tecnicamente razoáveis e bem adaptadas ao contexto nacional.

Quando as intervenções prioritárias forem identificadas e as intervenções políticas acordadas por todos os *stakeholders*, a equipa técnica nacional começará a redigir o documento de política. É nesta fase que os objetivos estratégicos e as metas do emprego são claramente definidos, em conjunto com os mecanismos de coordenação e o quadro de monitoria e avaliação. Em alguns casos, o plano de ação pode ser formulado concomitantemente ou na sequência da aprovação formal da PNE. Nesta fase, é decisivo quantificar os custos da implementação da política, ainda que um orçamento mais detalhado possa depois ser proposto no plano de ação.

Se já existe um Plano Nacional de Ação para o Emprego Jovem, ele deve estar refletido no Plano Nacional de Ação para o Emprego.

Para mais detalhes sobre esta fase ver Capítulo 4.

D. Fase de validação, adoção e comunicação

1. Validação: obter um consenso nacional sobre a PNE

A Política Nacional de Emprego, uma vez redigida, deve ser objeto de validação pelos *stakeholders* a nível nacional num *workshop* tripartido alargado ou através de estruturas consultivas existentes. Em alguns casos, podem ser organizados *workshops* regionais antes do nacional[6], e, em outros casos, os atores regionais podem ser convidados a participar no *workshop* nacional[7].

Após a validação, a equipa técnica nacional deve incorporar os comentários recebidos e finalizar o documento de política.

2. Adoção: atribuir poder executivo à PNE

Tal como a PNE necessita de ser traduzida em passos operacionais, é igualmente necessário atribuir-lhe poder executivo, por outras palavras, deve ter a autoridade necessária para ser seriamente considerada pelos diferentes atores. Nesses termos, os atores tomarão em conta a PNE nas suas ações o que lhe permitirá adquirir a credibilidade necessária. Esta formalização começa com a sua adoção pelo Governo, que decidirá então pelo formato oficial: a declaração, o decreto, lei orientadora ou outro.

Em alguns países, a equipa técnica nacional pode ser responsável pela redação do projeto de textos legais necessários para este efeito, enquanto que noutros esta tarefa é realizada por estruturas específicas já existentes.

Em alguns casos, a PNE não precisa de ser formalmente adotada, sendo antes integrada no Quadro Nacional de Desenvolvimento.

---

6 Tal é o caso da Mongólia.
7 Tal é o caso de Madagáscar.

3. Comunicação: apresentar a PNE ao público

O objetivo principal da comunicação é informar suficientemente os atores e os beneficiários e sensibilizá-los para que compreendam a importância do emprego e para que tenham em consideração as formas e meios que cada ator, público ou privado, na sua área de responsabilidade, deve utilizar para para contribuir para a promoção do emprego. Por conseguinte, esta abordagem de interiorização deve permitir levar o conhecimento do conteúdo da PNE a todas as partes envolvidas, sensibilizá-las quanto à sua importância como um novo modo de ação apresentado pelas autoridades com o objetivo de responder melhor aos desafios do emprego.

A interiorização envolve os responsáveis pela comunicação numa dupla abordagem:

- A abordagem clássica de comunicação sobre a PNE utilizando os tradicionais meios de comunicação, mas também utilizando outros meios específicos utilizados no país, tais como a tradição oral através de teatros de aldeia ou através da distribuição de brindes e camisolas (*t-shirts*), etc. Este esforço de comunicação não deve esquecer os níveis regionais para os quais são exigidas ações específicas.
- Uma abordagem mais dirigida envolvendo os principais intervenientes nas estruturas públicas, profissionais e sindicais e tendo em vista familiarizá-los com essa abordagem, métodos subjacentes e temas-chave para a ação. Por exemplo, pode ser feito sob a forma de *workshops* de formação.

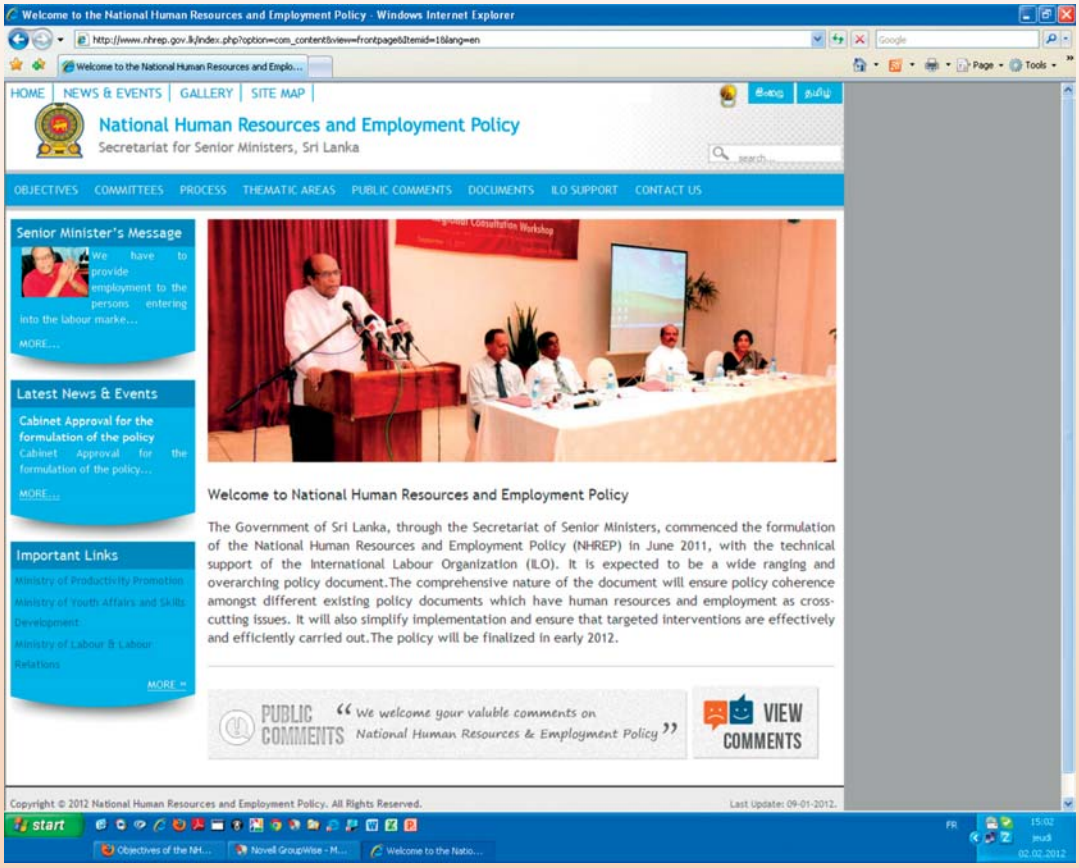
Na **Índia**, o documento de projeto da política de emprego foi colocado durante dois meses no sítio da internet do Ministério do Trabalho e do Emprego e no da OIT. Foi também colocado nos sítios de internet dos Grupos Comunitários, tendo sido recebidos vários comentários por parte do público. No entanto, tornar público o conhecimento da PNE vai para além de conceber uma página na internet. Deve também ser incluido nas redes sociais, tais como o Facebook.

No **Uruguai**, o diálogo nacional sobre as políticas de emprego tem um sítio na internet dedicado ao tema e uma página no Facebook.

No que diz respeito às estruturas responsáveis pela implementação da PNE, é importante que disponham de toda a informação necessária – e às vezes até de formação – assim como dos meios para realizar a sua nova missão.

Caixa 2.3 **Informar as pessoas sobre o que é a PNE: um exemplo de um sítio na internet do Sri Lanka**

O Governo do Sri Lanka criou um sítio na internet dedicado especificamente à comunicação da sua Política Nacional de Emprego e de Recursos Humanos. O sítio da internet apresenta os objetivos desta política, as suas principais áreas de política, assim como os comités que foram criados para a sua formulação. O sítio da internet tem, também, uma página onde os visitantes podem deixar um comentário e todos os documentos de projeto estão disponíveis para serem descarregados a partir dele. Finalmente, existem hiperligações para outros ministérios e para todos os contactos necessários no Secretariado de Ministros altamente credenciados para quem quiser obter informação adicional.



Endereço do sítio na internet:
http://www.nhrep.gov.lk/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=27&lang=en

E. Fase de programação e de orçamentação

A estratégia de implementação define os métodos e os meios propostos para alcançar os objetivos da PNE. Esta estratégia de ação visa:

- Especificar os requisitos para, por um lado, detalhar as intervenções no plano operacional e, por outro lado, estabelecer a autoridade e a propriedade da PNE.
- Definir o plano que permitirá organizar e avançar na implementação da PNE.
- Elucidar sobre o processo, métodos e condições que permitirão integrar plenamente a importância do emprego nas políticas nacionais e a sua expressão através da PNE, utilizando o quadro nacional de desenvolvimento.

- Formular os requisitos em termos de reforço da capacidade técnica e financeira sem as quais a implementação não pode ser considerada.

É necessário preparar um plano de ação associado à implementação da PNE que atenda aos requisitos orçamentais e de programação atribuindo diferentes papéis e responsabilidades. É útil ter uma estrutura permanente para funcionar como um comité diretivo da PNE. A estrutura em questão deve ser tripartida e interministerial para assegurar a presença de todos os interessados. As boas práticas indicam que, se já existe uma estrutura, é melhor apoiar-se nessa estrutura, em vez de criar uma nova.

A utilidade de um órgão consultivo que irá fornecer *feedback*/aconselhamento sobre as opções e programas relacionados com a política de emprego. Nos Estados Unidos, por exemplo, o Conselho sobre o Emprego e a Competitividade (*Council on Jobs and Competitiveness*) reporta ao Presidente e fornece aconselhamento nestas áreas. Para mais informações sobre o Conselho:
http://www.whitehouse.gov/administration/advisory-boards/jobs-council/about

Na mesma lógica, deve ser concebida uma estrutura de monitoria e de avaliação e, se aplicável, deve basear-se nos quadros já existentes (por exemplo, o Quadro M&A do QDN).

Para informação mais detalhada sobre esta fase consulte o Capítulo 5.

F. Fase de implementação

A PNE depende de outras políticas e de muitos atores e todos têm as suas próprias preocupações e objetivos. É por isso que os princípios básicos de uma PNE, em termos de método de implementação, são os seguintes:

- A interiorização dos objetivos da PNE por todos os atores envolvidos.
- A confluência/convergência dos seus esforços e da sua monitoria.
- O diálogo e cooperação/concertação como uma forma de organização da implementação.

Para assegurar a implementação da PNE é essencial que sejam tidos em conta os seguintes elementos:

1. Operacionalizar o mecanismo de coordenação interministerial tripartido – redação ou revisão dos textos legais, nomeações, auditorias institucionais, etc.
2. Operacionalizar o quadro de monitoria e de avaliação – redação ou revisão dos textos legais, nomeações, etc.
3. Incluir os recursos financeiros para manter um fluxo anual contínuo entre os ciclos orçamentais. As decisões em termos de orçamento são geralmente tomadas com base em informações parciais e com alterações de ano para ano, ligeiramente diferentes do ano anterior. Este processo é designado por *incrementalismo*. Nos últimos anos, os constrangimentos orçamentais têm aumentado significativamente a importância dos aspetos orçamentais no ciclo de políticas. Os orçamentos são altamente competitivos e cruciais em termos de prestação dos serviços, pelo que é imperativo afetar fundos durante o processo de afetação do orçamento nacional (utilizando os instrumentos disponíveis a nível nacional, como o Quadro de Despesas de Médio Prazo, Análise da Despesa Pública, etc.).
4. Formar funcionários públicos e outro pessoal relativamente aos seus novos objetivos/tarefas no âmbito da PNE.

G. Fase de avaliação

O processo de elaboração de uma política pública não termina quando é adotada por legislação ou quando a implementação de programas é autorizada através de uma nova lei ou decreto. As questões posteriores que se colocam são relativas à concretização dos objetivos estabelecidos pela iniciativa, quais os efeitos gerados e se há necessidade de eventuais mudanças de política. A avaliação política responde a estas e a outras questões relacionadas. Por exemplo: a medida de política tem conseguido alcançar os seus objetivos? E tem beneficiado os seus destinatários?

A avaliação utiliza métodos de investigação das ciências sociais, incluindo técnicas qualitativas e quantitativas para avaliar os efeitos das políticas. Também permite que todos os que participam no processo de formulação de políticas, (incluindo legisladores, executivos, funcionários das agências e outros), participem na avaliação do grau de realização dos objetivos e dos seus efeitos e na identificação das alterações necessárias. Além disso, algumas intervenções podem ser implementadas com o apoio de doadores, que, neste caso, podem exigir novos requisitos de avaliação.

Anexo 1
Checklist para o processo político de planeamento

A. Preparar

- ☐ Estudar a economia política: quem controla o quê? Quem devemos incluir para obter o apoio político necessário?
- ☐ Constituir a equipa de formulação de política, com base nessa análise.
- ☐ Definir o objetivo geral de desenvolvimento da política nacional de emprego.
- ☐ Preparar um cronograma indicativo.
- ☐ Estabelecer um orçamento para o processo de formulação de políticas e garantir os recursos necessários.

B. Formular

- ☐ Fornecer uma base de conhecimento: reunir conhecimentos já disponíveis, criar uma nova base de conhecimento e capitalizar o conhecimento criado durante o processo da política (por exemplo, através de consultas tripartidas a nível nacional, regional ou local).
- ☐ Definir as prioridades políticas.
- ☐ Adicionar conhecimentos complementares, se necessário.
- ☐ Propôr opções políticas.
- ☐ Estabeler objetivos e metas, resultados esperados e indicadores de monitoria.
- ☐ Estabelecer o quadro institucional para a coordenação e implementação.
- ☐ Estabelecer o quadro de monitoria e avaliação.
- ☐ Estimar o nível de recursos necessários para a implementação.

C. Validar e submeter para adoção

- ☐ Validação tripartida alargada.
- ☐ Adoção pelo Conselho de Ministros e pelo Parlamento.

D. Operacionalizar

- ☐ Preparar o plano de trabalho.
- ☐ Operacionalizar o quadro institucional de coordenação e implementação.
- ☐ Operacionalizar o quadro de monitoria e avaliação.
- ☐ Estabelecer os recursos necessários e assegurar o financiamento para a implementação.

E. Implementar, monitorizar e avaliar

Anexo 2
Matriz de tarefas e responsabilidades para a formulação de políticas

Etapas	Ação	Quem? O papel dos atores nacionais	O papel da OIT
1. Preparação + 2. Identificação de questões	Atribuição de responsabilidades e da prestação de contas para a formulação da PNE	Instituições mandatadas	Aconselhamento à constituição da equipa, reforço da capacidade, formação sobre a PNE e seu significado.
	Desenvolvimento de conhecimento para a análise da situação do emprego	Todos: ministério responsável pelo Emprego, instituto de estatística, serviços públicos de emprego, organizações de empregadores, organizações de trabalhadores, sociedade civil, académicos, ministério responsável pelas Finanças, ministério responsável pela Economia, ministério responsável pela Educação, ministério responsável pela Agricultura (para os PMD), ministério responsável pelas Infraestruturas, ministério responsável pelo Desenvolvimento Local.	Promoção, assistência técnica, apoio financeiro para contratar consultores, se necessário.
	Consultas alargadas	**Todos**	**Facilitador, se necessário**
	Definição de prioridades	Equipa técnica da PNE (se restrita ao ministério responsável pelo Emprego com os parceiros sociais) académicos e consultores.	Assistência técnica (fornece exemplos de boas práticas, instrumentos, etc.), reforço da capacitação, formação, apoio financeiro, avaliação técnica.
	Consultas alargadas		**Facilitador, se necessário**
3. Formulação	Planeamento operacional e redação do documento	Equipa técnica da PNE	Assistência técnica, reforço da capacitação, formação, apoio financeiro, avaliação técnica.
	Consultas alargadas		**Facilitador, se necessário**
4. Validação, adoção, comunicação	Validação	Todos	Faciltação, apoio financeiro.
	Adoção	Conselho de Ministros, Parlamento, etc.	
	Plano de comunicação (informar as pessoas).	Equipa técnica da PNE	Fornece exemplos de boas práticas.

5. Programação e orçamentação **+** **6. Implementação**	1. Operacionaliza o comité de direção (nomeação dos membros, mandato, etc.). 2. Assegura o orçamento. 3. Põe em prática o quadro M&A e a sua operacionalização. 4. Dá início à implementação das actividades.	1. Ministro responsável pelo Emprego, Primeiro-Ministro/ Conselho de Ministros. 2. Ministro responsável pelo Emprego, Ministro das Finanças (departamento de orçamento). 3. Governo, Instituto Nacional de Estatística, LMIAS. 4. Todos os ministros envolvidos.	Apoio técnico, reforço da capacidade, formação. Apoio financeiro, se necessário.
7. Avaliação	Monitoria e avaliação da PNE	Quadro/Instituição de monitoria e avaliação.	Reforço da capacitação de monitoria e avaliação.

Anexo 3
Um processo que não é rápido nem barato

Cronograma (duração mínima)	Ações	Notas
	Preparação	
Primeiro mês	Atribuir papéis e responsabilidades para a formulação da PNE ☐ Estudar a economia política: quem controla o quê? Quem devemos incluir para dar o apoio necessário? Quem são os *stakeholders*? ☐ Constituir a equipa para a formulação de políticas com base nesta análise ☐ Definir o objetivo geral de desenvolvimento da política nacional de emprego – pode exigir uma primeira reunião com a equipa responsável pela formulação e/ou todos os *stakeholders*; é, também, uma oportunidade para lançar o processo, para informar a todos sobre o assunto e explicar o seu papel. ☐ Estabelecer um orçamento para o processo de formulação de políticas e garantir que os recursos suficientes estão disponíveis.	Podem ser necessários recursos para organizar a primeira reunião/*workshop.*
	Formulação	
Do segundo ao oitavo mês	Análise da situação do emprego e construção do conhecimento, incluindo consultas alargadas a nível nacional, regional e local.	Recursos necessários: • Investigação • Consultas
Nono mês	Estabelecimento de prioridades e criação das intervenções políticas. ☐ Apresentação das questões identificadas na análise da situação do emprego. ☐ Estabelecimento de uma hierarquia, selecção e análise das causas e efeitos das questões identificadas. ☐ Identificação de um conjunto de intervenções políticas. ☐ Redução das opções para chegar a uma plataforma comum.	Em alguns casos, leva mais de um mês, por exemplo se cada questão central é discutida separadamente e por um grupo específico de *stakeholders.* Recursos necessários para a realização de reuniões dos *stakeholders.*
Décimo a décimo quarto meses	Planeamento operacional e redação do documento. ☐ Estabelecimento dos objetivos e metas, resultados esperados e indicadores de monitoria. ☐ Conceção do quadro institucional de coordenação e implementação. ☐ Conceção do quadro de monitoria e avaliação. ☐ Estimar o nível de recursos necessários para a implementação. ☐ Verificação dos requisitos nacionais para a adoção.	Se não for necessária a construção de conhecimento adicional; caso contrário, acrescentar mais seis meses ao cronograma para produzir conhecimento adicional. Recursos necessários: • Se o projeto é realizado com a assistência de um consultor • Recursos necessários para o desenvolvimento de conhecimento adicionais. • Assistência para o quadro de monitoria e avaliação.

Validação e submissão para aprovação		
Décimo quinto mês	Validação tripartida	Recursos necessários para o workshop tripartido nacional.
Do décimo sexto ao vigésimo primeiro meses	Aprovação formal	
Décimo sexto mês e seguintes	Plano de comunicação, informar o público.	Recursos necessários para a campanha de comunicação.
Operacionalização		
Do décimo sexto ao vigésimo quarto meses	Implementação da PNE: • Operacionalizar o comité de direção interministerial tripartido (nomeação dos membros, mandato, etc.). • Assegurar o orçamento. • Operacionalizar o quadro de monitoria e avaliação. • Preparar um plano de trabalho detalhado.	Redação dos decretos, etc., o processo pode ser iniciado a montante da adoção formal. Podem ser necessários recursos se houver necessidade de recorrer a especialistas externos.
Vigésimo quinto mês e seguintes	Dar início às atividades de implementação.	
Vigésimo sexto mês e seguintes	Monitorizar e avaliar a PNE.	

Capítulo 3
Construção do conhecimento: a fase de identificação de questões

O segundo passo no desenvolvimento de uma política de emprego consiste em construir uma base sólida de conhecimento para enriquecer o debate político e avançar para a construção de instrumentos de avaliação.

Esta fase do trabalho envolve trabalho de investigação, desde a análise dos dados até à conceção e construção de modelos e cenários, assim como análises políticas, institucionais, legais, e das despesas públicas. Implica, também, consultas alargadas e diálogo social para recolher as opiniões de todos os *stakeholders* sobre os desafios que enfrentam e, no caso dos parceiros sociais, sobre as necessidades dos seus membros. As organizações de empregadores e de trabalhadores, mas também os grupos da sociedade civil, podem fornecer aconselhamento com base na sua experiência direta e nas suas relações, bem como no seu envolvimento com os membros de organizações e das comunidades. Em virtude do seu envolvimento local, essas organizações podem conhecer as tendências ou questões emergentes antes do próprio Governo. O processo de identificação das questões pode ser facilitado se for reforçada a sua participação nos processos e mecanismos de desenvolvimento da política de emprego.

Depois de clarificar os fundamentos da criação de conhecimento numa etapa anterior ao processo de formulação da política e identificar os pontos de entrada principais para compilar de forma eficiente essa base de conhecimento, são apresentados os principais instrumentos e metodologias para conduzir trabalhos de investigação sobre políticas de emprego.

Índice

I. Por quê construir uma base sólida de conhecimento? 55

A. Um instrumento para a tomada de decisão numa abordagem de planeamento estratégico 55

B. Um instrumento para reforçar e intensificar o diálogo social 55

C. Um momento chave numa abordagem baseada na avaliação 56

II. Como constituir eficazmente uma base de conhecimento? Pontos de entrada 57

III. Metodologias e instrumentos para a criação de conhecimento 59

A. Análise de dados sobre o emprego e o mercado de trabalho 59

B. Análises abrangentes das políticas de emprego 62

C. Análises temáticas 65

1. Relação entre o crescimento económico, o emprego produtivo e a redução da pobreza 65
2. Quadros macroeconómicos favoráveis ao emprego 67
3. Políticas setoriais, incluindo políticas industriais 69
4. Políticas financeiras 70
5. Política de comércio e integração regional 74
6. Mobilidade da mão-de-obra e migração laboral 75
7. Regulamentação do mercado de trabalho 77
8. Competências, empregabilidade e tecnologia 79
9. Economia informal: transição para a formalidade 79
10. Os jovens 80
11. Género 82
12. Grupos vulneráveis e discriminação no mercado de trabalho 83
13. Empregos Verdes 83

D. Análise dos programas e projetos existentes, incluindo o levantamento das iniciativas bilaterais e multilaterais 85

E. Análise do quadro institucional e auditorias institucionais 87

F. Análise dos recursos financeiros afetados (direta ou indiretamente) ao emprego 95

Anexo 1 – Bases de dados e indicadores da OIT sobre emprego e trabalho digno 96

Anexo 2 – Fontes de informação 98

Anexo 3 – Definições dos principais indicadores da OIT 99

Anexo 4 – Lista de Análises de Políticas de Emprego por país 104

Anexo 5 – Questões úteis para a análise de quadros macroeconómicos 106

Anexo 6 – Exemplo de um questionário para uma auditoria institucional de um Fundo para o Emprego 108

I. Por quê construir uma base sólida de conhecimento?

Para a conceção de políticas, é necessário conhecer a informação baseadas em provas para (i) identificar problemas a tratar (análise da situação do emprego), (ii) enriquecer o debate político (análises de políticas e estudos temáticos) e (iii) fornecer instrumentos para a monitoria e avaliação (exercícios de *benchmarking* e de construção de cenários).

Uma boa análise da situação envolve não só a investigação, mas também consultas alargadas para chegar a um entendimento comum sobre o contexto de desenvolvimento e situação do emprego, específico de um país. Assim, a análise da situação deverá poder identificar uma série de pontos fortes e fracos da economia e do mercado de trabalho, bem como os desafios que se colocam para um crescimento gerador de empregos, sustentável e inclusivo. Assim, é um instrumento útil para estabelecer um planeamento estratégico das intervenções do Governo, para fortalecer o diálogo social sobre os desafios chave para o emprego que os países enfrentam e para avaliar as intervenções e opções políticas.

A. Um instrumento para a tomada de decisão numa abordagem de planeamento estratégico

Para os decisores políticos poderem tomar decisões fundamentadas quanto aos assuntos a tratar, aos objetivos concretos a definir e às intervenções políticas tecnicamente viáveis e financeiramente sustentáveis a tomar, é necessária uma base de elementos de prova sólida e atualizada, assim como um bom conhecimento da situação do emprego, das oportunidades e constrangimentos relativos à criação de postos de trabalho, e do enquadramento institucional e legal.

Na mesma lógica, para integrar eficazmente os objetivos do emprego e as intervenções políticas relacionadas no quadro de desenvolvimento nacional (planos a cinco anos, DERP, etc.), os decisores políticos precisam de resultados de investigação sobre as ligações entre a criação de emprego, crescimento económico e redução da pobreza.

As questões de género devem estar sempre integradas (*mainstreamed*) na análise da situação do emprego para refletir a necessidade de políticas de emprego mais justas e reduzir os desequilíbrios na participação no mercado de trabalho entre homens e mulheres.

B. Um instrumento para reforçar e intensificar o diálogo social

Uma boa análise de situação envolve consultas alargadas para chegar a um entendimento comum dos desafios em matéria de emprego. Assim, a análise da situação do emprego pode ajudar a fortalecer o diálogo social ao exigir a participação dos *stakeholders* numa base consultiva no decorrer do processo analítico e iniciando debates sobre questões específicas ou análises abrangentes das políticas.

A validação da investigação através do diálogo social é útil para alcançar um entendimento comum acerca dos constrangimentos e dos desafios. As discussões à volta de documentos temáticos ou revisões de política de emprego são também um instrumento para envolver os parceiros "não tradicionais", como os representantes das diferentes estruturas executivas da administração pública (ex: economia/planeamento) na validação dos resultados da investigação realizada no domínio do emprego.

Boas práticas

A Confederação Empresarial da China estabeleceu pontes e desempenhou um papel de intermediação entre empresas e Governo. Através da sua rede de filiados, recolhe informação e pedidos das empresas relativos a recrutamento, gestão de recursos humanos e formação profissional.

General Survey concerning employment instruments (2008), parágrafo 80.

Caixa 3.1 **Como a PNE fortaleceu a ação sindical no Burkina Faso – Criação de um grupo de trabalho intersindical para investigação sobre políticas de emprego e de redução da pobreza. *(Commission Intersyndicale Chargée de la Recherche sur l'Emploi et le DSRP)***

Em 2007, foi realizado em Ouagadougou um *workshop* para um grupo de representantes dos trabalhadores com o apoio da OIT, no contexto da formulação da Política Nacional de Emprego (PNE). Foram formados 4 grupos de trabalho com base nos quatro objetivos estratégicos do Projeto da Política Nacional de Emprego:

1) Estabelecer uma ligação com outras políticas nacionais
2) Fortalecer a dinâmica de criação de emprego
3) Melhorar a empregabilidade
4) Melhorar a organização e funcionamento do mercado de trabalho

Na sequência deste primeiro *workshop*, oito sindicatos do Burkina Faso decidiram criar uma comissão intersindical composta por 17 membros, para monitorizar as questões do emprego e contribuir para a preparação e implementação da PNE e das ERP. Participantes do *workshop* foram selecionados para constituir o grupo que se tornou num órgão consultivo estabelecido e reconhecido, a ser consultado sobre a opinião dos sindicatos sobre as políticas de emprego.

C. Um momento chave numa abordagem baseada na avaliação

O exercício de construção de uma base de conhecimento é uma componente central de monitoria e avaliação do QND e da política nacional de emprego. Muitas vezes, é necessário construir indicadores de monitoria, assim como caracterizar a situação inicial o que permitirá efetuar avaliações de impacto. Quanto a este aspeto, é absolutamente crucial manter uma boa parceria e diálogode qualidade entre o ministério que tutela o Emprego e o sistema estatístico nacional. Da mesma forma, o levantamento das instituições, as análises sobre despesas públicas e a recolha de informações dos projetos, em particular no que se refere ao seu impacto no emprego, facilitará a avaliação intercalar e final.

Para saber se essas políticas estão a resultar, e porquê, é necessário desenvolver a capacidade de aplicar um leque de métodos de investigação para avaliar a eficácia das intervenções, da sua implementação e dos procedimentos subjacentes.

II. Como constituir eficazmente uma base de conhecimento? Pontos de entrada

Como escolher entre uma metodologia e outra? Em que circunstâncias privilegiar uma ou outra?

O exercício de constituição de uma base de conhecimento tem como objetivo principal a identificação de lacunas de conhecimento e, em seguida, preenchê-las. Há muitas formas possíveis de o fazer com sucesso, mas é fácil perder-se no exercício de constituição de uma base de conhecimento.

Deve começar-se por fazer um inventário do que já está disponível antes de se lançar numa série de novos estudos. Que dados estão disponíveis? Que estudos relativamente recentes existem (revisão da literatura)? Quais são os programas e projetos que já estão implementados no país (levantamento de programas e projetos)? Quanto é gasto em questões de emprego (análise da despesa pública)? As respostas a estas perguntas vão influenciar o tipo de base de conhecimento a constituir. Por exemplo, se não existirem dados recentes disponíveis, não será possível desenvolver indicadores de monitoria complexos ou estabelecer valores de referência (*benchmark*), de modo que vai ser necessário recolher e analisar informação qualitativa. Ou se a informação sobre os recursos destinados ao emprego não tiver sido recolhida, pode ser necessário realizar um exercício de análise das despesas.

Este exercício de inventário inicial, juntamente com os programas e prioridades do Governo (tal como estabelecidos em programas presidenciais, orçamentos nacionais e quadros de desenvolvimento), e eventos externos (como por exemplo um desastre natural, uma crise económica ou um aumento na taxa de câmbio) determinarão as principais áreas que requerem uma análise mais aprofundada.

Mas o exercício não pode cobrir todas as áreas temáticas, todas as instituições nem todas as áreas políticas. Este processo requer algum tipo de orientação política, além da coordenação com outras estruturas do Governo, que procuram também criar conhecimento no quadro dos seus próprios processos políticos. A integração com outros exercícios de planeamento em curso (por exemplo, no contexto da formulação do quadro de desenvolvimento nacional) contribuirá para racionalizar as investigações e estabelecer prioridades.

Com quem estabelecer parcerias para a análise da situação?

Boa prática

No Mali, a estrutura responsável pelo projeto de desenvolvimento nacional é responsável pela recolha de conhecimento no atual contexto da revisão do PNE. Um dos economistas da estrutura em questão é o autor principal do relatório sobre os vínculos entre crescimento, emprego e redução da pobreza. Este estudo também será utilizado para o novo QDN, um processo dirigido por esta mesma estrutura.

Quem irá realizar a investigação? Trabalhar com institutos de investigação ou universidades bem estabelecidos no país pode contribuir para conferir uma maior legitimidade aos resultados da pesquisa.

O estabelecimento de parcerias com os departamentos de planeamento dos ministérios relevantes, em especial do ministério responsável pelo Planeamento Económico, também contribuirá para assegurar a complementariedade dos esforços de investigação entre as estruturas governamentais. Permitirá igualmente relacionar as investigações sobre o emprego com as dedicadas ao desenvolvimento económico, às estratégias de crescimento e à redução da pobreza.

Os parceiros sociais, grupos da sociedade civil e ONGs também têm capacidades de investigação que podem ser utilizadas.

As organizações internacionais e os doadores de fundos bilaterais normalmente produzem uma grande quantidade de conhecimento que deve ser recolhido e utilizado. Também podem ser abordados para financiar novas investigações.

Como ancorar a análise da situação no processo nacional de modo a que seja utilizada e não "fique esquecida numa gaveta"?

Ao nível do país, os instrumentos de planeamento de políticas geralmente já existem. Usando esses instrumentos, as análises da situação do emprego podem ser integradas nos diagnósticos de pobreza e nos exercícios de construção de conhecimento realizados no âmbito dos quadros de desenvolvimento nacional.

Trabalhar com os parceiros certos também contribuirá para este objetivo.

Caixa 3.2 Etiópia: Ancorar a análise da situação do emprego no processo de planeamento de desenvolvimento nacional

A Etiópia elaborou uma Política Nacional de Emprego e Estratégias (PNEE) (*National Employment Policy and Strategies* (NEPS)) – em 2009-2010. O processo teve início com uma investigação de base encomendada pelo Ministério do Trabalho e realizada por quatro investigadores da Universidade de Addis Abeba. O relatório estabeleceu um quadro analítico e formulou um modelo para a criação de diferentes cenários de metas para o emprego, de acordo com projeções de crescimento alternativas. A Universidade de Addis Abeba manteve-se como parceiro em todo o processo da PNEE dado que um dos quatro consultores, Kinde Getnet, fez parte da equipa de redação da PNE, juntamente com o Coordenador da elaboração do Plano de Desenvolvimento Acelerado e Sustentado para o Fim da Pobreza (PASDEP)* 2010-2015, um alto funcionário do Ministério das Finanças. Este foi um movimento estratégico com o objetivo de garantir que o PNEE iria informar plenamente o PASDEP.

O objetivo do exercício de modelização foi o de extrapolar as tendências atuais, a fim de calcular os trabalhadores pobres durante o período do PASDEP, juntamente com estimativas da taxa de crescimento anual do PIB necessária para reduzir as percentagens de trabalhadores pobres relativamente ao seu nível inicial. Os resultados deste exercício serviram para fornecer uma indicação do nível em que o país está em termos de alcançar o ODM sobre a pobreza. O quadro analítico identificou o emprego produtivo como uma das ligações críticas entre o crescimento económico e a redução da pobreza, tendo identificado os setores onde os grupos pobres ou os grupos vulneráveis estão concentrados, e especificou os setores com potencial para a redução da pobreza.

A maior contribuição do trabalho de análise realizado antes de se iniciar a elaboração do PNEE foi a experiência de relacionar fatores chave do mercado de trabalho com dados sobre a pobreza, com o objetivo de obter uma imagem mais clara da relação entre pobreza e emprego do que a que seria proporcionada apenas pela utilização de dados padronizados sobre a pobreza. Dada a forte ligação entre emprego e pobreza, avaliar essas duas componentes de forma integrada ajudou a articular desafios que o país enfrenta, tanto em termos de criação de emprego produtivo como na redução da pobreza. Ao fazê-lo, é possível construir-se o cenário de referência do emprego para o país conforme estipulado no PASDEP. Uma estimativa rigorosa do crescimento agregado e do crescimento setorial ao longo do período do PASDEP, e para um período mais longo, em conjunto com as elasticidades agregadas e setoriais do emprego permitiu a elaboração de diferentes cenários para as metas do emprego para a economia como um todo e para os setores de maior dimensão.

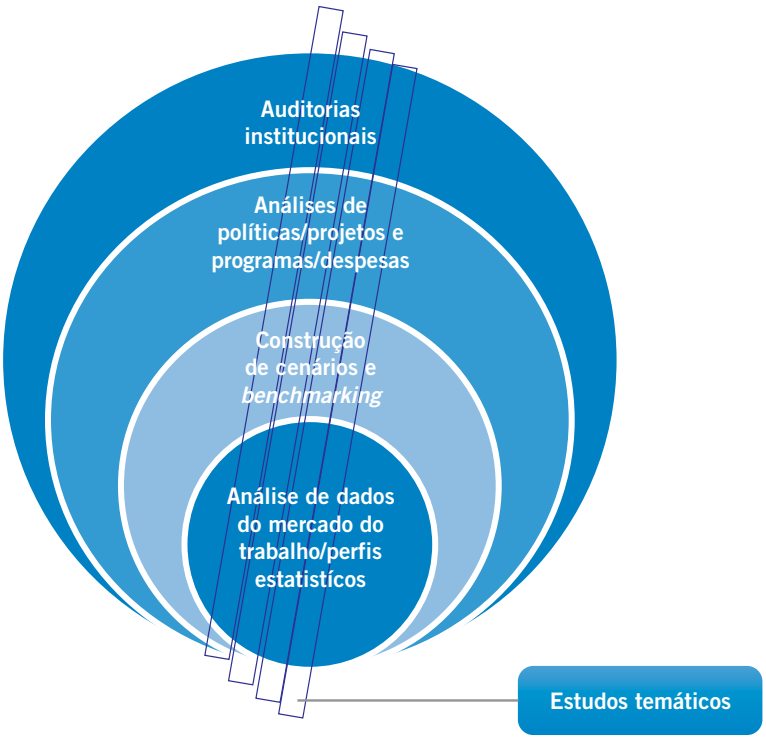
Porém, a principal lacuna da PNEE residia no fato de que o quadro analítico desenvolvido no documento de base não foi totalmente utilizado, uma vez que eram necessários recursos para uma recolha mais avançada e modelagem de dados que não estavam disponíveis. A questão das metas e da Monitoria e Avaliação para o emprego no PASDEP teria melhor beneficiado da PNEE se a sua parte quantitativa tivesse sido atualizada e incorporada no PASDEP. Daqui ressalta a necessidade de garantir um orçamento suficiente para um processo informado de desenvolvimento da política.

* N.T. Acrónimo em inglês: *Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (PASDEP).*

Fonte: Jean Ndenzako, da Equipa do Trabalho Digno da OIT para a África Central em Yaoundé, anteriormente sediado no Escritório da OIT em Addis Abeba.

III. Metodologias e instrumentos para a criação de conhecimento

Existem várias formas de produzir análises da situação do emprego num país. Não se excluem mutuamente, muitas vezes sobrepõem-se e podem complementar-se. Estas interligações estão ilustradas esquematicamente na figura a seguir.



A. Análise de dados sobre o emprego e o mercado de trabalho

Ao realizar uma análise da situação do emprego, é essencial uma informação atual e especifica do mercado de trabalho; informação que responda a questões como:

- Qual a dimensão e composição da população ativa (desagregada por sexo e localização geográfica)? Quantas pessoas se espera que venham a juntar-se à população em idade de trabalhar nos próximos "x" anos? Destas, quantas se espera que venham a juntar-se à população ativa?
- Em que tipos de atividade económica estão as pessoas envolvidas?
- Qual o nível de desenvolvimento económico que se reflete no mercado de trabalho nacional?
- Quantas pessoas estão sem trabalho e à procura de emprego?

- Quantas horas trabalham as pessoas e quanto ganham por esse trabalho?
- Qual é o nível do emprego vulnerável? De trabalhadores pobres?
- Que formas de desigualdade existem no emprego?
- Qual é a situação de alguns grupos específicos, como mulheres, jovens, pessoas com deficiência, no mercado de trabalho?

Princípios Orientadores

- Fornecer uma visão geral da situação do mercado de trabalho e das tendências de emprego.
- Fornecer informação detalhada e analisar os principais indicadores do mercado de trabalho, desagregados por sexo, idade, condição socioeconómica, localização geográfica, setor económico, etc.
- Fornecer informação detalhada sobre as características dos trabalhadores, a qualidade do emprego e dos grupos vulneráveis.
- Propor uma análise detalhada das determinantes do emprego e salários.

Recolha de dados necessários para preparar uma análise da situação do emprego: Ao nível nacional, a informação estatística é geralmente produzida por:

- Institutos nacionais de estatística (INE) através de inquéritos junto dos agregados familiares, inquéritos às empresas, inquéritos ao trabalho infantil, recenseamentos às empresas, inquéritos à saúde e demográficos, inquéritos agrícolas ou recenseamentos à população, entre outros. Portanto, é importante antecipar as necessidades de dados sobre emprego e integrar a sua recolha no plano principal nacional de estatística. Isso irá garantir que o financiamento está disponível, uma vez que os dados são recolhidos através de módulos específicos ou perguntas inseridas noutros inquéritos programados.
- Pelos ministérios responsáveis pelas áreas do Trabalho e/ou Emprego, bem como pelos serviços públicos de emprego e alguns ministérios setoriais, por exemplo, os ministérios responsáveis pela Agricultura ou Saúde através de fontes administrativas correntes. É, portanto, necessário ter um sistema eficiente para coordenar a compilação de todas essas informações. Os ministérios geralmente têm um serviço responsável pelas estatísticas, deve existir colaboração entre os mesmos. Para esse efeito, devem ser implementados processos específicos e as TIC podem contribuir para facilitar o funcionamento de um sistema que seja claramente institucionalizado. Se existir um observatório sobre o mercado de trabalho ou sobre a pobreza pode constituir a estrutura aglutinadora para alimentar uma base de dados administrativa abrangente sobre o mercado de trabalho.
- Pela Agência Nacional de Segurança Social, através da base de dados nacional de segurança social.

Quem deve ser envolvido na análise da situação do emprego?: Os departamentos de planeamento de políticas dos ministérios responsáveis pelo Emprego; alguns países têm observatórios do mercado de trabalho que produzem análises de dados sobre o emprego recolhidos pelo INE (às vezes colaboraram na recolha de dados); algumas regiões têm observatórios regionais do mercado de trabalho que organizam os dados do mercado de trabalho e, por vezes, produzem análises; académicos, organizações das Nações Unidas e organizações não-governamentais.

Como conduzir uma análise da situação do emprego?: Há geralmente uma riqueza de dados disponíveis em todos os países, mas encontram-se dispersos e, por vezes, são desconhecidos. Um levantamento de todas as fontes de dados disponíveis é um pré-requisito para qualquer

análise do mercado de trabalho e dados do emprego (para uma lista de fontes de dados, ver Anexo 2). Possuir uma lista de indicadores bem definidos, tanto sobre a quantidade como a qualidade do emprego é o próximo passo (o Anexo 1 apresenta os documentos de referência sobre estatísticas e indicadores da OIT e o Anexo 3 apresenta definições dos principais indicadores de trabalho digno). O passo 3 é calcular o valor dos indicadores e o passo 4 consiste em analisar os resultados dos cálculos utilizando técnicas mais ou menos sofisticadas, dependendo da qualidade dos dados e das competências de análise existentes.

- Para apoio metodológico na produção de um perfil de emprego ver o módulo de formação desenvolvido pela OIT e disponível em CD-ROM: *Emploi – Formation: tendances et perspectives; Guide de renforcement des capacités*. http://www.ilo.org/emppolicy/areas/country-employment-policy-analysis-and-development/facet/lang--fr/index.htm?facetcriteria=TYP=InstructionalMaterial&facetdynlist=UWCMS_138256

Exemplos de perfis de emprego e trabalho digno

- *Decent Work Country Profile – Tanzania –* http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_124584.pdf
- *Decent Work Country Profile - Brazil* - [pdf 814 KB]
- ILO. 2011. A labour market analysis of Brazil based on KILM and national data. In: Key Indicators of the Labour Market, 7th Edition (Geneva). Disponível em: http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm.
- *Tendances de l'emploi et de la pauvreté au Burkina Faso; Analyse à partir des indicateurs clés de la politique nationale de l'emploi, 1998 - 2007.* Ministère de la Jeunesse et de l'emploi, février 2010
- *Pauvreté, marché du travail et croissance pro-pauvres à Madagascar*, Jean-Pierre Lachaud, septembre 2006, ILO.
- *School-to-work transitions in Mongolia, Employment Policy Working Paper 2008/14, February 2008, ILO* http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_105100.pdf - [pdf 1221 KB]
- *School-to-work transition: Evidence from Egypt, Employment Policy Paper 2007/2, March 2007, ILO –* http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_113893.pdf - [pdf 769 KB]
- *Employment diagnostic analysis: Bosnia and Herzegovina*, Employment Working Paper No. 86, June 2011 – http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_158485/lang--en/index.htm - [pdf 1143 KB]
- Sarkar, S. (2008) *Trends and patterns of labour supply and unemployment in India.* ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
- Mitra, A. (2008) *The Indian labour market: an overview.* ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
- Pakistan Ministry of Labour and Manpower and ILO. 2007-2010. Pakistan Employment Trends series (Islamabad). Disponível em: http://www.pbs.gov.pk/content/pakistan-employment-trends-2011.

B. Análises abrangentes das políticas de emprego

Uma análise abrangente da política de emprego consiste em:

- Uma análise aprofundada do contexto económico, social e jurídico relativo ao emprego.
- Uma análise do enquadramento político do país e do nível de apoio aos objetivos do trabalho digno – políticas de desenvolvimento nacional/regional/local, políticas de emprego ativas e passivas, política salarial, desenvolvimento empresarial, políticas de migração, etc.
- Uma análise da relevância do sistema de educação e de formação.
- Uma avaliação do diálogo social e do seu papel na promoção do trabalho digno.

As análises de políticas de emprego cobrem assim um número de áreas (ver exemplos de países abaixo). Elas não devem limitar-se às políticas implementadas pelo ministério responsável pelo Emprego, mas podem cobrir todas as diferentes áreas de intervenção que têm um impacto na oferta e/ou na procura de trabalho, bem como sobre o funcionamento das instituições do mercado de trabalho. Tem como resultado um conjunto de recomendações prioritárias que são discutidas pelo ministério responsável pelo Emprego e pelos parceiros sociais durante o exercício de atribuição de prioridades.

Caixa 3.3 **Esboço de uma análise da política de emprego por país: O exemplo do Iémen**

Capítulo 1: Situação e perspetivas da economia do Iémen
Capítulo 2: Mercados de trabalho do Iémen: Uma análise
2.1 Tendências de emprego e do mercado de trabalho: questões críticas e desafios
2.2 Procura de trabalho: monitoria e desenvolvimentos futuros
Capítulo 3: O papel fundamental do setor de micro, pequenas e médias empresas
3.1 Principais características do setor de MPME
3.2 Política atual e ambiente administrativo
3.3 Apoio institucional
Capítulo 4: Educação, formação e desenvolvimento humano
Capítulo 5: Legislação e políticas do mercado de trabalho
5.1 Legislação do mercado de trabalho do Iémen
5.2 A administração do trabalho
5.3 Gabinetes de emprego: fortalecimento do seu papel
Capítulo 6: Proteção social e redução da pobreza
6.1 Sistemas de segurança social no Iémen
6.2 Segurança e saúde no trabalho
Capítulo 7: Temas transversais: Juventude e questões de género
7.1 Juventude
7.2 Questões de género: enfoque no emprego de mulheres
Capítulo 8: Conclusões: Adoção de uma Agenda para o Trabalho Digno
8.1 Emprego
8.2 Direitos no trabalho
8.3 Proteção social
8.4 Diálogo social
8.5 Considerações finais

Fonte: A National Employment Agenda for Yemen; Towards an Employment Strategy Framework, ILO Regional Office, Beirut, 2009.

Caixa 3.4 **Esboço de uma análise da política de emprego por país: O exemplo da Sérvia**

1. Situação económica
- 1.1 Quadro macroeconómico
- 1.2 Pobreza e exclusão social

2. Situação do mercado de trabalho
- 2.1 População e participação da mão-de-obra
- 2.2 Evolução do emprego
- 2.3 Desemprego

3. Principais prioridades para a política de emprego
- 3.1 Legislação de proteção do emprego e flexibilidade do mercado de trabalho
  - 3.1.1 Quadro legislativo
  - 3.1.2 Mercado de trabalho informal
- 3.2 Políticas passivas do mercado de trabalho
- 3.3 Desenvolvimento dos recursos humanos e políticas ativas do mercado de trabalho
  - 3.3.1 Desenvolvimento de recursos humanos, educação e formação
  - 3.3.2 Políticas ativas do mercado de trabalho
- 3.4 Serviços de emprego
- 3.5 Política de rendimentos
  - 3.5.1 Política salarial
  - 3.5.2 Política fiscal
- 3.6 Diálogo social
- 3.7 Grupos vulneráveis

4. Conclusões e principais recomendações

Fonte: Employment Policy Review: Serbia, ILO and Council of Europe, 2006
http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/crep_serbia.pdf

Princípios Orientadores para a análise de políticas de emprego

- **Análise aprofundada do contexto económico e social que afeta o emprego**
  - Fornecer uma visão clara do contexto macroeconómico e indicar os principais indicadores macroeconómicos e os níveis de pobreza.
  - Analisar de forma concisa como o contexto macro e microeconómico afeta o emprego.
  - Analisar em que medida as principais políticas sociais, incluindo as estabelecidas para corrigir as desigualdades e promover o acesso dos grupos vulneráveis aos rendimentos, têm um impacto no emprego.
- **Analisar o quadro de políticas nacionais e regionais/locais para identificar como as políticas económicas e sociais integram a dimensão emprego**
  - Identificar e analisar as disposições relevantes para o emprego incluídas nos planos e estratégias de desenvolvimento nacionais e regionais/locais.
  - Identificar e analisar as disposições sobre emprego incluídas nas políticas setoriais.
  - Verificar se o seu país tem políticas de redução da pobreza orientadas para grupos vulneráveis e fornecer informação sobre as disposições relevantes para o acesso ao emprego.
  - Avaliar de que forma essas políticas funcionaram para a melhoria das perspetivas de emprego e de rendimento dos trabalhadores, em especial, daqueles que pertencem a grupos vulneráveis.
  - Enunciar de forma concisa os principais problemas de relevância para o emprego que resultam da análise do quadro das políticas do país.
- **Analisar de que modo a legislação do trabalho e a política de salários afetam o emprego**
  - Analisar a legislação do trabalho e o quadro regulamentar.
  - Descrever em que medida as principais disposições da legislação do trabalho afetam o emprego.
  - Descrever em que medida a política salarial afeta o emprego.
  - Analisar em que medida as políticas e programas existentes que concedem incentivos às empresas para o recrutamento afetam o emprego, em particular relativamente a alguns grupos específicos vulneráveis.
  - Referir de forma concisa os principais problemas relevantes para o emprego que surgem a partir da análise da legislação do trabalho e política salarial no país.
- **Rever as principais prioridades da estratégia de emprego quando essa estratégia existe**
  - Se o seu país tem uma estratégia de emprego, identificar e analisar os principais elementos e metas a cumprir.
  - Avaliar até que ponto essa estratégia funcionou em termos de melhoria de perspetivas do emprego, salários e condições de trabalho dos trabalhadores e, principalmente, dos trabalhadores de grupos vulneráveis.
- **Rever e analisar as principais características do sistema de educação e formação e a sua relevância para a situação do mercado de trabalho**
  - Analisar as principais características do ensino técnico e profissional e as políticas e sistemas de formação e a sua relevância para as necessidades do mercado de trabalho.
  - Analisar as principais medidas relativas à formação ligada ao mercado de trabalho e formação nas empresas para grupos vulneráveis.
  - Identificar e analisar as medidas que visam reforçar a empregabilidade dos grupos vulneráveis e indicar o seu âmbito e evolução ao longo do tempo.
  - Avaliar o papel e o envolvimento dos parceiros sociais na ligação da Educação Técnica e Formação Profissional ao mercado de trabalho, em particular, através dos conselhos setoriais ou outros mecanismos de base setorial.
  - Referir de forma concisa os principais problemas relevantes para o emprego que surgem a partir da análise do sistema de educação e formação no país.
- **Analisar as políticas e os programas de desenvolvimento das empresas para avaliar a capacidade do setor privado, especialmente as micro e pequenas empresas, para criar empregos e assegurar rendimentos**
  - Analisar brevemente o enquadramento legal e as políticas relativas ao ambiente empresarial, à promoção das empresas e ao investimento estrangeiro direto.
  - Avaliar os pontos fortes e fracos das políticas e programas existentes para promover as micro e pequenas empresas e o emprego independente.
  - Analisar de que forma as medidas tomadas para facilitar o registo de micro e pequenas empresas da economia informal afetam o emprego.
  - Analisar as medidas para melhorar o emprego por conta de outrém e o emprego independente entre os grupos vulneráveis e indicar o seu âmbito e evolução ao longo do tempo.
  - Avaliar o papel e o envolvimento dos parceiros sociais nas iniciativas acima referidas.
  - Referir de forma concisa os principais problemas relevantes para o emprego jovem que ressaltam da análise das políticas e programas de desenvolvimento empresarial no seu país.
- **Avaliar em que medida os parceiros sociais estão envolvidos na formulação e implementação das políticas de emprego**
  - Analisar as instituições existentes a nível nacional e regional/local para o diálogo social.
  - Avaliar o papel dos parceiros sociais na formulação e implementação das acima referidas políticas e programas.
  - Enunciar de forma concisa os principais problemas que os parceiros sociais enfrentam na participação do processo de definição das políticas.

C. Análises temáticas

Para uma melhor compreensão da natureza de um problema específico de emprego e das restrições num contexto específico, a equipa de preparação da PNE pode lançar um estudo temático. A seguir são detalhados alguns temas que podem ser analisados, assim como exemplos por países. A lista não é exaustiva e cada equipa nacional deve definir as análises temáticas que quer conduzir de acordo com as circunstâncias específicas do país.

1. Relação entre o crescimento económico, o emprego produtivo e a redução da pobreza

A Declaração do Milénio, adotada em 2000 e aprovada por cerca de 189 países, estabelece oito objetivos para a erradicação da pobreza, que por sua vez são operacionalizados numa série de metas a alcançar até 2015. De acordo com este compromisso, a grande maioria dos países em desenvolvimento adotou metas para a redução da pobreza extrema e colocou-as no centro dos seus quadros nacionais de desenvolvimento. O primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milénio (ODM) é *Erradicar a pobreza extrema e a fome*. Face ao reconhecimento da importância do emprego produtivo e trabalho digno para a erradicação da pobreza, foi adicionada uma terceira meta para este objetivo em 2008: *Atingir o pleno emprego produtivo e trabalho digno para todos, incluindo mulheres e jovens*[1].

Esta meta visando o emprego produtivo e o trabalho digno é crucial, pois aponta o principal veículo para atingir o objetivo de erradicação da pobreza e da fome, assim como para abordar outros aspetos de privação de direitos, tais como o direito à dignidade. Emprego produtivo e trabalho digno são reconhecidos como um pré-requisito para a eliminação da pobreza, bem como, juntamente com a proteção social, o meio mais importante para atingir este objetivo.

A nova meta do ODM tem quatro indicadores, específica e diretamente relacionados com as questões do emprego[2]. São eles:

1. A taxa de crescimento da produtividade do trabalho (PIB por pessoa empregada).
2. O rácio emprego-população.
3. A proporção de pessoas empregadas que vivem abaixo do limiar de pobreza (taxa de trabalhadores pobres).
4. A proporção de trabalhadores por conta própria e trabalhadores familiares não remunerados no emprego total (taxa de emprego vulnerável).

O indicador relacionado com o conceito de *trabalhadores pobres* fornece uma relação direta e quantificável entre emprego e pobreza de rendimentos. Este conceito é particularmente útil, pois oferece um instrumento para fortalecer a análise e compreensão da *relação entre crescimento – emprego – pobreza* em diferentes contextos nacionais. A definição de emprego produtivo e o seu contrário – os trabalhadores pobres e desempregados – torna muito explícita, assim, a ligação entre o emprego produtivo e o trabalho digno por um lado, e a eliminação da pobreza, por outro.

---

[1] Inicialmente, foram definidas duas metas para 2015 para medir o progresso relativamente a este objetivo:
- Meta dos ODM 1.A - Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas cujo rendimento é inferior a 1 USD por dia, e
- Meta dos ODM 1.C - Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas que sofrem de fome.

[2] *Guide to the new Millennium Development Goals Employment Indicators (ILO: Geneva, 2009).*

Embora a redução da pobreza económica esteja bem estabelecida como uma meta chave nas estratégias nacionais de desenvolvimento e o progresso, no que diz respeito à redução da pobreza, seja regularmente medido e monitorizado, o emprego produtivo e o trabalho digno têm ainda de alcançar o mesmo nível de importância e operacionalização nos quadros nacionais de desenvolvimento na maior parte dos países[3]. Neste contexto, a relação estreita e claramente definida entre os dois objetivos de redução da pobreza e de colocar o emprego como uma questão central nos quadros nacionais de desenvolvimento, torna possível obter metas para o emprego produtivo a partir de metas já estabelecidas para a redução da pobreza.

Algumas definições importantes

- **Os trabalhadores pobres** são definidos como pessoas que trabalham mas cujos rendimentos são insuficientes, a si e aos seus dependentes, para saírem da pobreza. Isto acontece porque o retorno do seu trabalho é muito baixo (o que está normalmente associado a baixos níveis de produtividade) e/ou porque não têm trabalho suficiente e gostariam de trabalhar mais.
- **O emprego produtivo**, por sua vez, é definido como o emprego que tem un retorno suficiente do trabalho prestado que permite ao trabalhador e os seus/suas dependentes atinjam um nível de consumo acima do limiar da pobreza.

Existem pelo menos três vantagens principais na obtenção de tais metas. Em primeiro lugar, faz a ponte entre o estabelecimento do que necessita de ser alcançado e de como se pode alcançar. Segundo, coloca o emprego no foco da formulação de políticas, uma vez que a quantificação de metas para o emprego constitui um pré-requisito para colocar essas metas no centro do planeamento do desenvolvimento. Por último, pode lançar luz sobre questões de coerência das políticas ou da sua ausência, entre as metas em matéria de pobreza e emprego por um lado, e as políticas e metas económicas, por outro lado.

Para uma apresentação e discussão do conceito de emprego produtivo e de um método fácil para estabelecer metas quantitativas para o emprego produtivo, ver *Understanding deficits of productive employment and setting targets; A brief methodological guide by Per Ronnås and Miranda Kwong (ILO: 2012).*

Exemplos de estudos por países/regionais

- Bhaduri, A. (2008) *Growth and employment in the era of globalization: some lessons from the Indian experience*. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
- *Growth, Employment and Decent Work in the Arab Region: An Overview* (2008), ILO Regional Office for Arab States, Beirut.
  http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/events/qatar/decentwork.pdf
- *Growth, Employment and Decent Work in the Arab Region: Key policy issues* (2009), ILO Regional Office for Arab States, Beirut.
  http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/aef/growth_eng.pdf
- *Growth, Economic Policies and Employment Linkages in Mediterranean Countries: The cases of Egypt, Israel, Morocco and Turkey*, 2011, Employment Working Paper No. 63
  http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_161399/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

[3] A análise dos Documentos de Estratégia da Redução da Pobreza (DERP) – (*Poverty Reduction Strategy Papers*) de primeira e segunda geração em países da África Subsaariana mostrou que, embora os aspetos qualitativos do emprego tenham vindo a ser cada vez mais apresentados nos DERP, os indicadores quantitativos de emprego ainda permanecem frágeis. A taxa de desemprego é frequentemente utilizada como um indicador principal, apesar da sua utilidade limitada em situações onde as pessoas pobres ainda não têm acesso à proteção social e dependem inteiramente do seu próprio trabalho para responder às necessidades básicas.

2. Quadros macroeconómicos favoráveis ao emprego

Uma análise do quadro macroeconómico do ponto de vista do emprego tem como objetivo sugerir uma estratégia que alinhe os objetivos de criação de emprego produtivo e trabalho digno com os da estabilidade macroeconómica e desenvolvimento. Uma questão que se procura cada vez mais é a de avaliar se a promoção do emprego exige um equilíbrio diferente entre as políticas orçamental, cambial ou monetária e outras mudanças mais profundas em outras políticas relevantes; esta questão é decisiva na promoção de um crescimento inclusivo e gerador de empregos.

> "*Uma vez que as considerações sobre emprego devem ser um fator determinante na política económica do Governo, considera-se natural que a sua política financeira seja elaborada para servir o objetivo de controlar o ciclo económico, de forma a manter o emprego estável ao mais alto nível conseguido por outros meios. Para isso, devem ser tomadas medidas para influenciar o investimento e o rendimento*".
>
> *Extraído de: Economic Post-War Problems in Denmark; Employment, Wage and Financial Policies, International Labour Review 53 (34), (MAR-APR 1946), pp. 189-190.*

Podem as mudanças nas políticas macroeconómicas por si só alcançar melhores resultados de emprego? Podem ter um efeito direto sobre os resultados do emprego? Os mecanismos institucionais específicos de cada país são necessários para transpor as políticas macroeconómicas e os resultados de emprego. Por exemplo, flexibilizar as políticas monetárias pode dar liquidez à banca, mas, se o país não tiver mecanismos para distribuir o crédito àqueles que precisam, na sua maioria PME e empresas do setor informal, a mudança política macroeconómica não terá um impacto positivo no emprego.

Usando fontes de dados nacionais e técnicas empíricas adequadas, os "estudos macro" permitem analisar a relação entre as políticas macroeconómicas, os objetivos políticos convencionais (como a estabilidade de preços) e os objetivos económicos mais amplos relativos ao crescimento, emprego, mudança estrutural e redução da pobreza. Até que ponto é o quadro da política macro favorável ao emprego? Que mudanças são necessárias nas políticas macroeconómicas, a fim de se alcançar um crescimento gerador de emprego produtivo? Ver no Anexo 3 uma lista de questões detalhadas a pesquisar sobre este tema. No entanto, estas análises não devem ser dissociadas de uma reflexão sobre outras reformas estruturais e preocupações de equidade que vão permitir estabelecer um paralelismo entre os resultados das políticas macroeconómicas e os resultados do emprego produtivo (ver as seguintes seções: 3, 4, 5, 10, 11 e 12).

Exemplos de investigações apoiadas pela OIT sobre quadros macroeconómicos

- Os trabalhos de investigação apoiados pela OIT mostram que a política macroeconómica deve estar voltada não apenas para a estabilidade macroeconómica, mas também para a criação de um ambiente favorável à criação de emprego, mobilização e afetação de recursos e transformação económica.
- Epstein G., J. Heintz, L. Ndikumana & G. Chang (2010), *Employment, poverty and economic development in Madagascar: a macroeconomic framework,* Employment Working Paper No. 58, Employment Sector, (Geneva: ILO).
- Van Waeyenberge, E. and H. Bargawi, 2011, *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Uganda Country Study*, Employment Sector Working Paper No. 91 (Geneva: ILO).
  http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_165779.pdf
- Damill M., R. Frenkel, and R. Maurizio (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Argentina Country Study*, Employment Sector Working Paper, no prelo (Geneva: ILO).
- Islam R., M.K. Mujeri, and Z. Ali (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Bangladesh Country Study*, Employment Sector Working Paper, no prelo (Geneva: ILO).
- Khattab A.S. (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Egypt Country Study*, Employment Sector Working Paper, no prelo (Geneva: ILO).
- Martínez G.E. and L. Ramírez (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; El Salvador Country Study*, Employment Sector Working Paper, no prelo (Geneva: ILO).
- Taghdisi-Rad S. (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Jordan Country Study,* Employment Sector Working Paper, no prelo (Geneva: ILO).
- Deraniyagala S. and B. Kaluwa (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All;* Malawi Country Study, Employment Sector Working Paper No. 93 (Geneva: ILO).
  http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_165782.pdf
- Agu U. and C.J. Evoh (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Nigeria Country Study,* Employment Sector Working Paper, no prelo (Geneva: ILO).
- Guerra M.L. (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Peru Country Study*, Employment Sector Working Paper, no prelo (Geneva: ILO).
- Weerakoon D. and N. Arunatilake (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Sri Lanka Country Study*, Employment Sector Working Paper, no prelo (Geneva: ILO).
- Yeldan E. (2011), *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All; Turkey Country Study*, Employment Sector Working Paper, no prelo (Geneva: ILO).
- Lim D. (2011), *Export and FDI–driven industrialization strategy and employment in Viet Nam,* ILO Country Office for Viet Nam, Hanoi.
  http://www.ilo.org/hanoi/Whatwedo/Publications/WCMS_171372/lang--en/index.htm

3. Políticas setoriais, incluindo políticas industriais

Está a economia a crescer numa base de um equilíbrio setorial adequado para criar empregos dignos e produtivos?

Uma estratégia eficaz de desenvolvimento exige a expansão de setores que gerem uma grande quantidade de valor acrescentado e emprego, com efeitos multiplicadores consideráveis e de ligações com a economia interna. Um bom entendimento da estrutura económica nacional é, portanto, necessário: quais são os setores que geram valor acrescentado e emprego, os multiplicadores e as ligações a montante e a jusante? É possível avaliar políticas, programas e intervenções para se perceber se têm um impacto positivo na criação de emprego e redução da pobreza, bem como analisar a elasticidade do crescimento face ao emprego por setores. As análises setoriais ajudam a priorizar os setores e, finalmente, visam fornecer recomendações de políticas específicas para intensificar os resultados do emprego do crescimento económico.

Como se podem definir os setores que devem ser promovidos numa perspetiva de que venham a gerar mais emprego e a reduzir a pobreza?

Metodologias de análise setorial:

- Modelos *input-output* – por exemplo, para avaliar se a afetação de crédito à economia é adequada para a expansão do investimento em setores com multiplicadores elevados.
- Matriz de Contabilidade Social (SAM: *Social Accounting Matrix*) e Matriz de Contabilidade Social Dinâmica (DySAM: *Dynamic Social Accounting Matrix)*: constituem quadros contabilísticos nacionais que fornecem uma visão de conjunto da economia para um dado periodo de tempo (SAM) ou mostram a evolução da estrutura económica ao longo do tempo (DySAM). Esta última é mais do que um instrumento de pura contabilidade para incluir alguns elementos de modelação económica. A OIT alargou a DySAM básica para permitir a análise do mercado de trabalho e emprego. Assim, é possível simular o impacto de políticas futuras ou avaliar o impacto das políticas, programas, investimentos ou choques passados sobre o emprego. A metodologia foi aplicada em vários contextos, por exemplo, para avaliar o impacto no emprego das medidas de estímulo orçamental na Indonésia[4], para avaliar as implicações do emprego da zona de comércio livre China-ASEAN[5] ou para estimular o impacto do emprego de uma mudança para uma economia verde em Moçambique[6]. Para mais detalhes, consulte "Employment impact assessement tools for public infrastrucure investment" (OIT: no prelo).

3

[4] Chatani K. and C. Ernst; "The fiscal stimulus package in Indonesia and its impact on employment creation", in *The Global Crisis, Causes, Responses and Challenges – Essays from an ILO perspective*, (ILO, Geneva, 2011).

[5] Ernst C. and R. Peters; "Employment dimension of Trade Liberalisation with China: Analysis of the case of Indonesia with Dynamic Social Accounting Matrix", Working Paper; (ILO/UNCTAD, Geneva, 2011).

[6] Ernst C. and Iturriza A. *Environment and Employment: A DySAM assessment of the potential employment and social dimension of climate change measures in Mozambique*, apresentado no "14th ILO Regional Seminar for Labour Based Practitioners", Accra, 5–9 setembro 2011.

Exemplos de estudos setoriais

- Bensaid, M. and al., 2011, *"Evaluation des emplois générés dans le cadre du DSCRP au Gabon"*, *Employment Sector Working Paper No. 80*, Geneva: ILO.
  O documento estima o impacto no emprego das políticas setoriais da PRSP e propõe algumas recomendações chave para apoiar a criação de empregos em três setores (mineiro, silvicultura e infraestruturas).
- Matenga, C., 2009, *The impact of global financial crisis on job losses and conditions of work in the mining setor in Zambia* (Lusaka: ILO).
  Uma análise em profundidade do impacto da crise no setor mineiro (formal e informal).
- Waheeda Samji, K. Nsa-Kaisi, A. Albee, 2009, *Energy, Jobs and Skills: A rapid assessment of potential in Mtwara, Tanzania, Special Paper 09.32, Research on Poverty Alleviation* (REPOA) (Dar es Salaam: ILO).
  Constitui uma avaliação rápida, concentrando-se principalmente no setor da energia em Mtwara, o principal local de extração de gás natural para a África Oriental. É uma ilustração prática da natureza do reforço mútuo de fatores de crescimento (por exemplo, energia) e setores sociais (por exemplo, educação).
- Morris E. and Ole Bruun (2005), *Promoting employment opportunities in rural Mongolia,* International Labour Office, Subregional Office for East Asia, Bangkok.
- Chadha, G.K. (2008) *Employment and poverty in rural India: Which way to go?* ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
- *Research report on rural labour and employment in Viet Nam, ILO Country Office for Viet Nam, Hanoi.* http://www.ilo.org/hanoi/Whatwedo/Publications/WCMS_171760/lang--en/index.htm
  Este estudo clarifica a situação atual e os desafios para o trabalho rural e emprego. Além disso, o relatório também aponta lacunas nas políticas na criação de emprego. É esperado que as conclusões e recomendações oferecidas pelo relatório tenham implicações políticas importantes para a formulação da Estratégia Nacional de Emprego 2011-2020. A investigação vai contribuir para identificar e avaliar as várias implicações políticas, para lidar com os desafios em matéria de (i) criação de emprego em zonas rurais e (ii) a industrialização e reestruturação no Vietname.
- *Exploring the linkages between investment and employment in Moldova: A time-series analysis, 2011,* Employment Working Paper No. 52.
  http://www.ilo.org/emppolicy/units/country-employment-policy-unit-empcepol/WCMS_161397/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

3

4. Políticas financeiras

O setor financeiro pode desempenhar um papel importante e produtivo na promoção do crescimento do emprego e redução da pobreza, através dos seguintes canais:

- Mobilizar poupanças que podem ser usadas para o investimento produtivo e a criação de emprego;
- Criar linhas de crédito para a criação de emprego e redução da pobreza com taxas de juros reais baixas e estáveis;
- Alocar crédito para criação de emprego e ajudar as pessoas pobres a constituir ativos, incluindo na agricultura e nas pequenas e médias empresas, e habitação;
- Fornecer crédito (de longo prazo) para permitir a inovação e o investimento numa perspectiva de melhoria da produtividade;
- Fornecer financiamento para o investimento público para criar emprego e aumentar a produtividade;

- Contribuir para transferir os riscos para aqueles que podem mais facilmente e eficazmente suportar esses riscos;
- Ajudar a estabilizar a economia, reduzindo a vulnerabilidade a crises financeiras, os movimentos pró-cíclicos no domínio financeiro, e ajudando a manter taxas de inflação moderadas;
- Ajudar as pessoas pobres através do fornecimento de serviços financeiros e bancários básicos;
- Aumentar os investimentos internos e, assim, o potencial de autosuficiência.

A questão aqui é como voltar a envolver os bancos centrais, ministérios das Finanças e o sistema financeiro em geral, a desempenharem um papel muito mais ativo na criação de empregos, promovendo o desenvolvimento e manutenção da estabilidade financeira. Alice Amsden descreve o papel fundamental que os bancos de investimento tiveram nas histórias de sucesso de industrialização, como na Coreia do Sul, Taiwan, Malásia, Brasil, Argentina e outros, na mobilização e orientação da poupança para os principais setores industriais e, em particular, os especializados nas exportações[7]. Em muitos desses casos, os bancos centrais foram uma peça fundamental do aparelho governamental que desempenhou um papel de apoio, mantendo taxas de juros baixas, continuando a controlar o capital para ajudar a estabilizar as taxas de câmbio a níveis competitivos e, às vezes, propondo empréstimos diretos para fins preferenciais.

Ainda assim, temos de estar conscientes das falhas e excessos de algumas dessas abordagens em alguns países. Conforme descrito por Amsden, devem existir mecanismos de controlo transparentes, responsáveis e eficazes para garantir que estas instituições financeiras orientadas para o desenvolvimento não contribuem para a instabilidade macroeconómica, ineficiência ou corrupção financeira ou política.

- Que políticas e estruturas financeiras alternativas concretas podem ajudar a promover um melhor acesso ao crédito para pequenas empresas e agregados familiares pobres e mais investimento que venha a criar emprego?
- Quais são as restrições estruturais e institucionais que existem no sistema financeiro e que impedem o setor de facilitar o investimento, o crescimento e, por sua vez, melhores oportunidades de emprego?
- Quais são as determinantes do investimento? Existe uma ligação explícita entre variáveis financeiras e a atividade económica real no país?

Uma abordagem importante é conjugar os recursos disponíveis para as empresas financeiras do setor formal e instituições financeiras governamentais, como o banco central, através do acesso, inovação e experiências de empréstimos de instituições de microcrédito. Existem várias formas de o fazer, que foram sugeridas na literatura, e que também foram postas em prática, mesmo que apenas em pequena escala. Entre as mais promissoras encontram-se as que envolvem programas em que as instituições do setor formal, tais como bancos comerciais ou bancos centrais, tomam posições em instituições financeiras cooperativas, de microcrédito e outras instituições financeiras orientadas para o desenvolvimento, seja por meio de empréstimos e/ou participando no seu capital. Para serem bem-sucedidos, estes programas geralmente envolvem regulamentação e subsídios governamentais que geram incentivos e

[7] Amsden, Alice; *The Rise of the Rest: Challenges to the West from late-Industrializing Economies.* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

penalizações às instituições do setor formal, de modo a que concedam crédito a essas instituições de menor dimensão, que então concederão empréstimos aos pobres e/ou às pessoas que requerem um empréstimo mais baixo com um bom potencial.

Outra forma de aumentar a concessão de empréstimos e investimentos a uma escala adequada, de modo a que possa ter um impacto de transformação, é a criação de *instituições bancárias de desenvolvimento*, que tomam posições diretas nas pessoas que pedem o empréstimo final, os quais estão envolvidas em atividades que vão gerar um grande número de bons empregos e de alto valor acrescentado e contribuir assim para a transformação estrutural da economia. O Governo de Madagáscar está a considerar esta abordagem.

Finalmente, os bancos centrais têm historicamente desempenhado um papel muito mais importante no apoio a objetivos de desenvolvimento económico de longo prazo do que o que se tornou moda recentemente. Isto aplica-se, tanto nos países em desenvolvimento como nos países hoje desenvolvidos. Os bancos centrais, atuando como agentes de desenvolvimento, compraram títulos de longo prazo para o desenvolvimento de infraestruturas; mantiveram e administraram *plafonds diferenciais* para as taxas de juro para apoio a setores favorecidos, tais como a habitação em muitos países desenvolvidos; usaram a sua taxa de desconto oficial a favor de instituições especializadas em empréstimos, tais como instituições de microcrédito na Ásia; e forneceram serviços financeiros eficientes ou mesmo subsidiados para instituições especializadas que desempenham papéis sociais importantes. Essas políticas não têm sido sempre bem-sucedidas, mas se planeadas cuidadosamente e monitorizadas com as devidas salvaguardas têm um papel importante a desempenhar na mobilização e redistribuição de financiamento para fins de desenvolvimento. Por exemplo, o apoio do banco central ao *Grameen Bank*, no Bangladesh, e aos bancos rurais de desenvolvimento, na Indonésia, tem sido muito bem sucedido em termos de disponibilização de empréstimos para a população rural e prestação de serviços financeiros (Banco Asiático de Desenvolvimento, 2000). Outro papel que os bancos centrais têm jogado com sucesso é a gestão de fundos do governo central e a proposta de empréstimos às instituições de micro-finanças e a outras instituições envolvidas em empréstimos a empresas do meio rural e pequenas empresas.

Para implementar uma estratégia de promoção de crédito, são sem dúvida necessárias instituições – públicas e privadas – com profundo conhecimento da economia local e do contexto local e dos incentivos e de gestão para tomar decisões precisas.

Artigo de referência sobre políticas financeiras para a criação de emprego:

📖 Epstein, G. *"Rethinking Monetary and Financial Policy: Practical suggestions for monitoring financial stability while generating employment and poverty reduction"*, Employment Sector Working Paper No.37 (ILO, Geneva, 2009).

Exemplos de estudos do setor financeiro

- Epstein G. and J. Heintz, 2006, *Monetary Policy and Financial Sector Reform For Employment Creation and Poverty Reduction in Ghana*, *Political Economy Research Institute Working Paper 113*, University of Massachusetts at Amherst.
- Epstein, Gerald. 2007. *'Central banks as agents of employment creation.' In J.A. Ocampo and K.S. Jomo, eds. Towards Full and Decent Employment.* London and New York: Zed Books, pp. 92-122.
- Heintz, James. 2008a. *'Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality'*. Preparado para um *Workshop* da OIT, Turim, Dez. 16-17.
- Pollin, R., M. Githinji and J. Heintz (2008), *An Employment-Targeted Economic Program for Kenya. Aldershot and Northampton: Elgar*.
- Asian Development Bank 2000. *The Role of Central Banks in Microfinance in Asia and the Pacific*, ADB.
- *Microfinance and public policy. Outreach, performance and efficiency.* Este livro apoia agências e governos a considerarem a eficiência como um critério robusto e credível para orientar as suas decisões de continuar ou não o apoio a instituições de micro-finanças. http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091016/lang-- en/index.htm
- Atieno, Rosemary. 2001. *'Formal and informal institutions' lending policies and access to credit by small-scale enterprises in Kenya: an empirical assessment.'* AERC Research Paper 111, Nairobi: African Economic Research Consortium.
- *Gender access to credit under Ghana's financial sector reform: a case study of two rural banks in the Central Region of Ghana –* http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcm_041870.pdf *– 2001 — IFLIP Research Paper 01-4*, ILO: Geneva.
- *Financial intermediation for the poor: credit demand by micro, small and medium scale enterprises in Ghana: a further assignment for financial setor policy? -* http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcm_041877.pdf *- 2002 — IFLIP Research Paper 02-6*, ILO: Geneva
- *Did financial sector reform result in increased savings and lending for the SMEs and the poor? –* http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_125600.pdf - 2003 — *IFLIP Research Paper 03-7*, ILO: Geneva
- *South African microinsurance case study -* http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_117977.pdf - 2003 — *Social Finance Working Paper No. 33*, ILO: Geneva
- *The contribution of migrant organisations to income-generating activities in their countries of origin –* http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_106333.pdf - 2008 — *Social Finance Working Paper No. 50*, ILO: Geneva
- *Financial Arrangements in Informal Apprenticeships: Determinants and Effects – Findings from Urban Ghana (Social Finance Programme Working Paper 49).*

5. Políticas de comércio e integração regional

O comércio internacional e o investimento estrangeiro têm efeitos importantes sobre o emprego e as condições de trabalho. Um entendimento adequado destes efeitos é de uma importância crítica para a formulação de políticas nacionais de emprego eficazes no mundo globalizado de hoje, bem como na identificação de políticas viáveis a nível internacional, que podem facilitar a promoção do emprego. Três temas principais podem ser investigados:

Os efeitos do comércio no emprego

Instrumentos relevantes desenvolvidos pela OIT já foram aplicados na avaliação dos efeitos do comércio e do investimento direto estrangeiro (IDE) no mercado de trabalho durante a crise económica e financeira mundial, em países como África do Sul, Brasil, Egito, Índia, Libéria e Uganda. Estão a ser desenvolvidos instrumentos específicos por país para o Bangladesh, o Benin, a Indonésia e a Guatemala.

Elaboração de modelos sobre os efeitos do comércio e investimento no emprego.
Este curso que se realiza no CIF da OIT em Turim, Itália, está dirigido a investigadores e analistas de políticas de desenvolvimento de instituições governamentais e não governamentais e organizações internacionais. O curso é ministrado em Inglês.

O nível de coerência entre as políticas de emprego e as políticas comerciais

Têm objetivos contraditórios?

As políticas comerciais apoiam a criação de emprego?

Políticas nacionais para melhorar os ganhos do comércio sobre o emprego

Podem ser desenvolvidos três eixos principais de investigação:

- Que políticas de competências são relevantes para as indústrias de exportação tradicionais e não-tradicionais, em especial com vista à progressão da cadeia de valor?
- Como melhorar o ambiente favorável às empresas e a capacidade produtiva das empresas, com vista a maximizar os ganhos do comércio para o emprego?
- Como melhorar a diversificação económica, com vista a reduzir a vulnerabilidade dos mercados de trabalho a choques externos?

Principais instrumentos e recursos

- ILO. 2004. *A fair globalization: Creating opportunities for all. Final Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization* (Geneva).
- ILO International Training Centre. 2010. *ITC-ILO capacity building on international trade and labour markets.* http://sdti.itcilo.org/trade
- Jansen, M. and E. Lee, 2007, *Trade and employment: Challenges for policy research. A joint ILO-WTO Study* (Geneva, ILO/WTO).
- Ver também http://www.ilo.org/employment/areas/WCMS_151385/lang--en/index.htm para assistência técnica relacionada com o comércio.
- *Skills for Trade and Economic Diversification (STED)* – instrumento analítico elaborado pela OIT com orientações para a conceção de políticas estratégicas de educação e formação que contribuam para o desenvolvimento comercial e a diversificação económica e que fomentem a criação de emprego digno.
  http//www.ilo.org/trade
- Jansen M., R. Peters and J. M. Salazar-Xirinachs (2011), *Trade and Employment: From Myths to Facts*, Geneva: International Labour Office.
  http://www.ilo.org/employment/areas/trade-and-employment/WCMS_162297/lang--en/index.htm

Exemplos de estudos de países

- Das, D. K. (2008), *Trade liberalization, employment, labour productivity, and real wages: a study of the organized manufacturing industry in India in the 1980s and 1990s*. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
- Pali, A. (2008) *Evolution of global production systems and their impact on employment in India.* ILO Asia-Pacific Working Paper Series.

6. Mobilidade da mão-de-obra e migração laboral

A migração é uma questão que está relacionada com o mercado de trabalho e o trabalho digno, pelo que as políticas deveriam basear-se numa avaliação adequada da procura do mercado de trabalho de curto e longo prazo para os trabalhadores migrantes e, do mesmo modo, devem basear-se numa análise das implicações do processo de migração laboral.

Como pode um Governo influenciar eficazmente os processos de migração através da utilização de regulamentações normativas e medidas de política?

Existem dois tipos principais de migração relacionada com o trabalho:

1. **A migração interna**: migração rural-urbana/urbanização/migrações sazonais internas para trabalho. Quais são os padrões em matéria de migração interna? Será que têm um impacto significativo na oferta de trabalho? Nos rendimentos dos trabalhadores? Se sazonal, devem as políticas responder à sua especificidade?
2. **A emigração**: a emigração laboral contribui para responder à procura de mão-de-obra – e, desse modo, ao crescimento – nos países de destino. Nos países de origem, a emigração reduz as pressões do mercado de trabalho, gera remessas e ajuda a aquisição de competências.

A migração pode ser de natureza diferente: a migração permanente (para fixação), a migração de retorno (uma viagem para a migração e outra para o retorno) ou a migração circular (movimentos temporários de caráter repetitivo, formal ou informalmente através das fronteiras, normalmente para trabalho, que envolve os mesmos migrantes). Há benefícios potenciais de longo prazo da migração circular, como o intercâmbio de competências e troca de tecnologia, mas também a perda permanente de trabalhadores com competências críticas, especialmente trabalhadores na saúde e educação.

- Como pode a política pública garantir a proteção dos trabalhadores migrantes e das suas condições de trabalho?
- Como podem os benefícios da migração – os benefícios para os países de acolhimento, os benefícios para os países de origem através das remessas, a reimportação de competências, bem como a possibilidade de contratos comerciais – ser maximizados?
- Como pode o custo da migração, por exemplo a fuga de cérebros, ser melhor gerido?

Um princípio fundamental é a necessidade de se afastar de políticas de "emigração" ou "emprego estrangeiro" e de adotar uma política de migração abrangente e transparente que garanta igualdade na proteção para os trabalhadores nacionais e estrangeiros, de acordo com as normas internacionais. O Quadro Multilateral sobre Migração Laboral da OIT pode ser um recurso valioso a este respeito.

Exemplos de estudos sobre migração

- Wickramasekara P. (2011), *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End?*, Global Union Research Network Working Paper No. 15, Geneva: ILO. http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/111B09_83%20engl.pdf.
- Wickramasekara P. (2011), *Labour migration in South Asia: A review of issues, policies and practices*, International Migration Papers 108, ILO: Geneva http://www.ilo.org/public/libdoc//ilo/2011/111B09_198_engl.pdf. Analisa os quadros da política de migração na Ásia Meridional e as suas repercussões na governação da migração, proteção de trabalhadores migrantes e potenciação dos benefícios da migração para o desenvolvimento.
- Ghoneim A.F., *Labour migration for decent work, economic growth and development in Egypt*, International Migration Papers 106, ILO: Geneva. http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp106.pdf.
- Samra M. A., *L´émigration libanaise et son impact sur l´économie et le développement*, International Migration Papers 105, ILO: Geneva. - http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp105f.pdf.
- Bouklia-Hassane R., *Migration pour le travail décent, la croissance économique et le développement: le cas de l´Algérie*, International Migration Papers 104, ILO: Geneva. http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp104f.pdf.
- Khachani M., *Les nouveaux défis de la question migratoire au Maroc*, International Migration Papers 103, ILO: Geneva. http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp103f.pdf.
- Boubakri H., *Migration pour le travail décent, la croissance économique et le développement: le cas de la Tunisie*, International Migration Papers 102, ILO: Geneva. http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp102f.pdf.
- Coxhead I. and al. (2010), Getting to work, UNDP: Hanoi.
- Dang Nguyen Anh (2008), *Labour migration from Viet Nam: Issues of policy and practice*, ILO: Bangkok. http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_137_engl.pdf. O documento examina as questões emergentes que irão ajudar a melhorar a gestão da migração laboral do Vietname no contexto de políticas de longo prazo. Centra-se especificamente sobre as questões emergentes das políticas e práticas relacionadas com a exportação de trabalho do Vietname para colocar a sua mão-de-obra e os trabalhadores no exterior.
- OECD (2011), *Labour migration trends and policies in South Africa*, Paris: OECD.
- Luthria M. (2011), *Labor Mobility for the Poor: Is it Really Possible?, Economic Premise* No. 45, Washington DC: The World Bank. http://www.ilo.org/public/libdoc/igo/2011/465688.pdf. Esta nota oferece orientação sobre como projetar e implementar um sistema de migração que beneficie tanto os países de destino como os países de origem.

7. Regulamentação do mercado de trabalho

A adoção de leis e regulamentações nacionais do trabalho constitui um importante meio de implementação de normas internacionais do trabalho, garantia de trabalho digno e promoção do Estado de direito. Na medida em que regulamenta as relações de emprego e industriais, em constante evolução, a legislação do trabalho é objeto de avaliações e de reformas regulares. As alterações nos padrões económicos e tecnológicos, bem como a globalização da economia têm levado ao aumento do comércio internacional entre países com diferentes níveis de proteção social e do trabalho. É nesse contexto que o papel do direito do trabalho tem sido posto em causa, especialmente do ponto de vista da relação entre a proteção dos trabalhadores e a cooperação internacional, e é agora cada vez mais consensual que é fundamental um quadro regulamentar para que a globalização seja tanto social como economicamente sustentável a longo prazo. Esse quadro deve incluir, no mínimo, todos os direitos e princípios estabelecidos nas convenções fundamentais da OIT, mas o conteúdo e o alcance de outras normas relacionados com o trabalho ainda são objeto de discussão.

A regulamentação do mercado de trabalho é um dos tópicos mais controversos e polémicos nos países. Para muitos, a regulamentação constitui uma garantia de condições de emprego justas, para outros, é um obstáculo ao crescimento do emprego formal. A regulamentação do mercado de trabalho é colocada em prática para melhorar o bem-estar dos trabalhadores, mas a regulamentação pode levar a resultados adversos, mesmo para aqueles que esta mesma regulamentação procura proteger. No entanto, a maior parte dos debates sobre o impacto da regulamentação do mercado de trabalho não estão, na sua maioria, concluídos; os países podem, assim, decidir realizar pesquisas empíricas para melhorar o seu conhecimento da situação do país, se uma abordagem abrangente, que abarque todas as configurações institucionais e políticas e as suas interacções, for necessária.

Exemplos de estudos sobre a regulamentação do mercado de trabalho

- *Employment protection legislation tested by the economic crisis*, DIALOGUE in Brief No. 3, 2011
  http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS_166754/lang--en/index.htm
- O resumo identifica os principais elementos da regulamentação de despedimentos coletivos por razões económicas em mais de 125 países, juntamente com reformas introduzidas entre 2008 e 2011. Analisam-se as disposições legislativas nacionais que regulamentam as sete áreas temáticas da legislação de proteção do emprego (EPL).
- *What role for labour market policies and institutions in development? Enhancing security in developing countries and emerging economies*, Employment Working Paper No. 67, 2010
  http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_150629/lang--en/index.htm
- *Is Asia adopting flexicurity? : A survey of employment policies in six countries,* Economic and Labour Market Paper 2008/4, 2008.
  http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113927/lang--en/index.htm
- *Are there optimal global configurations of labour market flexibility and security? : Tackling the "flexicurity" oxymoron,* Employment Working Paper No. 15, 2008
  http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_105102/lang--en/index.htm
- *Labour market regulation and economic performance: a critical review of arguments and some plausible lessons for India,* Economic and Labour Market Paper 2008/1, 2008
  http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113926/lang--en/index.htm
- *Security in labour markets: combining flexibility with security for decent work,* Economic and Labour Market Paper 2007/12, 2007.
  http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113923/lang--en/index.htmf
- *Why labour market regulation may pay off: worker motivation, coordination and productivity growth,* Economic and Labour Market Paper 2007/4, 2007
  http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113903/lang--en/index.htm
- *Labour market flexibility and employment and income security in Ethiopia*, Employment Strategy Paper 2006/1, 2006
  http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114025/lang--en/index.htm
- *Towards a new balance between labour market flexibility and employment security for Egypt,* Employment Strategy Paper 2005/10, 2005
  http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114145/lang--en/index.htm
- *Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: programme and impacts: a comparative study in the framework of the global employment agenda,* Employment Strategy Paper 2004/13, 2004
  http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114302/lang--en/index.htm

8. Competências, empregabilidade e tecnologia

Na área do desenvolvimento de recursos humanos, podem ser analisados em profundidade vários temas fundamentais para informar uma política nacional de emprego, tais como:

- Proporcionar uma avaliação geral das necessidades de competências (por nível de educação e formação, pelos setores mais importantes da economia);
- Descrever as políticas, os sistemas e a legislação nacionais de educação e formação, incluindo a aprendizagem formal e informal, e avaliar a eficácia dos mecanismos de coordenação interministerial que relacionam a educação com os mercados de trabalho;
- Descrever como são financiados os sistemas de desenvolvimento de competências, incluindo as taxas de formação e outras contribuições a cargo dos empregadores, e os sistemas utilizados para monitorizar os resultados pós-formação em termos de emprego e satisfação do empregador;
- Avaliar a disponibilidade de informação relevante do mercado de trabalho;
- Avaliar a qualidade da educação e formação (instituições formais, aprendizagem, educação e formação contínua, incentivos para parcerias público-privadas para a aprendizagem no local de trabalho, formações de competências para iniciativas de promoção de emprego);
- Avaliar a disponibilidade de formação de qualidade nas zonas rurais;
- Competências para os jovens: avaliar as necessidades específicas dos jovens em termos de educação e formação profissional;
- Competências para os empregos verdes: avaliar as competências necessárias para tornar os empregos existentes mais ecológicos e que satisfaçam a procura relativa a novos empregos verdes na transição para uma economia com menos emissões de carbono e de resposta às alterações climáticas.
  http://www.ilo.org/skills/projects/WCMS_141061/lang--en/index.htm
- Competências para o comércio e diversificação económica: identificar setores com potencial de crescimento e os défices de competências, bem como problemas com o sistema atual de formação e de educação que impeçam o desenvolvimento desses setores. Identifica formas de desenvolvimento empresarial e de competências para promover o comércio e a diversificação económica.

Exemplo:

Skills for green jobs in Brazil (2010), ILO Skills and Employability Department.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_142300.pdf

9. Economia informal: transição para a formalidade

As áreas de investigação para operar a transição para a formalidade, componente essencial das políticas nacionais de emprego, vão desde compreender o funcionamento/processo de tomada de decisão das unidades da economia informal (em termos de gestão de risco, ligações com a economia formal/economia mundial, proteção social dos seus membros, formalização, benefícios das políticas públicas, etc.), à elaboração de um perfil dos trabalhadores da economia informal.

Exemplos de relatórios sobre economia informal

- *The informal sector in Mongolia, by Elizabeth Morris, ILO, East Asia Multidisciplinary Advisory Team,* Bangkok, 2001.
- *A comparative overview of informal employment in Albania, Bosnia and Herzegovina, Moldova and Montenegro,* Budapest: ILO, 2010. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@sro-budapest/documents/publication/wcms_167170. pdf
- *A study on informal apprenticeship in Malawi* - http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_151254.pdf, Employment Sector - Employment Report No. 9
- Statistics Office and IRD (2010), *Dynamics of the informal sector in Hanoi and Ho Chi Minh City 2007-2009; Main findings of the Household business & Informal sector survey* (HB&IS).
- Cling J-P., M. Razafindrakoto and F. Roubaud (2010), *The informal economy in Vietnam*, background paper for the PNE development process in Viet Nam, ILO: Hanoi. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_171370.pdf
- *Research of informal employment in Viet Nam current situation and solution* - Discussion Paper, Hanoi Economics University - http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_171762.pdf

3

10. Os Jovens

Em muitos países, o emprego jovem constitui um grande desafio que requer uma análise aprofundada, a fim de se conceber a melhor resposta política possível. Em tais circunstâncias, pode ser encomendado um estudo específico sobre os jovens. Este estudo deve, então, permitir que os decisores políticos definam metas de emprego específicas de acordo com a idade e concebam intervenções políticas específicas.

Para termos genéricos de referência relativos à realização de uma análise nacional do mercado de trabalho dos jovens, ver a plataforma de partilha de conhecimento sobre emprego jovem, em https://papyrus.ilo.org/YE.

© OIT/ K. Cassidy

Exemplos de estudos sobre os jovens

- Krstic G. and V. Corbanese (2009), *In search of more and better jobs for young people in Serbia* by, ILO, Budapest, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_168813.pdf
- Dang Nguyen Anh, Le Bach Duong and Nguyen Hai Van (2005), *Youth employment in Viet Nam: characteristics, determinants and policy responses,* Employment Strategy Paper 2005/9 http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114146/lang--en/index.htm
- Traoré F. (2005), *Chômage et conditions d'emploi des jeunes au Mali*, Employment Strategy Paper 2005/8 - http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114147.pdf
- Denu B., A. Tekeste and H. van der Deijl (2005), *Characteristics and determinants of youth unemployment, underemployment and inadequate employment in Ethiopia*, Employment Strategy Paper 2005/7, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114148.pdf
- *Chômage et employabilité des jeunes au Maroc*, Employment Strategy Paper 2005/6 - http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114149.pdf - Nourredine El Aoufi et Mohammed Bensaïd
- *Caractéristiques et déterminants de l'emploi des jeunes au Cameroun*, Employment Strategy Paper 2005/5 - http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/documents/publication/wcms_114150.pdf - Gilles Bertrand, Njike Njikam, Roland Marc Lontchi Tchoffo et Violet Fotzeu Mwaffo
- *Promoting job creation for young people in multinational enterprises and their supply chains: Sierra Leone* - http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_149932/index.htm, Employment Sector - Employment Report No. 8
- *Promoting job creation for young people in multinational enterprises and their supply chains: Liberia* - http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_144385/lang--en/index.htm, Employment Sector - Employment Report No. 7
- *El impacto de la crisis económica y financiera sobre el empleo juvenil en América Latina: Medidas del mercado laboral para promover la recuperación del empleo juvenil*, 2010, Employment Working Paper No. 71. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_149679.pdf
- *School-to-work transition: evidence from Nepal,* 2008, Employment Working Paper No. 10 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_105078.pdf
- *The socio-economic integration of Mozambican youth into the urban labour market: the case of Maputo*, 2007 http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/stat/ses/docs/youth_moz_en.pdf

11. Género

Dado que as mulheres representam uma parte cada vez maior da população ativa, é essencial que os quadros de políticas propostas sejam sensíveis às questões de género e, ao mesmo tempo, promovam a igualdade e a equidade no mundo do trabalho. As questões que se referem de seguida podem ser úteis para integrar a dimensão de género na análise do mercado de trabalho, identificar os desafios essenciais das questões de género e para o desenvolvimento das políticas de emprego:

1. Quais são os diferenciais de género nas tendências do mercado de trabalho?
2. Quais são os principais obstáculos para as pessoas afetadas pelo desemprego, o subemprego, a informalidade e a vulnerabilidade, no acesso a mais e melhores postos de trabalho e oportunidades de rendimento?
3. Quais são as leis, políticas e programas fundamentais em vigor para abordar as disparidades de género e outras desigualdades com base em outros tipos de discriminação? Existem disposições na legislação do trabalho que possam constituir uma barreira no acesso ao emprego para alguns dos grupos sociais afetados pelo desemprego elevado? Existe, por exemplo, legislação discriminatória em relação à propriedade e herança de propriedades e acesso ao financiamento?
4. Em que medida os programas de promoção de emprego existentes podem dar resposta, em termos de abordagem, ao tratamento da desigualdade no mundo do trabalho?
5. Como pode a política de emprego favorecer um acesso mais equitativo à educação, formação e desenvolvimento de competências, de todos os grupos de trabalhadores e, em particular, dos jovens e das mulheres?
6. Consideraria a possibilidade de adotar medidas de "ação positiva" na política de emprego para abordar as desvantagens acumuladas que alguns grupos de trabalhadores enfrentam?
7. Existe uma necessidade de sensibilizar os atores chave do mercado de trabalho para formar e contratar trabalhadores, sem atitudes discriminatórias contra determinados grupos sociais?
8. Qual seria a lista dos principais indicadores do mercado de trabalho que precisariam de ser monitorizados, a fim de monitorizar os progressos na eliminação de certas disparidades e desigualdades no mercado de trabalho?

Exemplos de estudos nacionais sobre questões de género

📖 Ouattara Mariamé (2007), *Intégration des questions genre dans la politique de l'emploi et son plan d'action au Burkina Faso,* estudo do contexto não publicado para o debate político da PNE, Ouagadougou. Disponível na base de dados PNE da OIT (no prelo).

Instrumento para a tranversalização de género

📖 *Making the strongest links: A practical guide to mainstreaming gender analysis in value chain development*, 2009
http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_106538/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=employment
Fornece métodos inovadores para incorporar questões de género nas diferentes fases de análise da cadeia de valor e reforço dos vínculos essenciais para a igualdade de género e a promoção de estratégias de crescimento e desenvolvimento sustentável favoráveis aos mais pobres.

12. Grupos vulneráveis e discriminação no mercado de trabalho

O estudo da situação de emprego dos grupos vulneráveis da população pode ajudar a priorizar as políticas e intervenções políticas orientadas para fins específicos. Isso pode ocorrer a montante do exercício de definição de prioridades políticas, se a situação de grupos específicos já for bem conhecida e os desafios estiverem bem identificados, ou a jusante, se a sua identificação é o resultado dos conhecimentos assim adquiridos.

As pessoas com deficiência, minorias étnicas e populações tribais e indígenas enfrentam desafios específicos no mercado de trabalho, mas o conhecimento preciso pode ser necessário para conceber respostas adequadas de políticas e alvos eficazes.

Instrumentos da OIT sobre trabalhadores com deficiência

- *The right to decent work of persons with disabilities,* Arthur O'Reilly, 2007, ILO http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_091349. pdf
- *Achieving equal employment opportunities for persons with disabilities through legislation – Guidelines*, 2007 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_091340.pdf) and *online guide for trainers*, 2011 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/instructionalmaterial/wcms_162169.pdf).
- *Moving towards disability inclusion,* 2011. Através de uma série de estudos de caso, esta publicação fornece um conjunto de reflexões sobre como incluir as perspetivas da deficiência nas políticas, legislação, serviços e programas, e os elementos essenciais para um crescimento sustentável e inclusivo das sociedades. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_160776.pdf
- *ILO resource guide on disability* http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/disability.htm

13. Empregos verdes

Definição da OIT sobre empregos verdes

Por emprego verde entende-se aquele que contribui para reduzir o impacto ambiental negativo e, em última instância, que contribui para que as empresas e economias sejam sustentáveis do ponto de vista ambiental, económico e social. Mais precisamente, empregos verdes são empregos dignos que:

- Reduzem o consumo de energia e matérias-primas
- Limitam as emissões de gases de efeito estufa
- Minimizam o desperdício e a poluição
- Protegem e restabelecem os ecossistemas

Fonte: http://www.ilo.org/empent/units/green-jobs-programme/lang--en/index.htm

Os empregos verdes consistem em empregos que contribuem substancialmente para a preservação ou o restabelecimento da qualidade do meio ambiente. Alguns empregos verdes estão concentrados nas atividades de base das indústrias verdes. No entanto, há uma enorme necessidade e potencial de tornar mais verdes os empregos já existentes, e este facto tem as maiores repercussões no mercado de trabalho.

A transformação para uma economia verde vai afetar o emprego de diferentes formas: novos postos de trabalho serão criados, enquanto outros, especialmente nos setores de emissões elevadas de carbono, serão

substituídos ou até mesmo eliminados e muitas profissões existentes serão redefinidas com novos perfis e competências.

A investigação sobre este tema deve procurar construir conhecimento de como a transição para uma economia sustentável e de baixa emissão de carbono vai afetar o emprego e especialmente os movimentos do emprego subjacentes. Além disso, deve identificar os conhecimentos de que já dispomos hoje sobre a procura futura de competências para uma via sustentável a nível do país.

Principais instrumentos e recursos sobre empregos verdes

- Publicações da OIT sobre Empregos Verdes: compilação por ordem cronológica de todos os livros, brochuras, documentos de políticas, relatórios, documentos de investigação, documentos de trabalho relevantes, etc., que foram publicados por diferentes departamentos da OIT e dizem respeito a questões como as alterações climáticas, a proteção do ambiente e empregos verdes.
  http://www.ilo.org/empent/units/green-jobs-programme/publications/lang--en/index.htm
- **Exemplo de um estudo de caso:** *Estimating green jobs in Bangladesh*, 2010. Este relatório resume os principais resultados de um amplo estudo sobre a dimensão e distribuição de empregos verdes na economia de Bangladesh.
  http://www.ilo.org/empent/units/green-jobs-programme/about-the-programme/WCMS_159433/lang--en/index.htm
- *Practitioner's guide: Assessing Green Jobs Potential in Developing Countries.* Este guia fornece soluções práticas para ajudar a preencher as lacunas de informação no conhecimento de como a transição para uma economia sustentável e de baixo carbono vai afetar o emprego, especialmente movimentos subjacentes de emprego.
  http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_153458/lang--en/index.htm
- ILO. 2007. *Decent work for sustainable development - The challenge of climate change*. Governing Body document GB.300/WP/SDG/1 300th Session (Geneva).
- __. 2008. *Employment and labour market implications of climate change*. Governing Body document GB.303/ESP/4 303th Session (Geneva).
- __. UNEP, IOE, ITUC. 2008. *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world* (The Green Jobs Report) (Geneva).
- Para informação sobre os cursos de formação sobre empregos verdes no Centro Internacional de Formação da OIT, Turim, Itália, ver : http://greenjobs.itcilo.org/

D. Análise dos programas e projetos existentes, incluindo o levantamento das iniciativas bilaterais e multilaterais

O levantamento de todos os programas e projetos de emprego constitui um primeiro passo para qualquer tentativa para se alcançar uma compreensão clara da situação do emprego de um país, mas esta imagem global das intervenções de um país em matéria de emprego muitas vezes não existe. Além disso, esses programas e projetos contêm uma grande quantidade de conhecimentos úteis e necessários para formular uma política de emprego.

Após a equipa responsável pela elaboração da PNE ter completado o levantamento de todos os projetos e programas de emprego atuais do país, a análise crítica destes projetos e programas de emprego pode basear-se em avaliações de projetos existentes mas, na ausência de tais avaliações, pode ser necessário construir uma base de dados que permitirá apoiar os decisores políticos no desenvolvimento de programas e políticas eficazes. Podem formular-se as seguintes questões:

- Estes projetos e programas estão dimensionados à escala necessária?
- Estão bem adaptados às necessidades específicas dos beneficiários visados?
- Alcançam realmente os seus objetivos?
- São executados de forma eficaz?
- Que modificações podem ser necessárias para dar resposta adequada às necessidades de emprego?

Para responder a estas perguntas, é possível identificar uma série de atividades parcelares já em curso que se têm mostrado ineficazes, porque não são implementadas de forma coerente, ou porque implicam um grande desperdício de recursos. Na fase de definição de prioridade das políticas, esta análise vai ser muito útil para determinar como substituir essas iniciativas por um conjunto integrado e mais estratégico de intervenções (Veja Capítulo 4 – Estabelecer as prioridades).

As principais áreas para projetos e programas de emprego são:

- apoio a empresas públicas e privadas (incluindo cooperativas) e micro-empresários;
- emprego de jovens (desenvolvimento de competências, empreendedorismo, etc.);
- formação, incluindo para grupos vulneráveis;
- programas de criação direta de emprego.

Exemplos de avaliações de projetos para os jovens

1. *Apprenticeship Training Programme and Entrepreneurial Support for Vulnerable Youth in Malawi* (TEVETA and the World Bank).
   http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/whatwedo/projects/ie/teveta.htm
2. *Evaluating the Impact of an Entrepreneurship Programme for Adolescent Girls in Tanzania "Empowerment and Livelihood for Adolescents"* (BRAC and University College London).
   http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/whatwedo/projects/ie/brac.htm
3. *The Youth Venture Initiative: Harmonized Programmes for Economic Opportunities* (Streetkids International and The Swiss Agency for Development).
   http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/whatwedo/projects/ie/ski.html

Os resumos das avaliações são fornecidos através das ligações anteriores.

Modelo: lista de programas e projetos de emprego classificados por área geral

Título do programa, Ano(s)	Agência(s) de implementação	Grupo(s) alvo	Área(s) geográfica(s)	Número de beneficiários	Despesa anual indicativa (20xx-20xx)	Fonte(s) de financiamento
Formação de competências						
Apoio às empresas (públicas, privadas, cooperativas) e micro-empresários						
Criação direta de emprego						
Intermediação no mercado de trabalho						

Nota: As categorias são indicativas e devem ser adaptadas às circunstâncias do país.

E. Análise do quadro institucional e auditorias institucionais

As administrações do trabalho[8] devem encontrar os meios para redefinir a sua organização e as estratégias de intervenção, para que possam responder melhor à complexidade crescente da realidade do emprego. As condições em que as administrações do trabalho funcionam têm implicações claras para a implementação de políticas de emprego. Portanto, ao construir conhecimento para a formulação de políticas de emprego, a avaliação da organização e da gestão institucional pode contribuir para definir objetivos com viabilidade técnica.

Exemplo de um estudo das instituições do mercado de trabalho

D'Souza, E. (2008): *Labour market institutions in India: their impact on growth and employment*. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
http://www.iimahd.ernet.in/assets/upload/faculty/errolpdf5.pdf

Análise do ministério responsável pelo Emprego

- Avaliar as necessidades financeiras, organizacionais e humanas do ministério responsável pelo Emprego para o planeamento de políticas, gestão e prestação de serviços.
  - Avaliar a disponibilidade de equipamentos básicos.
  - Avaliar as capacidades e necessidades em termos de formação do pessoal existente, do reforço das suas capacidades, de reformas organizacionais e de novos recrutamentos de pessoal.
- Fazer o levantamento do quadro institucional e do mecanismo de coordenação das políticas e programas de emprego.
  - Analisar o papel e as responsabilidades das instituições governamentais envolvidas no emprego, tanto a nível nacional como local, incluindo o mecanismo de coordenação, e indicar os pontos fortes e fracos.
  - Proceder à análise da administração do trabalho em todo o país, com vista a sugerir intervenções que contribuam para a construção de um sistema de administração do trabalho proativo, acessível, eficaz, imparcial e orientado para os serviços.
  - Avaliar o papel e as funções dos Serviços Públicos de Emprego (ver a próxima secção).
  - Avaliar o papel e a participação dos parceiros sociais na conceção, monitoria e avaliação de políticas e programas de emprego.
  - Identificar como as organizações não-governamentais, especialmente de jovens, mulheres ou associações de pessoas com deficiência, estão envolvidos no processo e se existe uma instituição específica governamental a apoiar o seu trabalho e a canalizar as suas preocupações para as decisões governamentais.
  - Assinalar de forma concisa os principais problemas pertinentes para o emprego que surgem a partir da análise do quadro institucional e dos mecanismos de coordenação no seu país.

[8] A Convenção (Nº 150) da OIT define administração do trabalho como "atividades da administração pública no campo da política nacional do trabalho" e sistema de administração do trabalho significa "todos os órgãos da Administração Pública responsáveis ou encarregados da administração do trabalho – quer se trate de administrações ministeriais ou de instituições públicas, incluindo os organismos paraestatais e as administrações regionais ou locais ou qualquer outra forma descentralizada de administração -, assim como todas as estruturas institucionais estabelecidas para coordenar as actividades desses órgãos e assegurar a consulta e a participação dos empregadores, dos trabalhadores e das suas organizações".

A Guide to Selected Labour Inspection Systems (with special reference to OSH)

Este Guia para sistemas selecionados de Inspeção do Trabalho faz parte de um programa de investigação na área da administração e inspeção do trabalho realizado pelo Programa Inspeção e Administração do Trabalho (LAB/ADMIN) da OIT, com vista a uma melhor compreensão do funcionamento dos vários sistemas em todo o mundo.
http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName---WCMS_160576/index.htm

Caixa 3.5 **Auditoria institucional do ministério responsável pelo Emprego – o caso do Burkina Faso**

O contexto: um Ministério do Emprego relativamente novo encarregado da implementação de uma Política Nacional de Emprego exigindo uma ampla gama de intervenções de políticas integradas.

No Burkina Faso, foram feitos progressos substanciais no reconhecimento do papel do emprego no processo de desenvolvimento e, em 2008, foi adotada uma Política Nacional de Emprego, juntamente com um plano de ação operacional. Na sequência da adoção da PNE, a prioridade do Governo era a de traduzir concretamente o seu compromisso com o emprego uma realidade. No entanto, o reforço do ambiente institucional e das capacidades de implementação, monitoria e avaliação da PNE permaneceram o principal desafio a ultrapassar para que os objetivos do emprego viessem a ser alcançados.

A PNE é a primeira tentativa de estabelecer um quadro conceptual e prático para todas as intervenções de emprego a níveis nacionais. Não se limita a programas executados pelo ministério responsável pelo Emprego, mas reúne diversas políticas, programas e instituições que incidem na procura e oferta de trabalho e no funcionamento dos mercados de trabalho. Abrange uma série de intervenções multidimensionais que visam dar ao emprego um papel central nas políticas económicas e sociais. Isto implica um diálogo contínuo com os ministérios setoriais, de economia e finanças e, consequentemente, para o Ministério do Emprego, um novo papel *pivot* na condução e monitoria dos resultados em matéria de emprego.

É de acrescentar que, para além do desafio de gerir a primeira PNE do seu género no Burkina Faso, o ministério responsável pelo Emprego é um ministério relativamente novo. Em 2006, o Ministério da Juventude e Emprego foi estabelecido independente do ministério responsável pelo Trabalho e pela Segurança Social; e dispunha de poucos recursos humanos e estava pouco equipado para lidar com a natureza transversal da PNE.

Realizar uma auditoria institucional para identificar as questões institucionais que devem ser abordadas para se atingirem os objetivos da PNE.

Neste contexto, o ministério responsável pelo Emprego solicitou o apoio da OIT para realizar uma auditoria institucional do ministério quanto à sua capacidade de implementação da PNE e constituir um ator eficaz no processo da Estratégia de Redução da Pobreza (ERP). Foi preparado um relatório com base na documentação da administração do trabalho e nas consultas e entrevistas detalhadas com as estruturas relevantes. Os objetivos eram:

- Analisar a situação atual da administração do trabalho, as suas estruturas, papel, funções, processos de tomada de decisão, procedimentos, etc.
- Avaliar a coerência e a eficiência do funcionamento interno da administração do trabalho.
- Avaliar sinergias e colaboração com os *stakeholders* pertinentes.
- Avaliar a capacidade de resposta da administração do trabalho relativamente às expectativas externas.
- Identificar obstáculos, constrangimentos e desafios.

O relatório conclui com uma série de recomendações concretas que visam, nomeadamente:

- Estabelecer um órgão institucional para facilitar a coordenação, sinergias e intercâmbio de informação entre os *stakeholders* chave para colher contributos relacionados com o objetivo transversal de promoção do emprego.
- Reforçar a apropriação dos objetivos da PNE pelos *stakeholders* incluindo a níveis descentralizados.
- Avaliar a capacidade de resposta da administração do trabalho para corresponder às expectativas externas.
- Identificar obstáculos, constrangimentos e desafios.
- Definir claramente papéis, mandatos e responsabilidades das muitas estruturas da administração do trabalho na promoção e criação de emprego (incluindo a Agência Nacional para a Promoção do Emprego, os Fundos para o Emprego, etc.).
- Abordar os desafios da fragmentação do sistema de informação do mercado de trabalho e a definição imprecisa de mandatos e responsabilidades entre as várias estruturas encarregues de monitorizar os resultados do emprego.
- Esclarecer e finalizar a adoção do estatuto de algumas estruturas da Administração do Trabalho, uma vez que a ausência de um estatuto formal limita severamente o seu papel e o âmbito da sua participação no processo de tomada de decisão.

O relatório de auditoria institucional foi discutido e validado de uma forma muito transparente numa reunião interministerial, em que participaram os Ministérios da Economia e Finanças e os doadores, para que as recomendações decorrentes da auditoria pudessem ser financiadas através do orçamento nacional, bem como através de fundos dos doadores. O envolvimento do Ministério da Economia e Finanças também garantiu que o ciclo de planeamento, programação e orçamentação da Administração do Trabalho se ajustasse melhor aos procedimentos e calendário nacionais de caráter geral.

Desde a formulação da auditoria institucional, foram implementadas algumas recomendações, tais como a criação, por decreto, em 2009, do Conselho Nacional de Emprego e Formação Profissional (CNEFP), para orientar e coordenar a monitoria da implementação da PNE. O CNEFP também atua como um quadro de diálogo setorial sobre o emprego no âmbito do processo de Estratégia de Crescimento Acelerado e de Desenvolvimento Humano (estratégia de luta contra a pobreza de terceira geração no Burkina Faso). Os quadros de diálogo setorial têm um papel fundamental no processo da estratégia de redução da pobreza (ERP) uma vez que são responsáveis por monitorizar as estratégias setoriais e propor planos de ação e os meios para os implementar. Isso proporciona ao Ministério do Emprego uma sólida base institucional para desempenhar um papel de coordenação e fomentar a colaboração com outros ministérios setoriais, bem como com outros *stakeholders* nacionais.

De uma forma mais geral, as principais recomendações decorrentes da auditoria foram incluídas na programação do orçamento do Ministério do Emprego a financiar através do orçamento nacional.

Fonte: E. d'Achon, Departamento de Políticas de Emprego, OIT.

Análise do sistema de informação sobre o mercado de trabalho

Os sistemas de informação e análise do mercado de trabalho são compostos por três elementos principais: (1) recolha e compilação de dados e informação; (2) capacidade analítica e instrumentos e (3) mecanismos e redes institucionais. A auditoria institucional do sistema de informação e análise do mercado de trabalho pode abordar as seguintes questões:

- Realizar um inventário da situação institucional e operacional dos produtores e utilizadores de informação sobre o mercado de trabalho, incluindo uma análise do grau no qual as estatísticas de trabalho estão integradas no plano principal nacional de estatísticas.
- Formular recomendações para fortalecer e articular melhor a recolha, análise e difusão de informação sobre o mercado de trabalho de forma a responder adequadamente à procura.
- Sugerir intervenções para (i) reforçar a capacidade operacional e institucional para produzir e analisar informações sobre o mercado de trabalho, (ii) desenvolver um sistema de gestão de base de dados e (iii) identificar os indicadores mais relevantes para a análise e tomada de decisão.

Princípios Orientadores

- Descrever os pontos fortes e fracos do sistema de informação do mercado de trabalho e avaliar a sua relevância para uma política nacional de emprego.
- Assinalar de forma concisa os principais problemas que surgem a partir da análise do sistema de informação sobre o mercado de trabalho no seu país.

Exemplos de análises técnicas e institucionais dos sistemas de informação sobre o mercado de trabalho

- Projeto RECAP (América Latina e África Ocidental) – http://recap.itcilo.org/fr/documentation-1/documents-des-activites-du-projet/activite-2 (Francês) http://recap.itcilo.org/es/documentos/documentos-de-las-atividades-del-proyecto/actividad-2 (Espanhol)
- Camara Z. (2008), *Etat des lieux des informations du Marché du travail au Mali*, Projet APERP/BIT.
- Zerbo, A. and G. Ganou (2008), *Etude diagnostique de l'observatoire national de l'emploi et de la formation professionnelle,* BIT. Ver também: http://www.onef.gov.bf/download/rapport-audit.doc
- *Current practices in labour market information systems development for human resources development planning in developed, developing and transition economies,* January 2003 http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103881/lang--en/index.htm

3

Análise das agências públicas e privadas de emprego

- Avaliar a capacidade de proporcionar orientação profissional, intercâmbio de serviços, executar programas ativos do mercado de trabalho e proporcionar serviços de resposta rápida na sequência de crises, incluindo relativamente ao emprego de grupos vulneráveis.
- Avaliar a qualidade da regulação das agências privadas de emprego: devem servir diferentes segmentos do mercado de trabalho? É inevitável que o façam?
- Avaliar a cooperação entre os serviços públicos de emprego e as agências privadas de emprego, uma vez que a relação entre as agências públicas e privadas de emprego necessita realmente de um processo cuidadoso de consolidação das funções de cooperação e regulamentação (o que pode levar algum tempo, incluindo períodos de experiência e erros), e é possível que o resultado potencial seja específico a cada país.

Exemplo de uma análise funcional realizada com o apoio da OIT

Avaliação dos Serviços Nacionais de Emprego da República da Albânia
Foi realizada, entre janeiro e julho de 2008, uma avaliação da organização, do ritmo de trabalho e dos serviços prestados dos Serviços Nacionais de Emprego da Albânia, para analisar a situação atual e fornecer recomendações para ações futuras tendo em vista melhorar os serviços de emprego e a implementação das políticas de emprego.

Recursos fundamentais sobre serviços de emprego

- CD-ROM: *Key Resources for Employment Services*, April 2011
  http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_155695/lang--en/index.htm
- *Guide to Private Employment Agencies: Regulation, Monitoring and Enforcement,* May 2007
  http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS_083275/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=skills
  Este guia fornece orientação aos legisladores nacionais na elaboração de quadros jurídicos, de acordo com a Convenção (Nº 181) da OIT e Recomendação (Nº 188). Apresenta muitos exemplos de legislações nacionais, tanto de países desenvolvidos como em desenvolvimento.
- *Public-private partnerships in employment services*, February 2003
  http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103882/lang--en/index.htm
- *Guidelines for establishing emergency public employment services*, January 2003
  http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_104148/lang--en/index.htm
- *Career guidance. A resource handbook for low- and middle-income countries*, April 2006
  http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_118211/lang--it/index.htm
  Um guia essencial para o desenvolvimento de sistemas eficazes de orientação profissional, informação profissional, organização da prestação de serviços, desenvolvimento do pessoal e melhoria da governança e coordenação.
- *The public employment service in a changing labour market*, January 2001
  http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9221113884_EN/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=skills
- *Public employment services in English-speaking Africa: proposals for reorganisation*, January 1998
  http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_104150/lang--en/index.htm
- *C88 Employment Service Convention, 1948* – Convenção relativa à Organização do Serviço de Emprego
  http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C088

Análise dos Fundos para o emprego

As perguntas a seguir podem ajudar a orientar a análise de um fundo para o emprego:

- Quais são os níveis de desempenho destes fundos em termos de criação de emprego?
- Será que têm metas específicas a atingir (número de postos de trabalho a criar, por sexo, setor económico, etc.)?
- Qual é a sua cobertura em termos da proporção de beneficiários relativamente ao total de potenciais beneficiários?
- Como se chega aos beneficiários? Existem instrumentos para canalizar os fundos, serviços orientados para os grupos mais vulneráveis e para os setores económicos com o maior potencial de criação de emprego produtivo?
- Quais os mecanismos para conceder financiamento, selecionar projetos, recuperar fundos, etc.?
- Existe um sistema de monitoria eficiente para avaliar o impacto do fundo sobre os beneficiários, bem como a sua sustentabilidade?
- Formular recomendações para maximizar o impacto do fundo de emprego em termos de inserção no mercado de trabalho em função das necessidades reais e dos níveis de vulnerabilidade;

- Sugerir medidas concretas para melhorar o sistema de monitoria e avaliação e canalizar melhor os recursos para atividades sustentáveis geradoras de emprego, baseadas nos princípios de gestão baseada em resultados.

Auditoria institucional dos Fundos para o Emprego no Burkina Faso

No Burkina Faso, foram criados três fundos de emprego, inicialmente para dar uma resposta rápida a problemas transitórios causados pelo Programa de Ajustamento Estrutural da década de 1990:

(i) *O Fundo de Apoio a Iniciativas para os Jovens (FAIJ)*. Concede apoio financeiro principalmente para atividades destinadas à integração sócio-profissional dos jovens formados em empreendedorismo. Para monitorizar o FAIJ, o Estado estabeleceu um programa de formação em empreendedorismo, onde são formados para preparar e apresentar projetos, podendo os melhores solicitar financiamento ao Fundo.

(ii) *O Fundo de Apoio ao Setor Informal (FASI)* visa promover o acesso ao crédito para os operadores do setor informal, oferecendo-lhes empréstimos diretos, garantias e ajuda na gestão dos créditos concedidos.

(iii) *O Fundo de Promoção do Emprego (FAPE)* concede créditos diretos, propostas de pré-financiamento, cofinanciamento de projetos e garantias nos seguintes setores: produção agrícola, transformação, comércio, engenharia civil, indústrias artesanais e serviços. O grupo FAPE-alvo são as pequenas empresas que geram emprego.

Os Fundos para o Emprego são estruturas permanentes com renovação tácita do subsídio concedido pelo Estado ou até mesmo um aumento da contribuição em caso de crise (como em 2009 e 2010).

Em 2010, o Ministério do Emprego realizou uma avaliação do impacto e de desempenho dos fundos, cujas conclusões e recomendações revelam constrangimentos e desafios que são comuns a muitos fundos para o emprego:

- **Melhorar a eficiência e ampliar os fundos**. Os fundos para o emprego mostram um desempenho relativamente bom em termos de eficácia. O número médio de empregos criados ou consolidados por ano varia de 570 postos de trabalho para o FAPE a 3600 para o FASI, e 610 projetos de emprego independente para o FAIJ. O estudo mostra que os fundos têm um impacto positivo sobre o número de horas trabalhadas pelos beneficiários (queda de trabalho diário e aumento do trabalho semanal ou mensal) e sobre o tipo de trabalho (aumento do trabalho remunerado e rendimento). Os Fundos para o emprego também parecem afetar as condições de vida dos beneficiários e suas famílias (melhor acesso à alimentação, habitação, educação e saúde). No entanto, o impacto sobre a promoção do emprego continua a ser pequeno comparado com a escala de necessidades. O número de postos de trabalho criados entre 2006 e 2009 representa cerca de 1,5 por cento dos desempregados no Burkina Faso e o número de postos consolidados durante esse período corresponde a 0,85 por cento dos subempregados. Assim, o esquema de financiamento da promoção do emprego afeta diretamente 0,9 por cento dos desempregados ou subempregados. Além disso, é necessário reforçar a eficiência dos fundos, reduzindo o custo unitário do trabalho criado ou consolidado.
- **Melhorar o direcionamento dos públicos-alvo.** A análise mostra a distribuição desigual de financiamento por sexo, região e setor de atividade. A distribuição por sexo mostra que 34 por cento dos beneficiários diretos são mulheres e 66 por cento são homens. As tendências na distribuição por regiões revelam uma alta concentração de financiamento em benefício das regiões Centro e Haut-Bassin (que representam 60 por cento dos projetos e financiamentos), enquanto nas outras regiões se registam percentagens relativamente baixas (2 a 6 por cento). A distribuição regional dos beneficiários não corresponde ao mapa da pobreza do Burkina Faso, que é muito mais acentuada nas regiões de Boucle du Mouhoun, Este, Sudoeste e nas regiões do Sahel do que nas regiões do Centro e Haut-Bassin. Finalmente, a maior parte do financiamento vai para o comércio e, em menor medida, para atividades de serviços; as atividades agropastoris representam apenas uma quarta parte. O estudo recomenda o desenvolvimento de instrumentos de orientação eficazes para redirecionar o fluxo de recursos para as mulheres, as zonas rurais (que representam 80 por cento da população ativa) e que as medidas sejam orientadas para os setores produtivos, que oferecem melhores perspetivas de criação de emprego e, assim, uma maior eficácia a longo prazo (agropastorícia, pequena indústria, atividades artesanais).

- **Melhorar a monitoria e avaliação**. Houve pouco investimento na monitoria e em metodologias para medir o impacto no emprego uma vez que os fundos são inconstantes. Há uma total falta de dados e provas para informar os decisores políticos sobre as características dos beneficiários, os custos das medidas, os mecanismos para definição dos públicos-alvo a atingir e os resultados reais. Um sistema de monitoria para captar os elementos de custo-eficiência e que promova os dados empíricos sobre o impacto dos Fundos para o emprego ajudaria os decisores políticos a realizar escolhas políticas informadas. Embora a implementação de mecanismos de avaliação de impacto adequados seja cara e exija competências que nem sempre estão disponíveis num país em desenvolvimento como o Burkina Faso, há necessidade de desenvolver meios alternativos e simplificados de aprender a partir de experiências já existentes e investir em medidas que tenham elevados retornos positivos (e, potencialmente, ampliá-las) e alterar ou eliminar as que não são eficazes. Por último, é necessário um sistema de monitoria para melhor orientar o financiamento e melhorar a análise do seu impacto a médio prazo (sustentabilidade dos postos de trabalho, subemprego, etc.) e os impactos indiretos que não são atualmente medidos.

Fonte: Eléonore d'Achon, Departamento de Políticas de Emprego, OIT.

Análise do sistema de educação técnica e formação profissional (ETFP)

- Análise da gestão e organização da EFP, assim como da capacidade nacional de educação e formação.
  - Análise da estrutura organizacional, das funções e dos números de pessoal das agências de ETFP. Estão as estruturas organizacionais nacionais de ETFP clara e suficientemente descentralizadas permitindo que a prestação de serviços de educação e de formação sejam flexíveis e reativos?
  - Análise da capacidade nacional de educação e de formação versus procura de vagas/cursos de educação e formação. Determinar se a capacidade da ETFP nacional é (in)suficiente para fornecer programas de acordo com a procura dos estudantes e da indústria.
  - Sugerir atividades importantes necessárias para o reforço da capacidade de educação e formação do país.
- Analisar as instituições de formação:
  - Instituições Públicas: realizar um levantamento das instituições públicas de ETFP, em termos de número e de distribuição geográfica, tipos e configuração dos centros públicos de ETFP. Oferecem serviços de formação de forma flexível e reativa, bem como um acesso equitativo?
  - Prestadores privados de formação: descrever a variedade, perfil e papel dos prestadores privados de educação e formação. Os prestadores privados de ETFP recebem apoio de políticas, organizacional e outras formas de apoio do Governo? Será que desempenham um papel importante?
  - Sistemas informais e formais de aprendizagem: explicar a incidência e os resultados de ambos os sistemas, incluindo o número de alunos e participantes de empresas. Explicar as políticas que regem os sistemas de aprendizagem e o seu impacto sobre a qualidade da formação, o reconhecimento de competências, condições de trabalho e proteção. Fornecer essa informação, tanto para homens como para mulheres jovens.

Instrumentos e recursos da OIT

- *Managing vocational training systems*, January 2000
  Fornece materiais ultramodernos relacionados com a gestão e organização dos sistemas públicos de educação e formação profissional (EFP) e sugere um quadro para o desenvolvimento das competências de gestão dos administradores seniores de EFP, incentivando-os a analisar criticamente as suas práticas administrativas, a fim de alcançar a excelência profissional. Abrange temas relacionados com a gestão, estrutura organizacional, definição de metas, planeamento, financiamento e administração da formação.

- *Vocational education and training institutions. A management handbook* and CD-ROM, February 2006 -
  http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091670/lang--en/index.htm
  Sugere que a capacidade de resposta das instituições de EFP à procura no mercado e a sua capacidade de funcionar de forma flexível e em função do custo-eficiência estão fortemente determinadas pelo grau de autonomia de gestão, financeira e académica, bem como pela competência do pessoal de gestão, docente e não-docente, para utilizar essa autonomia em benefício dos seus *stakeholders*. Este manual baseia-se em experiências sistematicamente documentadas dos gestores de instituições EFP da Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido. O texto do Manual não se refere a um país específico, mas fornece orientações gerais para a gestão das instituições de educação e formação profissional. O manual vem acompanhado por um CD-ROM que contém resumos de práticas nacionais de gestão no setor da EFP e contém resumos de políticas nacionais, relatórios e documentos legislativos, bem como os instrumentos de situações reais de gestão utilizados pelas instituições de educação e formação profissional nos países mencionados.

- *Human Resources Development Recommendation* – Recomendação (Nº 195) sobre a Valorização dos Recursos Humanos de 2004
  Recomendação sobre a Valorização de Recursos Humanos: Educação, Formação e Aprendizagem ao Longo da Vida

- Convenção (Nº 159) sobre a readaptação profissional e emprego de deficientes de 1983
  Convenção sobre a Reabilitação Profissional e Emprego (Pessoas com Deficiência)

F. Análise dos recursos financeiros afetados (direta ou indiretamente) ao emprego

Como parte da construção do conhecimento necessária para informar o desenvolvimento de políticas, a equipa da PNE pode querer calcular o nível dos recursos financeiros dedicados à promoção do emprego no país, incluindo o Orçamento do Estado, agências paraestatais e projetos financiados externamente, etc. Isto irá permitir à equipa conhecer o valor mínimo que está disponível para a PNE, bem como para calcular a margem para aumentar esse montante, mantendo um critério realista. Em última instância, a equipa da PNE deve ter uma ideia clara do envelope máximo de que dispõem para a PNE.

Para estabelecer de forma tão precisa quanto possível o nível de recursos financeiros correntemente gastos no emprego (direta e indiretamente), a experiência mostra que a equipa da PNE deve trabalhar em estreita colaboração com o Ministério das Finanças e com os doadores. A ajuda de consultores familiarizados com questões de financiamento e orçamentais é muitas vezes necessária.

Um instrumento importante para analisar os recursos financeiros afetados ao emprego é a análise da despesa pública. Trata-se de um estudo de diagnóstico básico em que se analisa a afetação e gestão da despesa pública. Uma análise da proporção e da composição das despesas públicas que são afetadas ao emprego, tanto direta como indiretamente, pode ser útil para avaliar o montante de fundos públicos que podem realisticamente ser destinados à PNE.

Além disso, a análise da despesa pública pode fornecer respostas para as seguintes questões: será que a execução do orçamento (valores efetivamente gastos) corresponde às afetações orçamentais? Por que não? O que pode o país permitir-se fazer? De que forma pode ajustar-se melhor a despesa com os objetivos em matéria de emprego? Que mudanças na afetação de recursos permitirão obter melhores resultados?

Finalmente, uma análise da despesa pública também é muito útil na formulação de uma PNE de segunda geração ou durante a fase de avaliação de uma PNE.

Se um país decide embarcar neste tipo de exercício, no capítulo 5 são apresentadas algumas boas práticas com base na experiência de dois países piloto, Burkina Faso e Tanzânia.

Ver também:
http://go.worldbank.org/2NYPVF0QT0

Anexo 1
Bases de dados e indicadores da OIT sobre emprego e trabalho digno

ILO Estimates and projections of the economically active poulation: 1980-2020 (Fifth edition), Methodological description, December 2009 – Disponível em: http://laborsta.ilo.org/

Key Indicators of the Labour Market (KILM)
http://www.ilo.org/kilm

Um instrumento de pesquisa multifunção desenvolvido pela OIT que compreende dados nacionais sobre 20 indicadores-chave do mercado de trabalho desde 1980 até ao último ano disponível. Constitui também um instrumento de formação sobre o desenvolvimento e utilização de indicadores do mercado de trabalho. Cada indicador é acompanhado por descrições da definição internacional normalizada do conceito e procedimentos de medição, orientações sobre a forma como o indicador pode ser usado em análises de questões de mercado de trabalho e precauções sobre as limitações para realizar comparações. Os leitores são orientados sobre a importância do uso de indicadores múltiplos para obter uma visão mais ampla da evolução do mercado de trabalho.

Guide to the new Millennium Development Goals Employment indicators: including the full decent work indicator set
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_110511/lang--en/index.htm

Decent work indicators for Asia and the Pacific: a guidebook for policy makers and researchers
http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/WCMS_099163/lang--en/index.htm

Este Guia, concebido como recurso prático para investigadores e utilizadores de informação sobre o mercado de trabalho, apresenta uma descrição detalhada de indicadores-chave para monitorizar as tendências do mercado de trabalho e medir o avanço dos objetivos nacionais e internacionais relacionados com a promoção do trabalho digno.

Measuring Decent Work with Statistical Indicators
http://www.ilo.org/integration/resources/papers/WCMS_079089/lang--en/index.htm

Revised Office proposal for the measurement of decent work
http://www.ilo.org/integration/resources/mtgdocs/WCMS_100995/lang--en/index.htm

Women in the labour markets: Measuring progress and identifying challenges
http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_123835/lang--en/index.htm

School-to-Work Transition Surveys (SWTS): A methodological guide

Module 1: Basics concepts, roles and implementation process.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140857.pdf

Module 2: SWTS questionnaires
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140858.pdf

Module 3: Sampling methodology.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140859.pdf

Module 4: Key indicators of youth labour markets: Concepts, definitions and tabulations.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140860.pdf

Module 5: Disseminating survey results.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_140861.pdf

Anexo 2
Fontes de informação

A. Censos da População

B. Inquéritos a empresas/unidades de produção

   a. Inquéritos às empresas do setor moderno

   b. Inquéritos ao setor informal com base nas unidades do setor

   c. Inquéritos ao emprego agrícola com base em explorações agricolas

C. Inquéritos aos agregados famíliares

   a. Inquéritos às medições das condições de vida

   b. Inquéritos de saúde e demográficos

   c. Questionário sobre Indicadores básicos de bem-estar

   d. Inquéritos à população ativa

   e. Inquéritos ao emprego no setor informal a partir dos agregados familiares

   f. Inquéritos sobre o trabalho/as atividades económicas das crianças

   g. Inquéritos sobre o uso do tempo

D. Inquéritos aos Salários

E. Dados Administrativos

F. Estudos e documentos de investigação

   a. Estudos sobre a cadeia de valor

   b. Estudos sobre o subemprego no setor agrícola

   c. Exercícios de previsão de profissões (como instrumentos de implementação baseados em CGE *)

G. Monografias

H. Resultados de estudos de avaliação

I. Fontes de informação sobre a formação profissional e técnica

   a. Inquéritos às empresas

   b. Dados administrativos

   c. Inquéritos de acompanhamento por parte dos centros de formação

   d. Inquéritos sobre a transição escola-trabalho

N.T.* Um modelo CGE é um modelo computadorizado de uma economia baseado em dados provenientes de uma Matriz de Contabilidade Social (SAM na sigla inglesa).

Anexo 3
Definições dos principais indicadores da OIT

População em idade ativa	A população de um país/região, num intervalo definido de idades, considerada apta e disponível para trabalhar. Esta medida estima o número total de trabalhadores potenciais numa economia. Na maioria dos países, a população em idade ativa é definida como as pessoas com 15 ou mais anos de idade.
Emprego	A medição do emprego quantifica as pessoas, num intervalo definido de idades, que trabalharam mediante remuneração (também incluída a remuneração em géneros) e/ou tendo em vista um lucro durante um dado período de referência; ou que estavam temporariamente ausentes do trabalho por motivos específicos como a doença, maternidade, licença parental, férias, formação ou conflito de trabalho. Os trabalhadores familiares não remunerados que trabalharam pelo menos uma hora no período de referência também devem ser incluídos na medição do emprego, embora muitos países apliquem um limite superior de horas.
População ativa (também conhecida como população economicamente ativa ou mão-de-obra)	A população ativa é a população constituída pelas pessoas empregadas e desempregadas de um país/região. As pessoas empregadas são as pessoas que têm um emprego ou um negócio, enquanto os desempregados estão sem trabalho, estão disponíveis para trabalhar e estão ativamente à procura de trabalho.
Taxa de atividade da população ativa	A taxa de atividade da população ativa é calculada expressando o número de pessoas na população ativa em percentagem da população em idade ativa. A taxa fornece uma indicação da dimensão relativa da oferta de trabalho disponível para a produção de bens e serviços.
Rácio emprego-população (S)	O rácio emprego-população é a proporção da população em idade ativa que está empregada, para um dado país. Apesar do rácio global elevado ser geralmente considerado um aspeto positivo, o indicador não é suficiente para a avaliação do nível de trabalho digno ou a presença de um défice de trabalho digno. São necessários indicadores adicionais para avaliar questões como os rendimentos, a duração do trabalho, o emprego no setor informal, o subemprego e as condições de trabalho. Além disso, um rácio elevado também pode ser induzido por fatores relacionados com a oferta (por exemplo, uma maior dificuldade económica pode forçar as pessoas a aceitarem oportunidades de emprego inadequadas).
Situação na Profissão	Os indicadores da situação na profissão distinguem três categorias importantes das pessoas com emprego – (a) os trabalhadores por conta de outrém, (b) os trabalhadores independentes e (c) os trabalhadores familiares não remunerados – sendo cada uma expressa em termos da sua proporção face ao total de empregados. A categorização por situação na profissão pode ajudar a compreender a dinâmica do mercado de trabalho num país.
Emprego informal	Uma relação de emprego informal, na lei ou na prática, não está sujeita à legislação nacional de trabalho, imposto sobre o rendimento, proteção social ou ao direito a determinados benefícios do emprego e não é regulada pela legislação do trabalho. As empresas do setor informal são pequenas empresas, propriedade de indivíduo(s) ou agregado(s) familiar(es) que não constituem entidades jurídicas separadas independentes dos seus proprietários (sem autorização ou licença para funcionar como empresa), e para os quais não estão disponíveis dados contabilísticos completos, que permitiriam uma separação financeira das atividades de produção da empresa de outras atividades do seu proprietário.

	Assim, o emprego informal compreende o número total de postos de trabalho informais, realizados quer em empresas do setor formal, empresas do setor informal ou em agregados familiares, durante um determinado período de referência. O emprego informal inclui os seguintes tipos de trabalhos: 1 – trabalhadores por conta própria a trabalhar nas suas próprias empresas do setor informal; 2 – empregadores que trabalham nas suas próprias empresas do setor informal; 3 – trabalhadores familiares não remunerados, independentemente de trabalharem em empresas do setor formal ou informal; 4 – membros de cooperativas de produtores informais; 5 – trabalhadores por conta de outrém com empregos informais. Os empregados do setor informal podem trabalhar em empresas do setor formal ou do setor informal ou como trabalhadores domésticos remunerados empregados por agregados familiares; 6 – trabalhadores por conta própria que se dedicam à produção de bens, exclusivamente para utilização final pelo seu próprio agregado familiar.
Elasticidades do emprego	As elasticidades de emprego proporcionam a medição numérica de como o crescimento do emprego varia de acordo com o crescimento da produção económica. Na sua utilização mais básica é uma forma útil de examinar como o crescimento da produção económica e o crescimento do emprego evoluem em sintonia ao longo do tempo. Pode também fornecer informação sobre as tendências na produtividade do trabalho e a criação de emprego para os diferentes subgrupos da população de um país e contribuir para a deteção e análise de mudanças estruturais no emprego ao longo do tempo. Podem distinguir-se três tipos de elasticidades de emprego, correspondentes a três grupos demográficos (mulheres, homens e população total com emprego). Uma elasticidade de 1 implica que a cada ponto percentual de crescimento do PIB esteja associado um aumento de 1 ponto percentual no emprego.
Emprego por setor	Este indicador detalha o emprego em três grandes setores – agricultura, indústria e serviços – e exprime cada um em termos de percentagem no emprego total. O indicador mostra a dinâmica do emprego numa escala setorial alargada. Este indicador é útil para comparar o emprego, a produtividade e os fluxos de produção em setores específicos.
Taxa de desemprego	A taxa de desemprego é calculada em termos do número de pessoas desempregadas como percentagem da população ativa. Permite medir a proporção da população ativa que não tem emprego e está ativamente à procura de um emprego durante um período de referência. Deve reconhecer-se que as definições nacionais e a cobertura do desemprego podem variar muito em relação aos limites de idade, aos critérios para a procura de trabalho e tratamento de, por exemplo, pessoas temporariamente em *lay-off*, desencorajadas perante as perspetivas de emprego ou à procura de trabalho pela primeira vez.
Desemprego jovem	O termo "jovem" abrange as pessoas entre os 15 e os 24 anos de idade, enquanto os "adultos" são definidos como pessoas com 25 ou mais anos de idade. O desemprego jovem pode apresentar-se nas seguintes formas: (a) a taxa de desemprego jovem, (b) a taxa de desemprego jovem como uma percentagem da taxa de desemprego de adultos, (c) proporção de jovens no desemprego total e (d) desemprego jovem como proporção da população jovem. Em conjunto, os quatro indicadores fornecem uma indicação bastante abrangente dos problemas que os jovens enfrentam na procura de trabalho.
Jovens que não estão a estudar nem a trabalhar, 15-24 anos (S)	Este indicador engloba dois grupos: (i) jovens economicamente inativos por outras razões para além da sua participação na educação e (ii) os jovens desempregados. Em comparação com a taxa de inatividade dos jovens, é um indicador mais útil para a proporção de jovens que permanece "ociosa" e um melhor indicador "*proxy*" da falta de acesso a oportunidades de emprego.
Desemprego de longa duração	Segundo a definição padronizada de desemprego de longa duração são todas as pessoas desempregadas durante períodos contínuos de desemprego que duram um ou mais anos (52 semanas ou mais); é expresso como percentagem da população ativa total (taxa de desemprego de longa duração) ou do desemprego total (incidência do desemprego de longa duração).

Desemprego por nível de instrução (S)	A medição do desemprego, de acordo com o nível de instrução, é baseada nas seguintes categorias de escolaridade: menos de um ano, nível pré-primário, primário, secundário e superior.
Subemprego relacionado com a duração do trabalho	A definição internacional de subemprego relacionado com a duração de trabalho baseia-se em três critérios: inclui todas as pessoas empregadas que, durante um curto período de referência, estiveram (a) dispostas a trabalhar horas suplementares, (b) disponíveis para trabalhar horas suplementares e (c) trabalharam menos do que de um limite estipulado de horas de trabalho.
Inatividade	Este indicador mede a população numa região/país que não está a trabalhar nem ativamente à procura de trabalho. As estimativas devem ser feitas para a população total. Normalmente, as determinações são realizadas relativamente à situação da população ativa de uma determinada população. A restante população é composta pelo conjunto das pessoas inativas.
A produtividade do trabalho	A produtividade do trabalho representa a quantidade de produção *(output)* por unidade de trabalho. A produção é medida como o Produto Interno Bruto (PIB), que representa a remuneração do fator dos serviços de capital (incluindo amortizações) e do trabalho diretamente envolvido na produção. A melhor medida da produção do trabalho para ser utlizada na equação da produtividade é o número total de horas anuais realmente trabalhadas por todas as pessoas empregadas. Em muitos casos, no entanto, a medida deste trabalho é difícil de obter ou de estimar com fiabilidade. Por esta razão, a produtividade do trabalho também pode ser estimada com base no número de pessoas envolvidas na produção.
Índices salariais na indústria fabril	Este indicador apresenta as tendências nos salários médios reais (diferente dos salários nominais) na indústria fabril. Os salários são uma forma substancial de rendimento, provenientes de uma proporção elevada da população economicamente ativa, ou seja, pessoas com emprego remunerado (empregados). A informação sobre os níveis salariais é essencial para avaliar os níveis de vida e as condições de trabalho e de vida deste grupo de trabalhadores na economia.
Índices de salários e de rendimentos profisionais	Enquanto os índices salariais na indústria fabril ilustram as tendências dos salários médios ao nível da indústria (ou seja, na indústria fabril), esta medida analisa as tendências e diferenças entre os salários profissionais (ou seja, taxas de salário ou rendimentos) para grupos específicos na indústria. Geralmente, considera-se que os salários para as profissões individuais fornecem material muito mais interessante e esclarecedor para a análise do que as médias gerais que abrangem muitas profissões, ou todas as profissões, numa indústria.
Custos de remuneração do trabalho por hora	Este indicador diz respeito aos níveis, tendências e estruturas dos custos de remuneração do trabalho por hora para os empregadores pelo emprego de trabalhadores no setor da indústria fabril. O total dos custos de remuneração do trabalho por hora inclui (1) pagamento direto pelo tempo trabalhado e tempo não trabalhado, mas pago, em dinheiro ou em géneros e (2) os custos não salariais do trabalho, ou seja, as despesas dos empregadores para a segurança social e, em alguns países, impostos sobre o trabalho. Os níveis totais do custo de remuneração do trabalho por hora são expressos em valores absolutos em dólares americanos e como um índice em relação aos custos dos Estados Unidos (base EUA = 100). Um subindicador pode também refletir os custos diretos do salário horário e os custos não salariais do trabalho em percentagem dos custos totais de remuneração do trabalho por hora.
Taxa de baixos salários (inferiores a 2/3 da média do rendimento horário)	No contexto atual, a taxa de baixos salários é definida como a percentagem da população com emprego cuja média de salário horário se situa abaixo de metade da mediana da distribuição ou de um mínimo absoluto, o que for mais elevado. No entanto, em muitos países em desenvolvimento, seria enganador determinar os "salários baixos" através do limiar da metade do rendimento médio por hora, sendo assim necessário incluir o "mínimo absoluto", como um critério adicional para determinar se o salário é efetivamente baixo.

Trabalhadores pobres	Os trabalhadores pobres são definidos como pessoas que trabalham, mas que também se encontram abaixo de uma linha aceite de pobreza. Uma das abordagens da OIT é calcular estimativas dos limites superior e inferior de trabalhadores pobres acima dos 15 anos de idade, que vivem abaixo da linha de pobreza (com base na taxa de pobreza monetária ou taxa de pobreza das necessidades básicas).
Trabalhadores a tempo parcial	O indicador relativo aos trabalhadores a tempo parcial concentra-se nas pessoas cujo horário total de trabalho é inferior ao "tempo completo", em termos de proporção do emprego total. Dado não existir uma definição internacional reconhecida quanto ao número mínimo de horas numa semana que constituem trabalho a tempo completo, a distinção é determinada por cada país ou recorrendo a estimativas especiais.
Horário de trabalho	Este indicador mede as horas trabalhadas por uma pessoa com emprego durante um período de referência específico. A primeira medida diz respeito às horas que uma pessoa empregada trabalhou por semana. O número de empregados é apresentado de acordo com os seguintes escalões de horário de trabalho: menos de 25 horas de trabalho por semana, entre 25 e 34 horas, entre 35 e 39 horas, entre 40 e 48 horas, entre 49 e 59 horas, 40 horas e mais, 50 horas e mais e 60 horas e mais, de acordo com a disponibilidade. A segunda medida é a média anual de horas efetivamente trabalhadas por pessoa.
Horário excessivo de trabalho (empregados que trabalham mais do que 48 ou 60 horas por semana)	Um horário de trabalho excessivo e atípico constitui uma ameaça para a saúde física e mental, interfere com o equilíbrio entre vida profissional e vida familiar e muitas vezes traduz-se em pagamentos por hora inadequado. O horário excessivo de trabalho também reduz a produtividade. O indicador do horário excessivo de trabalho é aqui definido como a percentagem de empregados, cujo horário habitual de trabalho em todos trabalhos é superior a 48 horas (ou 60 horas) por semana e realizada por razões económicas.
Trabalho infantil (emprego por conta de outrém ou independente)	Todas as formas de emprego são abrangidas pelo emprego "por conta de outrém" ou "independente". Assim, a denominação do indicador poderia ser simplificada para "crianças em situação de emprego". No entanto, o termo emprego é muitas vezes mal compreendido abrangendo apenas o trabalho por conta de outrém e, portanto, a referência explícita ao emprego independente pode ser atribuída. A utilização de grupos etários comuns aumenta o grau de comparabilidade; sugere-se idades entre os 5-14 anos e 10-14 anos.
O nível de instrução e iliteracia (S)	Este indicador reflete os níveis e a distribuição da base de conhecimento e das competências da população ativa. Pode ser medido de acordo com as seguintes categorias de escolaridade: não definida, menos de um ano de escolaridade, inferior ao nível primário, nível primário, nível secundário e nível superior. Pode também ser medido medindo a proporção de analfabetos na população ativa. Este indicador é muitas vezes desagregado por sexo e pelos seguintes grupos etários, sempre que possível: total (15 e mais anos), jovens (15 a 24 anos), adulto jovem (25 a 29 anos) e adulto (30 e mais anos).
A discriminação no trabalho em função do sexo (índice e percentagem do emprego por conta de outrém não-agrícola, em profissões de predominância masculina e predominância feminina)	A discriminação sexual no trabalho (ou segregação horizontal) é um indicador "*proxy*" geralmente utilizado para determinar a igualdade de oportunidades no emprego e na profissão. Os indicadores mais diretos medem em que medida os mercados de trabalho estão divididos em profissões "masculinas" e "femininas", por exemplo, a percentagem de mulheres (ou homens) com um emprego não-agrícola numa profissão predominantemente feminina (ou masculina); ou no total do emprego não-agrícola numa profissão, onde predomina um dos sexos. Este índice mede a tendência de segmentação dos mercados de trabalho em função do sexo. O indicador reflete a discriminação direta e indireta no acesso a oportunidades de emprego, antes de ingressar no mercado de trabalho e fora deste (ou seja, na educação e formação, ou na perceção da adequabilidade de determinados empregos para as mulheres), no acesso e dentro do mercado de trabalho (ou seja, o recrutamento, oportunidades de formação no posto de trabalho, promoção, a mudança de emprego durante o aperfeiçoamento). O grande número de mulheres em profissões com baixos salários explica uma grande parte das diferenças de rendimentos entre homens e mulheres. O indicador pode também refletir as diferenças entre os sexos, relativamente às suas preferências profissionais.

Proporção de mulheres no emprego em funções de gestão e administração (percentagem e rácio relativo à parte das mulheres em empregos não agrícolas)	Este indicador mede o grau de exclusão das mulheres relativamente a cargos de chefia e tomada de decisão. É um indicador de segregação vertical de género nos mercados de trabalho. Existem no entanto questões de interpretação relativamente ao rácio: este aumenta quando se exclui as mulheres do emprego não agrícola em geral e não apenas de cargos de gestão e administração, de forma que não pode interpretar-se, por si só, como um indicador de segregação vertical de género.
Taxa de acidentes de trabalho, mortais e não mortais	A taxa de acidentes mortais é proposta como um indicador de segurança no trabalho, em vez da taxa de acidentes não-mortais, pois a notificação de mortes é considerada ser mais completa e tem menos problemas de definição em comparação aos acidentes não-mortais (ou seja, um acidente mortal pode ser relativamente fácil de identificar como tal).
Percentagem da população com 65 ou mais anos beneficiária de uma pensão (S)	O uso de uma faixa etária comum aumenta a comparabilidade internacional.
Despesa pública com a segurança social (em % do PIB)	Os dados podem ser indicados em valores totais ou desagregados em despesas de segurança social relacionados com a saúde e outras despesas de segurança social. As despesas públicas com benefícios de segurança social poderiam ser apresentadas não só como uma percentagem do PIB, mas também como um rácio das despesas gerais totais do Governo para refletir a situação dos países com Governos relativamente "pequenos" (em termos de finanças públicas). Os numeradores e denominadores devem ser expressos preferencialmente em unidades de moeda nacional, a preços atuais.
Taxa de densidade sindical (S)	A taxa de densidade sindical ajustada = (sindicalizados – reformados, estudantes e membros desempregados) / (trabalhadores por conta de outrém – grupos não elegíveis).
Empresas que pertencem a organizações de empregadores (taxa)	Este indicador mede a proporção de empresas que pertencem a uma organização de empregadores em relação ao total de empresas. Não considera o número de trabalhadores abrangidos. No entanto, o indicador pode ainda fornecer informações da força associativa das organizações de empregadores e sobre o seu subsequente papel na governação do mercado de trabalho.
Taxa de cobertura da negociação coletiva (S)	Taxa de cobertura ajustada = empregados cobertos / (trabalhadores por conta de outrém – grupos não elegíveis). A categoria "empregados cobertos" inclui aqueles que estão cobertos por extensão.

Nota: (S) = Indica que um indicador deve ser apresentado separadamente para homens e mulheres, além do valor total.

Anexo 4
Lista de Análises de Políticas de Emprego por país

- *Employment Diagnostic Analysis on Malawi,* June 2010, by Professor Dick Durevall and Dr. Richard Mussa, ILO and Government of Malawi.
  http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_143247/lang--en/index.htm
- *Constraints and challenges for achieving inclusive job-rich growth in Mongolia,* January *2010* –
  http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_161295/lang--en/index.htm
- *Employment-led Growth in Nepal,* July 2010 –
  http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_144425/lang--en/index.htm
- Papola, T.S. (2008,) *Employment challenges and strategies in India.* ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
- *Employment diagnostic analysis: Maluku,* Indonesia, 2011, Employment Working Paper No. 98.
  http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_164198/lang--en/index.htm
- *Employment diagnostic analysis: Nusa Tenggara Timur*, Indonesia, 2011, Employment Working Paper No. 98.
  http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_162672/lang--en/index.htm
- *Employment policy review: Kosovo*, ILO, Budapest, 2007
  http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/empl/emp_pol_review_kosovo.pdf
- *Employment Policy Review: Bosnia and Herzegovina,* ILO and Council of Europe, 2007-2008.
  http://www.ilo.org/budapest/what-we-do/publications/WCMS_169176/lang--en/index.htm
- *Employment Policy Review: Albania,* ILO and Council of Europe, 2006.
  http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewAlbania.pdf
- *Employment Policy Review: Croatia*, ILO and Council of Europe, 2006.
  http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EPRcroatia_en.pdf
- *Employment Policy Review: The former Yugoslav Republic of Macedonia,* ILO and Council of Europe, 2006.
  http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewThe%20formerYugoslavRepublicofMacedonia.pdf
- *Employment Policy Review: Moldova*, ILO and Council of Europe, 2006.
  http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewMoldova.pdf

Employment Policy Review: Montenegro, ILO and Council of Europe, 2006.
http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewMontenegro.pdf

Employment Policy Review: Serbia, ILO and Council of Europe, 2006.
http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/EmploymentPolicyReviewSerbia.pdf

Meeting the employment challenge in the Sultanate of Oman, Employment and Training Policy, ILO Regional Office for Arab States, Beirut, 2003.

Jobs for Iraq: an Employment and Decent Work Strategy, ILO Regional Office for Arab States, Beirut, 2007.
http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/publ/publ_10_eng.pdf

Anexo 5
Questões úteis para a análise de quadros macroeconómicos

A. Análise do impacto da política monetária no emprego

1. Quais são os atuais objetivos e metas *de jure* e *de facto* da política monetária em relação a: (a) inflação, (b) crescimento, (c) emprego e pobreza? Quais são as principais forças institucionais e socioeconómicas (tanto internas como externas) que moldaram os objetivos e metas *de jure* e *de facto*?
2. O banco central participa ativamente na: (a) afetação orientada de créditos para influenciar a transformação estrutural (por exemplo, através da designação de indústrias/setores prioritários), (b) promoção de iniciativas que melhoram o acesso ao crédito pelas PMEs e microempresas; e (c) promoção de instituições de microfinança?
3. O banco central utiliza sistematicamente algum sistema de monitoria e avaliação para medir o impacto das suas políticas sobre o emprego e a pobreza?
4. Depois de fazer um balanço das questões de (1) a (3) acima, é possível fazer uma avaliação global para saber em que medida a política monetária favoreceu ou prejudicou o processo de criação de emprego durável e produtivo e a redução da pobreza?
5. Quais as mudanças necessárias ao nível da política monetária para um apoio mais eficaz no processo de criação de emprego e redução da pobreza?

B. Análise do impacto da política orçamental no emprego e na redução da pobreza

1. Quais são os atuais objetivos e metas de *jure e de facto* da política orçamental em relação a: (a) sustentabilidade orçamental e a prevenção de "preponderância orçamental", (b) crescimento, (c) emprego e pobreza? Quais são as principais forças institucionais e socioeconómicas (tanto internas como externas) que moldaram os objetivos e metas *de jure* e d*e facto*?
2. Até que ponto a análise das finanças públicas permite verificar: (a) se as despesas e a política fiscal estão a ser usadas para apoiar o processo de transformação estrutural (por exemplo, através da designação de indústrias/setores prioritários), (b) a promoção de iniciativas que podem gerar recursos orçamentais sustentáveis necessários para apoiar as políticas de emprego e do mercado de trabalho no contexto de um piso social? A avaliação das implicações orçamentais para promover políticas de emprego e do mercado de trabalho no contexto de um piso social, por exemplo, um estudo sobre o Bangladesh, que propõe e aplica uma metodologia para avaliar o "défice orçamental" (entre os recursos necessários e os fornecidos) no que se refere a políticas de emprego e do mercado de trabalho no contexto de um piso social.
3. O Ministério das Finanças utiliza sistematicamente algum sistema de monitoria e avaliação para medir o impacto das suas políticas sobre o emprego e a pobreza?
4. Foram postas em prática medidas proativas para melhorar o espaço orçamental em períodos de crescimento económico forte de modo a financiar várias componentes do sistema de proteção social e o investimento público em infraestruturas?
5. Depois de fazer um balanço das questões de (1) a (5) acima, é possível fazer uma avaliação global para saber em que medida a política orçamental favoreceu ou prejudicou o processo de criação de emprego durável e produtivo e a redução da pobreza?

6. Quais as mudanças necessárias ao nível da política orçamental para um apoio mais eficaz no processo de criação de emprego e redução da pobreza?

C. Análise da política da taxa de câmbio

1. Quais são os atuais objetivos e metas *de jure* e *de facto* da política da taxa de câmbio em relação a: (a) competitividade internacional, (b) proteção dos setores nacionais que estão sujeitos à concorrência das importações e (c) utilização da política da taxa de taxa de câmbio como parte de uma estratégia de combate à inflação?
2. Como se pode caracterizar o atual regime da taxa de câmbio: (a) fixo, (b) flutuante ou (c) controlado?
3. Quais são as principais forças institucionais e socioeconómicas (tanto internas como externas) que moldaram os objetivos e metas *de jure* e *de facto* e a evolução do regime de taxa de câmbio?
4. A política da taxa de câmbio foi sistematicamente utilizada para apoiar o processo de transformação estrutural, principalmente para estimular o desenvolvimento dos setores orientados para a exportação?
5. Os decisores políticos utilizam sistematicamente algum sistema de monitoria e avaliação para avaliar o impacto da política da taxa de câmbio sobre o emprego e a pobreza?
6. Depois de fazer um balanço das questões de (1) a (5) acima, é possível fazer a uma avaliação global para saber em que medida a política da taxa de câmbio ajudou ou prejudicou o processo de criação de emprego durável e produtivo e a redução da pobreza?
7. Quais as mudanças necessárias ao nível da política da taxa de câmbio para um apoio mais eficaz no processo de criação de emprego e redução da pobreza?

D. Gestão da balança de transações de capital

1. Quais são os atuais objetivos e metas *de jure* e *de facto* de gestão da balança de transações de capital em relação a (a) encorajar a integração financeira através de fluxos de capital e (b) aumentar o espaço da política nacional?
2. Como se pode caracterizar o atual regime da balança de transações de capital: (a) aberto ou (b) regulado?
3. Quais são as principais forças institucionais e socioeconómicas (tanto internas como externas) que orientam os objetivos e metas *de jure* e d*e facto* e a evolução do regime de gestão da balança de transações de capital?
4. Qual tem sido a interação entre a política da taxa de câmbio e a gestão da balança de transações de capital? Quais são as consequências – diretas e indirectas – para o emprego e para a pobreza?
5. Os controlos de capital e outras medidas prudenciais têm sido utilizados para lidar com a volatilidade económica global?
6. Depois de fazer um balanço das questões de (1) a (5) acima, é possível chegar a uma avaliação global para saber em que medida a gestão da balança de transações de capital favoreceu ou prejudicou o processo de criação de emprego durável e produtivo e a redução da pobreza?
7. Quais as mudanças necessárias ao nível da gestão da balança de transações de capital para um apoio mais eficaz no processo de criação de emprego e redução da pobreza?

Anexo 6
Exemplo de questionário para uma auditoria institucional de um Fundo para o Emprego

1. Informações gerais

N°	Título	Código
IG 01	Nome do fundo 1=FAIJ 2=FASI 3=FAPE	I_I
IG02	Número de identificação do inquiridor:	I_I I_I
IG03	Data da entrevista:	I_I_I/I_I_I/ I_I_I

2. Informações sobre o entrevistado

IE01	Sexo: 1. Masculino 2. Feminino	I_I
IE02	Estado civil: 1=Solteiro 2=Casado 3=Divorciado 4=Viúvo/a	I_I
IE03	Número de pessoas a cargo:	I_II_I
IE04	Idade (em anos): 1 < 20anos; 2=20-24; 3=25-29; 4=30-34 5=35 anos ou mais	I_I
IE05	Região: 1=Centro 2=Boucle du Mouhoun 3=Outro	I_I
IE06	Provincia: 1=Kadiogo 2=Balé 3=Banwa 4=Kossi 5=Nayala 6=Sourou 7=Mouhoun 8=Outro	I_I_I
IE07	Localização do projeto ou aldeia: ..... 1= Urbano 2= Rural	I_I
IE08	Nível de instrução: 1=Sem escolaridade; 2=Sabe ler e escrever; 3=Primária; 4=Secundária (clássica); 5=Secundária (Profissional); 6=Superior; 7=Otra Outra (especificar)	I_I
IE09	Como soube da existência do Fundo?: 1=Amigos ou familiares 2=Publicidade/TV/Rádio/Jornal 3=Outro (especificar)	I_I

3. Atividades

A01	Qual era a sua profissão principal antes de concorrer ao Fundo?	
A02	Setor de atividade: 1. Comércio 2. Agricultura 3. Indústria transformadora 4. Pecuária 5. Artesanato 6. Outro	I_I
A03	Qual é a sua profissão principal e atual?	

A04	Setor de atividade: 1. Comércio 2. Agricultura 3. Indústria transformadora 4. Pecuária 5. Artesanato 6. Outro	I_I
A05	A sua atividade/projeto económico atual é financiado pelo Fundo? 1= Sim 2= Não	I_I
A06	Se sim, em que ano foi criado o seu projeto?	

4. De que atividades do Fundo beneficiou? (Existem dois tipos principais: financeiras e não-financeiras).

AF01	Há quanto tempo beneficiou do Fundo? Mês / Ano	I_I_I_I_I
AF02	Que tipo de apoio financeiro recebeu do Fundo? (São possíveis respostas múltiplas) 1. Empréstimo para o início de atividade 2. Capital de giro 3. Crédito para equipamento 4. Crédito para diversificação ou expansão da atividade 5. Subvenção 6. Garantia financeira 7. Outro (Especificar) ..... 8. Sem benefícios financeiros	I_I
AF03	Quais foram as suas necessidades? 1. Empréstimo para o início de atividade 2. Capital de giro 3. Crédito para equipamento 4. Crédito para diversificação ou expansão da atividade 5. Subvenção 6. Garantia financeira 7. Outro (Especificar).....	I_I
AF04	O apoio que recebeu do Fundo correspondeu às suas necessidades? 1. De modo nenhum 2. Parcialmente 3. Sim, totalmente	I_I
AF05	Que tipo de apoio não financeiro recebeu do Fundo? (São possíveis respostas múltiplas) 1. Formação 2. Viagens de estudo 3. Participação em exposições comerciais 4. Outro (especificar) ..... 5. Nenhum	I_I

AF06	Quais foram as suas necessidades não-financeiras? 1. Formação 2. Viagens de estudo 3. Participação em exposições comerciais 4. Outro (especificar)	I_I
AF07	O apoio que recebeu do Fundo correspondeu às suas necessidades? 1. De modo nenhum 2. Um pouco 3. Sim, totalmente	I_I

5. Prazos

D01	Como formulou o seu projeto? 1. Sozinho 2. Com o apoio do Fundo 3. Com o apoio de outro beneficiário 4. Outro	I_I
D02	Quanto tempo esperou por uma resposta do Fundo para o seu projeto? 1. < 3 meses 2. 3 a < 6 meses 3. 6 a < 12 meses 4. > 12 meses	I_I
D03	Este prazo foi satisfatório? Sim =1 Não =2	I_I
D04	Se insatisfatório, esse atraso foi prejudicial para o seu projeto? Sim =1 Não =2	I_I

6. Apoio financeiro

F01	Quantas vez recebeu apoio financeiro do Fundo? ..... Francos CFA	
F02 F03	Durante quanto tempo (meses)? 1. 1ª vez .....x 2. 2ª vez...../.....x 3. 3ª vez.....x 4. 4ª vez .....x 5. 5ª vez x	
F04	Qual foi/foram o(s) montante(s) de apoio financeiro que recebeu?	
F05 F06	Francos CFA Quais o(s) montante(s) (em Francos CFA))? 1. 1ª vez .....x 2. 2ª vez ...../.....x 3. 3ª vez .....x 4. 4ª vez .....x 5. 5ª vez x	

F07	O(s) montante(s) que o Fundo lhe concedeu correspondeu/eram às suas necessidades? 1= Sim 2= Não	I_I
F08 F09	O(s) montante(s) que o Fundo lhe concedeu correspondeu/eram às suas necessidades para a consolidação do seu projeto? 1= Sim 2= Não Se não, o sucesso do seu projeto foi prejudicado? 1= Sim 2= Não	I_I I_I
F10	Também recebeu apoio financeiro ou empréstimos de outras instituições? Sim =1 Não =2	I_I

7. Reembolso do empréstimo

C01 C02	Já reembolsou o seu empréstimo? Sim =1 Não =2 Se não, quantos meses faltam para terminar de pagar o seu empréstimo? .....meses	I_I I_I I_I
C03 C04	Qual é o calendário para o reembolso 1. Todos os meses 2. De três em três meses 3. De seis em seis meses 4. Uma vez por ano 5. Reembolso da quantia total 6. Outro Como foi determinado o calendário de reembolso (são possíveis respostas múltiplas)? 1. Pela natureza de sua atividade económica 2. Pelo Fundo 3. Por si mesmo 4. É o mesmo para todos os beneficiários 5. Outro (especificar)	I_I I_I
C05 C06 C07 C08 C09	Qual é a quantia que deve pagar em cada vencimento? ..... francos CFA Montante a reembolsar: 1. Todos os meses ..... 2. De três em três meses ..... 3. De seis em seis meses ..... 4. Uma vez por ano ..... 5. Outro	
C10 C11 C12	Conseguiu pagar o seu empréstimo de acordo com o calendário do seu contrato? 1=Sim 2=Não [Ir para C13] 3=Atualmente a reembolsar Sem dificuldade 1= Sim 2 = Não Com regularidade 1= Sim 2 = Não	I_I I_I I_I

3

C13	Se não, quais foram os principais motivos que causaram o atraso/não reembolso? (respostas múltiplas possíveis) 1. Falta de liquidez 2. Os juros do reembolso eram demasiado elevados 3. O calendário do reembolso era inadequado 4. A atividade profissional não gerou rendimentos suficientes 5. Dificuldades de gestão 6. Outro (doença, dificuldades sociais)	I_I

8. Apoio de monitoria

SA01	Beneficiou de apoio de monitoria pelo Fundo antes do início do seu projeto? 1= Sim 2= Não	I_I
SA02	Se sim, que tipo de apoio de monitoria lhe forneceu o Fundo? (respostas múltiplas possíveis) 1. Aconselhamento/apoio na elaboração do documento de projeto 2. Estudo de mercado 3. Formação técnica 4. Formação em gestão 5. Apoio na alfabetização 6. Outro (especificar)	I_I
SA03	Quais eram as suas necessidades antes do início do projecto? (respostas múltiplas possíveis) 1. Aconselhamento para a formulação do projeto 2. Estudo de mercado 3. Formação técnica 4. Formação em gestão 5. Apoio na alfabetização 6. Outro	I_I
SA04	O apoio que recebeu correspondeu às suas necessidades? 1. De modo nenhum 2. Um pouco 3. Sim, totalmente	I_I
SA05	Beneficiou de apoio de monitoria pelo Fundo durante o seu projeto? Sim =1 Não =2	I_I
SA06	Se sim, que tipo de apoio de monitoria recebeu do Fundo? 1. Apoio na alfabetização 2. Formação/apoio em gestão 3. Formação técnica 4. *Networking* ou parcerias com outras instituições 5. Outro	I_I

SA07	Quais foram as suas necessidades durante a execução do projeto? 1. Apoio na alfabetização 2. Formação/apoio em gestão 3. Formação técnica 4. *Networking* ou parcerias com outras instituições 5. Outro	I_I
SA08	O apoio que recebeu do Fundo correspondeu às suas necessidades? 1. De modo nenhum 2. Um pouco 3. Sim, totalmente	I_I
SA09	Beneficiou de apoio de monitoria pelo Fundo depois de terminar o seu projeto? Sim =1 Não =2	I_I
SA10	Se sim, quanto tempo depois da conclusão? … Meses	I_I I_I
SA11	Se sim, que tipo apoio de monitoria recebeu do Fundo? 1. Apoio na alfabetização 2. Formação/apoio em gestão 3. Formação técnica 4. *Networking* ou parcerias com outras instituições 5. Outro	I_I
SA12	Quais foram as suas necessidades depois de terminar o seu projeto? 1. Apoio na alfabetização 2. Formação/apoio em gestão 3. Formação técnica 4. *Networking* ou parcerias com outras instituições 5. Outro	I_I
SA13	O apoio que recebeu do Fundo correspondeu às suas necessidades? 1. De modo nenhum 2. Um pouco 3. Sim, totalmente	I_I

9. Impacto do apoio do Fundo em termos de empregos criados

	Sexo dos empregados 1= M (Masculino) 2= F (Feminino)	Estatuto 1 = Empregado regular 2 = Aprendiz 3 = Membro da família 4 = Empregado ocasional 5 = Outro	Número de anos no emprego	Remuneração financeira Sim = 1 Não = 2	Montante da remuneração: 1 = Dia ..... 2 = Semana ..... 3 = Mês ..... 4 = Ano	Horário de trabalho 1. < 8 h/dia 2. ≥ 8 8h/dia 3. < 6 dias/semana 4. ≥ 6 días/semana 5. < 6 meses/ano 6. > 6 meses/ano
Número de postos de trabalho antes do apoio do Fundo						
Nome 1_____ Nome 2_____ Nome 3_____ Nome 4_____ Nome 5_____ Ex. Ouédraogo Issa, assistente de contabilidade	_____ _____ _____ _____ _____	_____ _____ _____ _____ _____	_____ _____ _____ _____ _____	_____ _____ _____ _____ _____	_____ _____ _____ _____ _____	_____ _____ _____ _____ _____
Número de postos de trabalho após o apoio do Fundo						
Nome 1_____ Nome 2_____ Nome 3_____ Nome 4_____ Nome 5_____ Ex. Zongo Marie, operadora de caixa	_____ _____ _____ _____ _____	_____ _____ _____ _____ _____	_____ _____ _____ _____ _____	_____ _____ _____ _____ _____	_____ _____ _____ _____ _____	_____ _____ _____ _____ _____

.

10. Impacto no beneficiário do Fundo e na sua qualidade de vida

IP01	Qual é a receita gerada pela sua empresa? (Período de tempo a ser escolhido pelo entrevistado). 1=Dia, 2= Semana, 3=Mês, 4= Semestre 5= Ano Pré-Fundo Pós-Fundo	
IP02	Volume de negócios	
IP03	Custos fixos/mês	
IP04	Custos variáveis	
IP05	Possui contabilidade organizada que possamos consultar? 1 = Sim 2 = Não	|_|
IP06	O seu rendimento aumentou depois de receber o apoio do Fundo? 1 = Sim 2 = Não	|_|
	O apoio do Fundo melhorou o seu nível de vida? (a = de modo algum b = um pouco c = o suficiente relativamente às necessidades atuais)	
IP07	Alimentação e nutrição	07|__|
IP08	Assistência médica	08|__|
IP09	Educação dos filhos	09|__|
IP10	Habitação	10|__|
IP11	Transporte	11|__|
IP12	Vestuário	12|__|
IP13	Estatuto social	13|__|
IP14	Outro (especifique)	14|__|

11. O impacto do Fundo no desempenho da empresa

	O apoio do Fundo permitiu à sua empresa:	
IF01	Adquirir máquinas/equipamentos novos 1= Sim 2 = Não	|__|
IP02	Melhorar a qualidade de seus produtos 1= Sim 2 = Não	|__|
IP03	Manter a sua clientela 1= Sim 2 = Não	|__|
IP04	Obter empréstimos de outras instituições financeiras? 1= Sim 2 = Não	|__|
	Depois de receber o apoio do Fundo acredita que pode:	
IF05	- Aumentar a sua quota de mercado 1= Sim 2 = Não	|__|
IF06	- Estabelecer novos projetos 1= Sim 2 = Não	|__|
IF07	- Realizar poupanças 1= Sim 2 = Não	|__|
IF08	- Negociar novos empréstimos/financiamentos 1= Sim 2 = Não	|__|
IF09	- Outro (especificar)	

3

Capítulo 4
Da análise da situação ao planeamento estratégico: a fase de formulação de políticas

Este capítulo apresenta em detalhe a fase de formulação da política nacional de emprego e sugere respostas para as seguintes questões:

- De todos os problemas identificados na análise da situação do emprego, quais são os que a Politica Nacional de Emprego (PNE) pode resolver?
- Que domínios das políticas são relevantes para abordar os problemas selecionados?
- Que opções políticas escolher? Quais os instrumentos a utilizar para fazer esta escolha?

As análises realizadas para determinar a situação do emprego identificam os principais problemas de emprego e contribuem para explicar as suas causas. Como é provável que se tenham identificado vários problemas, os decisores políticos devem fazer opções e decidir (i) que problemas serão abordados pela PNE e (ii) com que meios. A equipa técnica nacional encarregada de formular a PNE tem que realizar um exercício muito importante de diagnóstico e este exercício deve envolver vários atores, tal como explicado ao longo deste capítulo. Coordenar os *inputs* de todos esses atores é uma tarefa fundamental da equipa técnica, em conjunto com a direção política ao mais alto nível.

© Fotolia

Índice

I. Estabelecer as prioridades políticas: que questões a PNE deve abordar 119

II. Construir opções políticas **125**

Passos indicativos para a construção das intervenções políticas 125

1º Passo: Identificar um conjunto abrangente de possíveis intervenções.....125

2º Passo: Reduzir as intervenções políticas a um conjunto realista.....129

III. Estrutura geral do documento de política 132

Anexo 1: Instrumentos de políticas disponíveis para os decisores políticos e parceiros sociais 134

Cooperativas.....134

Deficiência.....134

Género.....135

Desenvolvimento económico local 135

Micro-finanças.....135

Migração.....136

PMEs.....136

Formação/Competências.....138

Jovens 138

4

I. Estabelecer as prioridades políticas: que questões a PNE deve abordar

Os passos possíveis para definir as prioridades políticas são:

1. **Elaborar uma lista dos problemas identificados na análise da situação:** é recomendável estabelecer uma lista de todos os problemas identificados durante a fase de identificação de problemas, já que muitas vezes estão dispersos em vários estudos.

2. **Estabelecer uma hierarquia desses problemas e selecionar os que devem ser abordados pela PNE**: é provável que a lista dos problemas seja bastante longa e que não seja realístico abordá-los na totalidade na PNE. Deve ser feita uma seleção e para isso será útil classificar os vários problemas da lista. A hierarquia e a seleção dos problemas que serão abordados pela PNE deve ser feita com base em critérios e/ou prioridades acordadas por todos os atores envolvidos na formulação da PNE. As circunstâncias nacionais e a disponibilidade de recursos são certamente critérios importantes a ter em conta nesta fase. Outro critério importante é a coerência com as prioridades definidas a nível nacional, por exemplo, as do quadro de desenvolvimento nacional (ver caixas 4.1 e 4.2).

Caixa 4.1 – Coerência com as prioridades nacionais ao definir as prioridades da política de emprego

Os diversos planos que definem as prioridades a nível nacional são:

- Programa presidencial / programa do partido
- Documento de "Visão" (a longo prazo, 15-20 anos)
- Quadro de Desenvolvimento Nacional (5 a 10 anos)
- Políticas setoriais
- O Orçamento de Estado

Caixa 4.2 **Coerência das prioridades políticas no PNE com os do QDN no Vietname**

No Vietname, o Ministério do Emprego procura manter uma adequação estreita entre o emprego e as questões do mercado de trabalho abordados pela PNE e os objetivos da Estratégia de Desenvolvimento Económico e Social (EDES) de 2011-2020. Como primeiro passo na priorização de políticas para a PNE, o quadro abaixo lista as áreas de política de emprego que correspondem aos objetivos da EDES.

Objetivos e orientações da EDES 2011-2020	Implicações para o emprego e para o trabalho digno
"Desenvolvimento rápido e sustentável"	O crescimento sustentável deve ser favorável aos mais pobres e criar mais e melhores empregos.
"Manter a estabilidade macroeconómica e garantir a segurança económica"	Impacto na criação de emprego; desenvolvimento das empresas e do trabalho digno através de investimentos; crescimento económico e redução da pobreza e das desigualdades.
"Acelerar proativamente a reestruturação económica e a economia do conhecimento"	Alteração no peso do mercado de trabalho e do emprego; procura crescente por mão-de-obra qualificada; luta contra a economia informal.
"Qualidade, eficiência, produtividade e competitividade como prioridades principais"	A produtividade do trabalho e de empresas sustentáveis são fundamentais para a competitividade global e para os investimentos estrangeiros.
"Capitalizar as vantagens do Vietname em termos de população e de povo, melhorar a qualidade dos recursos humanos"	Educação e formação relacionadas com a procura do mercado de trabalho; adequação entre a oferta e a procura de trabalho.
"Melhorar constantemente a sua vida material e espiritual e garantir a equidade social; reduzir a taxa de pobreza e assegurar o bem-estar social, segurança social e cuidados de saúde da comunidade"	O trabalho digno é a via sustentável para sair da pobreza; salários mínimos e rendimentos justos pelo trabalho; não discriminação, igualdade de género; proteção social; atenção aos trabalhadores pobres e aos grupos vulneráveis.
"Forte desenvolvimento das forças produtivas com níveis científicos e tecnológicos cada vez mais elevados e, simultaneamente, melhorando as relações de produção"	Criar ambientes propícios para o desenvolvimento de empresas sustentáveis; relações industriais harmoniosas.
"Compromisso pró-ativo e ativo para uma integração internacional vasta e eficiente"	Complementariedade dos mercados de trabalho; produtividade do trabalho e direitos do trabalho na integração global; política de migração.
"Melhorar a qualidade ambiental, enfrentar a mudança climática de forma proativa e eficiente"	Empregos verdes e empresas mais verdes.

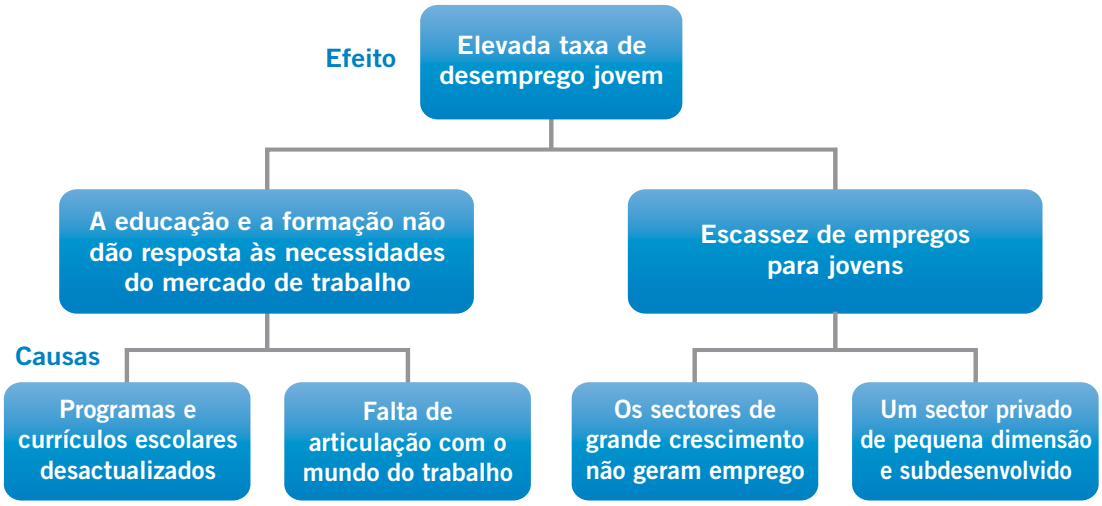
O próximo passo será escolher entre 3 a 5 questões políticas entre as nove acima indicadas.

A seleção das questões – os desafios-chave – conduzirá à formulação dos objetivos da PNE. A formulação dos objetivos é desenvolvida no Capítulo 5.

3. **Analisar as causas e efeitos dos problemas selecionados:** porque está o país na situação descrita na análise da situação? Neste caso, deve fazer-se um diagnóstico abrangente que explore os nexos de casualidade, separe os fatores importantes dos menos importantes e identifique os constrangimentos e desafios fundamentais para aumentar o emprego produtivo. O objetivo é chegar a um entendimento comum sobre os principais constrangimentos e desafios como uma base para estabelecer as prioridades, a sequência e implementação e esta análise causal deve ser refletida no documento da PNE. Os resultados da análise "causa-efeito" culminam na PNE, que é desenvolvida no Capítulo 5.

Para orientar e estruturar a análise pode ser usada uma árvore de diagnóstico dos problemas de emprego:

Relação causal da alta taxa de desemprego jovem – a árvore de problemas



Fonte: adaptado de Guide for the preparation of National Action Plans on Youth Employment, *Geneva: OIT, 2008.*

Por último, o diálogo, e o diálogo social em particular, tem um papel central para a definição das prioridades das políticas. A definição das prioridades políticas centra-se no cruzamento dos critérios políticos e técnicos. A participação de todos os *stakeholders* como atores-chave no diagnóstico é necessária como base para estabelecer as prioridades, a sequência e o enfoque no desenvolvimento e implementação das políticas. O ministério responsável pelo Emprego não pode identificar as prioridades e opções políticas sozinho porque (i) está em causa um grande número de atores, nomeadamente os ministérios que criam emprego diretamente, que mais tarde serão responsáveis pela implementação das políticas juntamente com os parceiros sociais (ii) as prioridades e opções têm de ser compatíveis com outras prioridades nacionais estabelecidas no quadro de desenvolvimento nacional e nas políticas setoriais já aprovadas, e (iii) sem que seja politicamente assumida, a política não vai receber o apoio necessário para o seu financiamento e implementação.

O diálogo social entre o Governo, os sindicatos e as associações de empregadores é muito importante na escolha de prioridades das políticas pois irá assegurar consenso e uma plataforma comum que mais tarde irá facilitar a implementação da política. Pode ser necessária a capacitação dos parceiros sociais para melhorar a sua capacidade na promoção de determinadas opções de políticas.

A abordagem do *workshop*: o diagnóstico pode ser realizado pelo Governo e pelos parceiros sociais durante um *workshop* de 2 ou 3 dias. Os participantes devem incluir não só o ministério responsável pelo Emprego e os parceiros sociais, mas também o ministério responsável pelo Planeamento / Economia / Finanças, Banco Central, grupos específicos da sociedade civil e do setor académico local. Os conhecimentos específicos dos participantes contribuem para a análise. A vantagem é reunir todos os atores num período relativamente longo, de preferência afastado do seu local de trabalho habitual, o que facilita o *brainstorming* e a tomada de decisões consensuais no final do *workshop*. Esta metodologia é melhor do que a que consiste na contratação de um consultor para fazer o diagnóstico e discutir o relatório numa reunião tripartida. Para mais detalhes sobre esta metodologia consulte: *Employment Diagnostic Analysis; a methodological guide (2012), Employment Sector, ILO: Geneva.*[1]

[1] Disponível em: http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_177130/lang--fr/index.htm

Caixa 4.3 Lições retiradas da abordagem do *workshop* na Bósnia e Herzegovina, Indonésia (NTT)* e Mongólia

- A metodologia é adequada para a análise participativa, em que o Governo e os parceiros sociais lideram as fases mais importantes da análise. Isto, contudo, requer um apoio de fundo considerável.
- Pode ser um instrumento eficaz para o estabelecimento de prioridades no quadro de uma abordagem holística.
- A abordagem numa base alargada ajuda a evitar uma visão limitada. É também uma forma de estruturar uma realidade complexa.
- Constitui uma boa maneira de fazer a ponte entre a análise económica e o mercado de trabalho.
- Constitui uma boa maneira de fomentar o diálogo social, não apenas entre os tradicionais parceiros sociais, mas também entre diferentes áreas do Governo (por exemplo, economia/planeamento/trabalho).

*Fonte: Documentos do projeto "*Promoting Inclusive Job-Rich Growth*", financiado pela Swedish Agency for International Development, 2009-2011.*
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Projects/lang--en/docName--WCMS_144422/index.htm

** N.T. Província de NUSA TENGARA TIMUR (NTT).*

Caixa 4.4 Libéria: da análise da situação à identificação dos principais desafios para as prioridades das políticas

Análise da situação	Desafios-chave
A maioria das pessoas que constitui a população ativa são trabalhadores pobres. Aproximadamente dois terços da totalidade dos liberianos vivem na pobreza. A pobreza das mulheres é um motivo de preocupação: 27 por cento das famílias liberianas são chefiadas por mulheres e 62 por cento das pessoas vivem abaixo do limiar da pobreza. A pobreza generalizada reflete um défice grave de oportunidades de emprego produtivo. Na ausência de qualquer tipo de segurança social, a grande maioria dos cidadãos depende inteiramente do trabalho para o seu sustento. Para a maioria, isso implica longas horas de trabalho duro todos os dias, mas com níveis muito baixos de produtividade e de rendimento. Cerca de 70 por cento dos liberianos que trabalha, fazem-no mais de 40 horas por semana. A produtividade do trabalho é baixa: 718 USD em 2006, em termos nominais.	Aumentar o emprego produtivo para os 500 mil trabalhadores pobres que, apesar dos esforços, não ganham o suficiente para viver acima do limiar da pobreza.
O desemprego declarado está generalizado, especialmente em áreas urbanas e entre os jovens. Cerca de metade dos desempregados registados vivem na capital, em Monróvia.	Criar cerca de 120 mil postos de trabalho para os desempregados.
Mais de metade da população tem menos de 20 anos. Cerca de 19 por cento dos jovens liberianos não trabalha nem estuda, entre os quais quase 60 por cento deste valor são mulheres. Esses homens e mulheres jovens sentem-se provavelmente desencorajados uma vez que enfrentam barreiras na integração no mercado de trabalho e na economia. As barreiras estão não só relacionadas com as competências de empregabilidade, mas também com o número limitado de empregos disponíveis.	Criar 250 mil empregos produtivos nos próximos cinco anos (2009-2014) para os que entram no mercado de trabalho.

"A Libéria não pode fazer tudo ao mesmo tempo e ao tentar fazê-lo corre o risco de não alcançar as prioridades principais. Dado o orçamento público reduzido e o decréscimo nas receitas, devem definir-se as prioridades exigindo escolhas muito mais difíceis do que se esperava quando se formulou a Estratégia de Redução da Pobreza da Libéria. A criação direta de emprego de emergência, inicialmente através de programas de grande escala para a construção de infraestruturas essenciais (estradas rurais e salas de aula de escolas primárias) e um enfoque na segurança alimentar (em particular através do aumento da produção de arroz e de mandioca) são exemplos de prioridades fundamentais que podem criar oportunidades de emprego em grande escala. A seguir sugerem-se essas e outras atividades importantes numa abordagem a médio prazo, com duas vertentes, alcançar o emprego de emergência e o emprego produtivo sustentável." Libéria PNE 2009, p. 9.

Fonte: Republic of Liberia, Ministry of Labour, Employment Policy 2009.

Caixa 4.5 O diálogo social no planeamento da política de emprego: o processo Uruguaio

Em outubro de 2010, o Ministro do Trabalho do Uruguai, Eduardo Brenta, deu um impulso decisivo para a realização de um diálogo nacional sobre as políticas de emprego e solicitou o apoio da OIT. A Direção Nacional de Emprego do Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MTSS) começou posteriormente a elaborar o processo em parceria com a OIT, o que proporcionou uma primeira versão do relatório de base. Este projeto foi discutido no âmbito do ministério e finalmente foi aprovado como um documento oficial do MTSS em dezembro de 2010.

A 2 de fevereiro de 2011, o MTSS convocou os empregadores e a Confederação Sindical (PIT-CNT) para uma reunião tripartida em torno de quatro temas: negociação coletiva, regulamentação do trabalho, informalidade e o emprego. O ministro aproveitou a oportunidade para informar os parceiros sociais sobre a sua intenção de lançar um diálogo nacional sobre as políticas de emprego e apresentou o relatório de base. Na reunião acordou-se em estabelecer quatro comissões para cada um dos temas de discussão.

Os parceiros sociais nomearam os seus representantes nessas comissões e realizaram-se duas reuniões tripartidas da comissão de emprego, uma em março de 2011 – para discutir o relatório de base e oferecer uma proposta metodológica – e outra em abril de 2011 – para integrar sugestões dos *stakeholders* e aprovar o conteúdo e alterações processuais. A metodologia adotada para o diálogo nacional sobre políticas de emprego tem as seguintes especificidades:

- *Evitar a fragmentação em muitas questões menores.* Os participantes concordaram em cinco "pilares" que refletem os principais desafios atuais para o emprego no Uruguai: 1) o emprego e a formação dos jovens; 2) políticas para abordar a insuficiente oferta de trabalho; 3) adequação da oferta de formação de competências à procura de competências; 4) as políticas de emprego em diferentes fases do ciclo económico e 5) as políticas de emprego em níveis micro e meso.
- *Cada pilar é discutido de forma independente durante um mês* (o emprego jovem em maio, a insuficiente oferta de trabalho em junho, etc.). Isto proporciona tempo suficiente aos participantes para compreenderem o que está a ser discutido e favorece a comunicação.
- *A sequência é sempre a mesma:*
  - Primeiro, um *workshop* de um dia no início do mês para lançar o tema e apresentar o diagnóstico e os diversos pontos de vista (Governo, parceiros sociais, universidades e uma abordagem comparativa normalmente preparada pela OIT).
  - Em seguida, realizam-se três ou quatro sessões em grupos de trabalho para discutir e debater as diferentes propostas apresentadas pelos participantes no diálogo (principalmente pelos governos e parceiros sociais, mas também por outras partes). Na última sessão, deve chegar-se a um acordo que deve ser incluído na "matriz de acordos".
  - Por último, no fim do mês realiza-se uma conferência breve (de 2 horas), para apresentação das propostas acordadas à imprensa e a opinião pública. Além disso, o sítio da Internet para o diálogo nacional sobre as políticas de emprego http://www.mtss.gub.uy (menu à esquerda no final) e a página do Facebook foram lançados para atualizar regularmente as informações fornecidas ao público, bem como para estabelecer questões no debate público através dos média.

O bom funcionamento dos grupos de trabalho é fundamental para o processo e é imperativo garantir a participação dos atores-chave; é igualmente importante moderar e proporcionar orientações para a discussão, assim como registar e sistematizar a discussão e a apresentação de propostas e sempre, antes de apresentar o acordo para a público, garantir que na sessão final dos grupos se aprovam as propostas incluídas na matriz e se procede aos ajustes necessários.

O Governo está representado pelo MTSS, mas também por outras estruturas, dependendo do tema (Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Economia, da Indústria, Instituto da Juventude, etc.). Isto exige que, antes das discussões do grupo de trabalho, os vários órgãos governamentais harmonizem as suas propostas, o que não é fácil. Mas o processo por si só cria canais de coordenação que não existiam anteriormente.

Apesar do estabelecimento de todo o processo ter exigido alguns esforços, rapidamente adquiriu "estabilidade". Os atores familiarizaram-se com a metodologia de trabalho e conhecem as questões que serão discutidas. Isto permite-lhes preparar-se melhor e apresentar propostas. Cada vez mais atores e instituições participam no diálogo, o que é um sinal de que funciona bem. O diálogo nacional sobre políticas de emprego deverá durar cerca de um ano (de outubro de 2010 a outubro de 2011).

Fonte: Andrés Marinakis (marinakisa@oitchile.cl) em Santiago do Chile e Fernando Casanova (casanova@oitcinterfor.org) em Montevideo.

Caixa 4.6 **A definição de prioridades a nível provincial – o caso da Indonésia**

As 33 províncias indonésias têm um mandato extenso para realizar o seu próprio planeamento de desenvolvimento no âmbito da estratégia de desenvolvimento global nacional, que tem o emprego como um objetivo estratégico. Em resposta aos pedidos de apoio das Agências Provinciais para o Planeamento do Desenvolvimento (Bappeda) de três províncias na Indonésia (Nusa Tenggara Timur, Java Oriental e Molucas), foram organizados uma série de *workshops* sobre análise-diagnóstico do emprego nessas províncias. Entre os participantes figuravam altos funcionários do governo aos níveis regional e distrital, representantes de empregadores e sindicatos, bem como representantes do Banco da Indonésia e do meio académico local. Os *workshops* de três dias consistiram em exercícios altamente interativos, onde os próprios participantes assumiram o papel principal numa análise conjunta estruturada, permitindo uma identificação e acordo sobre os principais desafios a abordar, a fim de aumentar o emprego produtivo e colocar a respetiva província na via de um desenvolvimento económico inclusivo e com um alto coeficiente de emprego. Os exercícios analíticos foram baseados numa metodologia de análise-diagnóstico do emprego desenvolvida pela OIT, que tem como princípio fundamental o de que os responsáveis pela elaboração e implementação de políticas devem estar eles próprios ativamente envolvidos nas análises que documentarão a formulação de políticas[1].

As atividades realizadas nas três províncias confirmaram os méritos desta abordagem participativa na análise do emprego. A combinação de profundos conhecimentos específicos do contexto por parte dos participantes e um método sólido de estruturação da análise, juntamente com os conhecimentos teóricos e pontos de vista externos dos especialistas da OIT, assegurou que os resultados e conclusões da análise fossem relevantes e de elevada qualidade. Forneceu também uma experiência de aprendizagem muito eficaz para todos os envolvidos e alcançou-se um entendimento comum e consensual, que é um bom presságio para a implementação eficaz das políticas subsequentes.

Embora cada província tenha as suas características, problemas e oportunidades específicos, surgiram alguns desafios comuns. Foram identificadas como questões fundamentais a educação e as competências insuficientes e a importância de aumentar a qualidade e a relevância da educação e da formação de competências em todos as instâncias. O acesso escasso ao mercado, particularmente pelos agricultores, e os mercados cujo desenvolvimento e funcionamento são frágeis, na generalidade, a falta de acesso ao crédito, e as infraestruturas de transporte e comunicação pouco desenvolvidas, foram identificados como os principais constrangimentos para o crescimento favorável do emprego nas três províncias. Foram identificadas duas formas de desigualdade que necessitavam de uma atenção especial, a fim de alcançar a igualdade de acesso ao emprego produtivo para todos: a desigualdade entre homens e mulheres e as desigualdades rurais, urbanas e regionais.

[1] *Employment Diagnostic Analysis; a methodological guide* (2012) (Geneva: ILO Employment Sector).

II. Construir opções políticas

Uma vez identificadas e avaliadas determinadas prioridades em matéria de política, os decisores devem selecionar as intervenções que considerem mais eficazes para resolver os problemas que tencionam abordar. Deve identificar-se o maior número de intervenções possíveis e o seu potencial para resolver problemas selecionados, como por exemplo, alcançar os objetivos da PNE.

A abordagem dos grupos de trabalho. Para criar intervenções políticas bem orientadas e eficientes é necessário que os atores diretamente envolvidos e aqueles que melhor conhecem a questão específica trabalhem em conjunto para encontrar a melhor resposta. Uma opção é a criação de grupos de trabalho (compostos pelo Governo a vários níveis e várias estruturas, dependendo da área em questão, trabalhadores, empregadores, sociedade civil) em cada uma das prioridades políticas identificadas. Os possíveis passos que o grupo de trabalho pode seguir são descritos abaixo. A vantagem desta abordagem é criar um consenso sobre as medidas propostas, o que evitará qualquer oposição às mesmas. A desvantagem possível é a de que o processo para alcançar esse consenso pode demorar muito tempo, não sendo necessariamente o caso, se o processo for bem gerido (ver Caixa 4.5 no exemplo do Uruguai). Uma abordagem alternativa é que o Governo trabalhe as intervenções políticas e que as discuta posteriormente com os parceiros sociais e a sociedade civil. Mas, em certos contextos, esta abordagem pode conduzir a bloqueios e até mesmo ao protesto social e oposição contra as medidas sugeridas.

Passos indicativos para a construção das intervenções políticas

1º Passo: Identificar um conjunto abrangente de possíveis intervenções

Os resultados das políticas de emprego bem-sucedidas devem-se a intervenções que abrangem várias áreas das políticas. Por exemplo, um objetivo que vise melhorar a empregabilidade dos grupos vulneráveis em áreas rurais pode ser conseguido através de uma combinação de intervenções políticas em áreas como os sistemas de informação do mercado de trabalho, a formação profissional de base comunitária e a política orçamental dos governos locais.

© CIFOIT / G. Palazzo

4

Checklist dos principais domínios das políticas de emprego

Políticas para influenciar o lado da procura do mercado de trabalho	**1. Quadros macroeconómicos favoráveis ao emprego**
	• Política monetária – flexibilização quantitativa, expansão do crédito.
	• Política orçamental – medidas de estímulo; estratégias para criar espaço orçamental para instituir programas sistemáticos, com bons recursos e multidimensionais, para criar oportunidades de trabalho digno e empresas sustentáveis como instrumentos importantes para a criação de emprego e estímulo da atividade económica sustentada.
	• Políticas de investimento e clima de investimento, incluindo o investimento em infraestruturas, nos serviços públicos, na economia verde e na investigação e desenvolvimento – intensidade do emprego do crescimento.
	• Estabilizadores sociais – esquemas públicos de garantia de emprego, obras públicas de emergência, outros esquemas de criação de empregos diretos.
	2. Políticas setoriais, incluindo políticas industriais que reforcem a diversificação económica através do reforço das capacidades da produção e serviços de valor acrescentado, de modo a estimular tanto a procura interna como externa.
	3. Políticas financeiras: quadro nacional de regulação e supervisão do setor financeiro, de modo a servir a economia real, promover as empresas sustentáveis e o trabalho digno e proteger de melhor forma as poupanças e pensões das pessoas.
	4. Comércio e integração regional: políticas que promovam o comércio eficiente e bem regulado e mercados que beneficiem todos e evitem o protecionismo.
	5. Políticas salariais: medidas políticas, tais como o salário mínimo, podem reduzir a pobreza e a desigualdade, aumentar a procura e contribuir para a estabilidade económica.
	6. Mobilidade e migração da mão-de-obra, medidas para:
	• Aproveitar os benefícios da mobilidade e da migração
	• Gerir os custos
Políticas para influenciar o lado da oferta do mercado de trabalho	**1. Desenvolvimento de recursos humanos e das competências profissionais (competências e empregabilidade):**
	• Investir no desenvolvimento das competências dos trabalhadores, na sua melhoria e requalificação para melhorar a empregabilidade, particularmente para aqueles que perderam ou correm o risco de perder o emprego e para os grupos mais vulneráveis.
	• Políticas que garantam que mulheres e homens jovens têm a formação adequada, competências e oportunidades para participarem no mercado de trabalho.
	• Políticas e sistemas de formação.
	• Tecnologia.
	• Desenvolvimento e reforma dos serviços de emprego.
	2. Desenvolvimento do setor privado para a criação de emprego – apoio a empresas públicas e privadas (incluindo as cooperativas) e a microempresários através de:
	• Desenvolvimento do setor financeiro e das instituições financeiras (incluindo microcrédito, fundos, etc.); facilidades de crédito, acesso ao crédito, garantias, facilidades de pagamento
	• Acesso a concursos públicos
	• Subsídios de vários tipos (custos não salariais de mão-de-obra, facilidades de crédito à exportação)
	• Recursos para programas de formação, desenvolvimento de competências, melhoria e requalificação profissional
	• Medidas especiais para empresas modernas (principalmente PME), microempresas e cooperativas
	• Redução de impostos
	• Contexto regulador favorável à criação de emprego através de empresas sustentáveis (questões de governança, regulamentação e custos de negócio)
	3. Mobilidade e migração da mão-de-obra

Políticas e instituições do mercado de trabalhol	**1. Serviços de emprego**
	• Apoiar a reforma e modernização dos serviços públicos de emprego para melhorar a sua capacidade de oferta de orientação profissional, serviços de mão-de-obra, oferta de programas ativos do mercado de trabalho e serviços de resposta rápida às crises.
	• Promover a regulamentação adequada das agências privadas de emprego
	• Promover a cooperação entre os serviços públicos de emprego e as agências privadas de emprego
	2. Proteção dos trabalhadores com emprego (políticas ativas e passivas do mercado de trabalho)
	3. Apoio aos trabalhadores na procura de emprego através de medidas ativas do mercado de trabalho, tais como:
	• Medidas de orientação profissional
	• Medidas especiais para o emprego jovem
	• Incentivos/subsídios à contratação
	• Desenvolvimento e melhoria de competências e requalificação para melhorar a empregabilidade
	• Programas de desenvolvimento das competências empresariais
	4. Diálogo social

Temas horizontais (por exemplo, um objetivo especial, que deve ser levado em consideração em todas as prioridades fundamentais da estratégia): economia informal, jovens, a luta contra a discriminação, dimensão de género.

Nesta fase, sugere-se ser o mais abrangente possível na identificação de intervenções políticas. Só na etapa seguinte estas opções serão reduzidas a um conjunto que responda às necessidades reais e seja realista relativamente às restrições dos recursos e das capacidades. As instruções abaixo podem ser úteis para identificar um conjunto abrangente de possíveis intervenções:

- Eliminar as causas ou consequências na sua árvore de diagnóstico de problemas que estão fora do âmbito de competências dos decisores.
- Entre as causas e consequências restantes, identificar as intervenções que podem ajudar a solucionar a causa do problema, ou a minimizar o impacto negativo de uma consequência emergente deste problema na sociedade.
- Para cada intervenção acima identificada, determinar se já existem políticas e programas para dar resposta a essa necessidade. Se assim for, esses programas existem à escala necessária? Estão bem adaptados às necessidades específicas dos beneficiários previstos? Atingem realmente os seus objetivos? São geridos de forma eficaz? Que modificações poderão ser necessárias para responder adequadamente às necessidades do emprego? No decurso do processo podem ser identificadas algumas atividades esporádicas em curso que demonstraram ser ineficazes porque não são executadas de forma coerente ou que são muito dispendiosas. Poderá decidir-se que estas iniciativas deveriam ser substituídas por um conjunto de intervenções mais estratégico e integrado. Cabe assinalar que pode ser necessário efetuar um estudo operativo na fase de diagnóstico para reunir a informação necessária para este passo (ver Capítulo 3 para mais detalhes sobre este ponto).
- Identificar as intervenções em falta ou quaisquer lacunas existentes. Entre as lacunas, identificar aquelas que podem ser abordadas de forma realista por parte do Governo, dada a sua capacidade económica e institucional, e aquelas que não é possível resolver nesta fase de desenvolvimento do país. Ter em mente que em muitas situações pode ser mais sensato expandir/modificar alguma coisa que já funciona do que criar algo novo.

No final do exercício, preencher o quadro seguinte para cada um dos problemas identificados.

Problema identificado: alta taxa de desemprego jovem

Causa	**Intervenção proposta**	**Programas que já existem para disponibilizar este tipo de intervenção (governamentais e não-governamentais)**	**Adaptações necessárias nos programas existentes para garantir a cobertura necessária e aumentar a eficácia**	**Lacunas que exigem novos programas**
1. Setor privado reduzido e subdesenvolvido	1. Melhorar as competências de empreendedorismo			
	2. Melhorar o quadro jurídico para as PME			
	3. Disponibilizar subsídios a novas empresas			
	4. Estabelecer um fundo de emprego para concessão de crédito à fase de arranque das novas empresas			
2.				
Efeito	**Intervenção proposta para resolver o problema do emprego**	**Programas que já existem para disponibilizar este tipo de intervenção (governamentais e não-governamentais)**	**Adaptações necessárias em programas existentes para garantir a cobertura necessária e aumentar a eficácia**	**Lacunas que exigem novos programas**
1. Os jovens são incapazes de ganhar o seu sustento e construir a sua vida	1. Proporcionar subsídios de desemprego/salário mínimo aos jovens			
	2. Aplicar políticas macroeconómicas expansionistas			
	3. Disponibilizar empregos públicos			
	4. Políticas comerciais, industriais e de investimento para gerar um maior número de empregos produtivos.			
2.				

Uma vez completado este quadro, comparar as questões/grupos para identificar programas que podem servir para várias questões/grupos. Ao reduzir as opções de execução em função dos recursos disponíveis, da capacidade e dos constrangimentos, prestar especial atenção a estes programas. As intervenções políticas devem ser um conjunto de opções realistas. O exercício de seleção deve portanto basear-se num conjunto de critérios pré-determinados (recursos disponíveis, a capacidade e os constrangimentos de execução).

2º Passo: Reduzir as intervenções políticas a um conjunto realista

Nesta fase, a longa lista de intervenções possíveis deve ser reduzida a um conjunto de políticas e intervenções financeiramente viáveis que: (a) o Governo e os seus parceiros possam implementar, (b) sejam suscetíveis de ter um impacto sobre os problemas de emprego prioritários e (c) sejam consistentes com os objetivos, metas e princípios da política.

Para reduzir a lista de opções, responder da melhor forma às seguintes questões:

1. Qual o montante de financiamento que o país pode aplicar na resolução dos problemas de emprego identificados?
2. Em que intervenções ou opções estratégicas deve o país concentrar os seus esforços?
3. Quem será responsável pela implementação? A intervenção adequa-se ao quadro institucional existente?

1. Qual o montante de financiamento que o país pode aplicar na resolução dos problemas de emprego identificados?

A configuração da Política Nacional de Emprego depende em grande medida dos recursos financeiros disponíveis para o seu financiamento. Uma forma de estabelecer um nível de financiamento realista é usar os níveis atuais de financiamento como ponto de partida e só então estabelecer dois ou três cenários diferentes, em função da evolução das despesas sociais e das eventuais contribuições dos doadores a médio prazo.

Por exemplo, num país com um PIB de 37 mil milhões USD, isto poderia traduzir-se num orçamento de:

a) Caso de referência – 74 milhões USD/ano, o equivalente a 0,2 por cento do PIB

b) Caso máximo – 111 milhões USD/ano, equivalente a 0,3 por cento do PIB

Em muitos países, a mudança de paradigma de um orçamento convencional para gestão da despesa pública levou à introdução de quadros de despesas a médio prazo e orçamentação orientada para os resultados. Em termos operacionais, isto significa que os ministérios recebem uma dotação orçamental do Ministério das Finanças, cujo incremento é difícil de negociar. Têm que ser capazes de justificar o pedido de um aumento do orçamento através dos seus resultados: por exemplo, com um adicional de 0,1 por cento do PIB, pode ser alcançado o objetivo para o emprego acordado a nível nacional; com um orçamento inalterado, o objetivo só será alcançado a "X" por cento. A elaboração deste tipo de cenário é cada vez mais importante, dado o enfoque atual na gestão baseada em resultados. Neste contexto, a elaboração de um programa orçamental é um bom meio para (i) avaliar os montantes de financiamento necessários para alcançar os objetivos da política e (ii) defender a necessidade de financiamento (para mais detalhes ver Capítulo 5).

2. Em que intervenções ou opções políticas estratégicas deve o país concentrar os seus esforços?

Este primeiro passo exige um exame do conjunto completo de intervenções através de uma série de critérios de seleção, como por exemplo:

- Tecnicamente viável no âmbito da política de emprego
- Politicamente aceitável para o governo
- Considerada como necessária e positiva pelos *stakeholders*
- Justificável quando se comparam os custos com benefícios
- Sustentável

Exemplo de uma ficha de trabalho para classificar as intervenções políticas

Ideias de Intervenção Política	3 = Provável; 2 = Possível; 1 = Improvável						
	Tecnicamente viável no âmbito da política de emprego	Politicamente aceitável para o governo	Considerada como necessária e positiva pelos *stakeholders*	Justificável quando se comparam os custos adicionais com os benefícios	Sustentável	Total de pontos	Classificação
Ponderadores	30%	15%	15%	20%	20%		

Nota. Os ponderadores indicados neste quadro são meramente indicativos; cada país decide a importância relativa dos critérios que escolhe para selecionar intervenções políticas.

Com base neste exercício de classificação, as intervenções políticas "X" que têm mais pontos serão mantidas; o número de intervenções políticas que são mantidas depende do orçamento disponível. É importante notar que este exemplo é meramente ilustrativo e que a ponderação atribuída a cada critério vai depender muito de uma combinação de critérios políticos, evidências empíricas e conhecimento institucionais.

No final do processo, a opção preferida deve ser anotada na lista, juntamente com uma breve descrição da sua justificação, em especial em relação às outras opções consideradas.

Acordar numa plataforma comum

3. Quem será responsável pela implementação? Foram estabelecidas as estruturas necessárias?

O último elemento consiste em verificar se a intervenção se integra no quadro institucional existente, ou se é necessário criar uma nova estrutura. Se for esse o caso, é viável dentro do calendário da PNE? Não vai isso, por exemplo, criar níveis adicionais e desnecessários no Governo? Se a intervenção se integra no quadro institucional existente, implicará um aumento do orçamento, contratação de pessoal, etc.? É viável dado os procedimentos nacionais, limitações orçamentais, etc.? Se a responsabilidade da implementação puder ser atribuida a mais do que uma estrutura, como escolher entre elas? Ou como reforçar as parcerias ou a convergência?

Exemplos de intervenções políticas para a inclusão das pessoas com deficiência

Vietname: Serviços de apoio à inclusão das pessoas com deficiência

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_161531/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=employment (em inglês)

Inclusão de pessoas com deficiência em programas e serviços gerais de formação profissional, desenvolvimento do empreendedorismo, emprego e microfinanças. Um estudo de caso do projeto INCLUDE para pessoas com deficiência.

Tailândia: os sindicatos promovem a inclusão das pessoas com deficiência no local de trabalho

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_161520/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=employment (em inglês)

Na Tailândia, a pressão por um maior reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência no local de trabalho foi incentivada por quatro sindicatos, que representam cerca de 450 mil trabalhadores em diferentes setores. Um estudo de caso do projeto PEPDEL para pessoas com deficiência.

Etiópia: Promoção do empreendedorismo através de serviços inclusivos de desenvolvimento empresarial e de formação de capacidades empreendedoras

http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_161490/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=employment (em inglês)

Promover o empreendedorismo junto das mulheres com deficiência. Um estudo de caso do projeto INCLUDE para pessoas com incapacidade.

III. Estrutura geral do documento de política

Os países decidem qual a estrutura do documento de política que melhor lhes convém. O guia sugere uma estrutura geral que deve ser adaptada às situações nacionais (ver abaixo).

Que proporção da análise da situação deve ser incluída no próprio documento de política? Há variações grandes entre países, por exemplo, a política nacional de emprego do Uganda e o projeto de política de emprego do Lesoto têm seções detalhadas de antecedentes e de análise da situação, enquanto os projetos de políticas do Quénia e da Mongólia são mais diretos e sucintos. No Malawi foi inicialmente adotada uma abordagem detalhada, no entanto o Gabinete da Presidência, que trata das políticas com vista à sua aprovação pelo Gabinete, recomendou que esta fosse simplificada. É muito importante estar em conformidade com os modelos que existem no país (ver caixa sobre boas práticas).

Exemplo, com uma secção relativamente extensa de análise da situação:

I. ANÁLISE DA SITUAÇÃO E PERSPETIVAS DE DESENVOLVIMENTO
   1. Análise do mercado de trabalho
   2. Projetos de desenvolvimento e crescimento económico (do ano 1 ao ano 'n')
   3. Projeções das tendências do mercado de trabalho (do ano 1 ao ano 'n')

II. IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS DESAFIOS
   1. Desafios da política do mercado de trabalho
   2. Orientações e prioridades estratégicas

III. OBJETIVOS E PLANO DE ATIVIDADES
   1. Objetivo principal
   2. Objetivos específicos

IV. IMPLEMENTAÇÃO E MONITORIA DA POLÍTICA DE EMPREGO
   1. Indicadores básicos de desempenho da política de emprego
   2. Mecanismo de implementação e coordenação
   3. Monitoria e avaliação

ANEXOS

© OIT / P. Delache

Exemplos de uma secção de análise da situação muito sucinta:

I. Preâmbulo
   1. Desafios
   2. Objetivo geral
   3. Considerações fundamentais

II. Objetivos da política

III. Implementação e monitoria

I. Disposições gerais

II. Visão, princípios e orientações
   2.1. Visão
   2.2. Princípios
   2.3. Orientações

III. Objetivos, resultados e ações

IV. Resultados e indicadores para atingir estes resultados

V. Gestão, organização e coordenação

Boas práticas

- Ajustar-se aos modelos que existem no país - por exemplo, no Burkina Faso, o Ministério das Finanças elaborou guias para a formulação de políticas setoriais
- Verifique os "calendários" habituais no país (5, 10 anos)
- Os procedimentos em alguns países exigem uma declaração política prévia ao documento detalhado de políticas

Anexo 1: Instrumentos de políticas disponíveis para os decisores políticos e parceiros sociais

Cooperativas

Resource Guide on Cooperatives
http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/coop.htm

***Promoting Co-operatives, A guide to ILO Recommendation 193*, 2011**
http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_160221/lang--en/index.htm
O guia foi concebido para apresentar a Recomendação (Nº 193) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que fornece um enquadramento para as cooperativas no século 21. O guia ajuda a compreender como a Recomendação fornece uma base para a legislação e políticas sobre cooperativas e também como e por que razão é necessário promover as cooperativas. Concebido para ser utilizado em todas as partes do mundo, a publicação é escrita num formato simples para permitir facilmente a sua tradução. É o resultado de um esforço colaborativo do Colégio Cooperativo do Reino Unido, o *Bureau* Internacional do Trabalho e da Aliança Cooperativa Internacional (ACI).

***Handbook on Cooperatives for use by Workers' Organizations*, 2011.**
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_160205/lang--en/index.htm
Este manual contém uma lista dos aspetos essenciais sobre as cooperativas para todos os interessados, como membros, futuros membros, políticos ou funcionários de instituições nacionais ou internacionais responsáveis pela promoção e desenvolvimento de cooperativas. Redigido numa linguagem simples e compreensível, o manual foca os aspetos característicos das cooperativas, as empresas cooperativas em geral, a promoção de cooperativas e os laços estreitos que existem entre a OIT e as cooperativas.

Deficiência

***The right to decent work of persons with disabilities*,** Arthur O'Reilly, 2007, ILO.
http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/moscow/info/publ/right_dw_pd.pdf

Achieving equal employment opportunities for persons with disabilities through legislation.
Guidelines, 2007
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_091340.pdf
Online guide for trainers, 2011
http://www.ilo.org/skills/Whatsnew/WCMS_162169/lang--en/index.htm

***Moving towards disability inclusion*,** 2011. Através de uma série de estudos de caso, esta publicação dá-nos uma perceção de como as perspetivas da deficiência podem ser incorporadas nas políticas, leis, serviços e programas e os elementos essenciais para o crescimento sustentável e inclusivo das sociedades.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_160776.pdf

ILO resource guide on disability.
http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/disability.htm

Género

Gender Equality and Decent Work: Selected ILO Conventions & Recommendations, ILO, 2006.
www.ilo.org/dyn/gender/docs/RES/309/F946263477/WEB

Guidelines on Gender in Employment Policies, ILO, 2009.
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_103611/lang--en/index.htm

Online information resource guide.
http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/gender.htm

Gender Mainstreaming in Local Economic Development Strategies: A guide.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---led/documents/publication/wcms_141223.pdf

Desenvolvimento Económico Local

Sensitizing Package on Local Economic Development, 2005.
http://www.ilo.org/empent/Públications/WCMS_112301/lang--en/index.htm

Local Development and Decent Work Resource Kit (LDDW), 2011.
http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_165366/lang--en/index.htm
Um conjunto de instrumentos práticos e fáceis de usar, utilizado desde 2006, concebidos para permitir que os responsáveis pelo planeamento local, decisores e profissionais de desenvolvimento integrem os temas de trabalho digno nas suas decisões e ações.

Micro-finanças

Introduction to microfinance in conflict-affected communities. A training manual.
http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9221116425_EN/lang--en/index.htm
Destinado aos funcionários de ONG, doadores, organizações internacionais e programas de governo, este manual descreve como disponibilizar serviços financeiros a pessoas com baixos rendimentos em países depois de violência, guerra, ou afluxo de refugiados. Aborda a seleção de agências de implementação, elaboração de programas de micro-finanças, a sua aplicação, monitoria e avaliação, etc.

Making Microfinance Work: Managing for Improved Performance. Este programa de formação da OIT é um reconhecido curso para os gestores de instituições de micro-finanças. Baseado nas experiências e técnicas das IFM (instituições de micro-finanças) líderes no mundo, este livro oferece uma visão ampla dos instrumentos e recursos que os gestores precisam. No segundo volume, sobre diversificação de produtos, o programa de formação oferece às instituições de micro-finanças algumas perspetivas particulares sobre como desenvolver produtos financeiros específicos para os jovens.

Migração

📖 ***OSCE-ILO-IOM Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination.***
http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_handbook_06.pdf;
http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_iom_ilo_handbook_ru.pdf
Este manual abrangente fornece aos governos, parceiros sociais e outros *stakeholders* no desenvolvimento de novas abordagens políticas, soluções e medidas práticas para uma melhor governação da migração laboral nos países de origem e de destino. Analisa as políticas e práticas eficazes e baseia-se em exemplos de países que têm experiência neste campo. Foi publicada uma nova versão do Manual adaptada à região do Mediterrâneo.
http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_iom_ilo_medhandbook_en.pdf (PDF 1,28 MB) e
http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_iom_ilo_medhandbook_ar.pdf (PDF 5,49 MB).

📖 ***ILO's Information Guide – Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers.*** O Guia é composto por seis cadernos, cada um abordando um aspeto diferente da experiência de migração, sendo o último focado no tráfico de seres humanos, especialmente de mulheres e crianças. O caderno 1 fornece uma introdução geral das dinâmicas da migração de trabalhadores do sexo feminino. Os cadernos 2 a 5 abordam as diferentes fases do processo de migração e as atividades correspondentes, políticas e práticas de outros atores – o Governo, empresas, o setor privado, os grupos da sociedade civil e as famílias - que afetam a mobilidade e o emprego de homens e mulheres dentro e fora dos seus países de origem. O Guia contém exemplos de boas práticas, iniciativas políticas, *checklists* e diretrizes, instrumentos internacionais e outras informações relevantes para maximizar os benefícios e minimizar os riscos da migração laboral para as mulheres. Foi traduzido em 11 línguas.

PMEs

4

📖 ***Value Chain Development for Decent Work: A guide for development practitioners, government and private sector initiatives***, 2009.
http://www.ilo.org/empent/areas/value-chain-development-vcd/WCMS_115490/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=employment

📖 ***Making the Strongest Links – Gender Sensitive Value Chain Analysis.*** Este guia fornece métodos para a integração das questões de género nas diferentes fases da análise da cadeia de valor e para reforçar as relações essenciais para a igualdade de género e as estratégias de promoção de crescimento e desenvolvimento sustentável favorável aos mais pobres. O objetivo deste guia é demonstrar como a perspetiva de género pode ser incorporada nas várias etapas da cadeia de valor para produzir estratégias de desenvolvimento e com particular atenção para o setor informal. O guia destina-se a profissionais da cadeia de valor, consultores das questões de género, investigadores e decisores políticos. Este guia foi implementado no âmbito do setor tradicional de vestuário etíope.

📖 **Conhecer o Negócio (*Know About Business – KAB*)**. É um instrumento prático para professores e formadores nos centros de formação profissional, ensino secundário e ensino superior. O objetivo principal do KAB é contribuir para a criação de uma cultura

empresarial num país ou sociedade, promovendo a consciência entre os jovens das oportunidades e desafios do empreendedorismo e emprego independente, e do seu papel na construção do seu futuro e no desenvolvimento económico e social de seu país. O conjunto de instrumentos KAB oferece aos professores e formadores o material necessário para um curso de 120 horas e compreende um manual do formador e oito módulos. Cada módulo representa uma importante área de empreendedorismo e está dividido em vários tópicos. Concebidos como um conjunto de instrumentos independentes, nenhum dos módulos requer conhecimento prévio dos outros. Disponível em inglês, francês, espanhol e também em árabe, chinês, russo e outras línguas.

- ***Guidelines on the Formation of Self Help Groups***. Os grupos de auto-ajuda podem ser instrumentos valiosos para criar laços sociais, trocar ideias e informações sobre a empresa, resolver problemas e partilhar recursos. Estas linhas de orientação sobre a formação de grupos de auto-ajuda explicam o que são estes grupos e como podem ser promovidos. Dão orientações sobre a sua organização, sobre a forma como estabelecer os procedimentos administrativos e como decidir sobre os regulamentos internos.

- ***Business group formation***. Este manual ajuda os formadores a promover a formação de grupos como uma forma de capacitar homens e mulheres em comunidades de baixos rendimentos. É projetado para uso em *workshops* para facilitar o processo de formação do grupo e desenvolvimento de atividades conjuntas de produção, negócios e/ou sociais, tais como a compra de matérias-primas em conjunto, partilha de instalações comerciais, comercialização conjunta e de entreajuda para fazer face a emergências familiares. O manual é baseado numa abordagem de aprendizagem participativa que visa reforçar a capacidade dos formandos – membros ou potenciais membros de grupos de empresas informais – para estabelecer, gerir e fortalecer os seus grupos. O manual é constituído por duas partes: um guia de utilizador que explica como usar este manual como parte de uma estratégia eficaz para a criação dos grupos, e uma série de sessões para usar durante a formação. Esta última, aborda uma série de tópicos sobre os aspetos técnicos de criação do grupo de negócios, bem como as competências fundamentais e profissionais, tal como trabalhar em conjunto na resolução de problemas.

- **Crie e Desenvolva o Seu Negócio *(Start and Improve Your Business – SIYB).*** O SIYB é um programa desenvolvido pela OIT como um instrumento para atender às necessidades de gestão de pequenas e médias empresas (PME). Para reforçar a capacidade dos empresários, o programa foi concebido com pacotes de formação "faça você mesmo" que correspondem a diferentes níveis de competência. O kit "Crie o Seu Negócio" é destinado a pessoas com ideias concretas de negócios que desejem iniciar o seu próprio negócio. O programa SYIB foi introduzido em mais de 80 países.
  Está disponível em inglês, francês, espanhol, e também em árabe, chinês, russo, vietnamita, bahasa da Indonésia, khmer, quirguiz, cingalês, tâmil.

Formação/Competências

- ***Skills for employment policy brief series: Formulating a national policy on skills development***, Skills and Employability Department, ILO, 2011, brevemente disponível.
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_167172/lang--en/index.htm

- ***A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth. A G20 training strategy*** ILO, Geneva, 2010.
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_151966/lang--en/index.htm

- ***Conclusions on skills for improved productivity, employment, growth and development***, International Labour Conference, 97th session ILO, Geneva, 2008.
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103457/lang--en/index.htm

- ***Upgrading informal apprenticeship – A resource guide for Africa***;
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_171393.pdf

- ***Guide on Training for Rural Economic Empowerment***. O guia de formação da OIT para capacitação económica das comunidades rurais (TREE) é uma plataforma comprovada que ajuda aqueles que trabalham em economias predominantemente informais para desenvolver as competências e conhecimento necessários para gerar rendimentos adicionais. A partir de acordos institucionais e de planeamento entre as organizações parceiras a nível nacional e local, o programa TREE visa identificar, de forma sistemática, oportunidades de emprego e geradoras de rendimento a nível comunitário; conceber e oferecer programas de formação adequados em colaboração com instituições locais de formação públicas e privadas e fornecer o apoio pós-formação necessário, facilitando o acesso aos mercados e ao crédito. Ao relacionar a formação directamente com oportunidades económicas determinadas pela comunidade, o programa garante que as competências oferecidas são relevantes.

- ***Skills for Employment Policy Brief – Greening the global economy: the skills challenge***, 2011.
http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_164630/lang--en/index.htm?ssSourceSiteId=e mployment

- ***Career Guidance: A Resource Handbook for Low and Middle-Income Countries***. A dupla finalidade deste Manual é: 1) chamar a atenção dos decisores políticos e administradores de programas em países de baixo e médio rendimento sobre as questões centrais na reforma dos serviços de orientação profissional nesses países e 2) fornecer aos responsáveis pelo planeamento dos programas e aos profissionais a níveis nacional e local, uma grande variedade de exemplos de países e instrumentos práticos de orientação profissional como modelos para a sua possível adaptação e uso.

Jovens

- ***Improving Prospects for Young Women and Men in the World of Work: A Guide to Youth Employment***, 2011.
http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_159105/lang--en/index.htm

Meeting the Youth Employment Challenge: A Guide for Employers, 2011. (Um guia que fornece ideias e recursos para auxiliar os empregadores em todo o mundo para maximizar o emprego para os jovens).
http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_159120/lang--en/index.htm

Youth Employment: Making it Happen: An electronic resource tool for employers. Este instrumento faz parte de um esforço contínuo por parte da OIT, em conjunto com a Organização Internacional de Empregadores (OIE), para fortalecer a capacidade das organizações de empregadores na promoção do emprego jovem, especialmente em países em desenvolvimento e em transição. Mesmo existindo um grande conhecimento e experiência neste domínio em todo o mundo, esta informação nem sempre está disponível para os empregadores que mais dela precisam, especialmente em países onde o desafio do emprego jovem é mais grave.

Juventud y empleo. Guía syndical. Este guia foi desenvolvido para ajudar as organizações de trabalhadores a reforçar a sua acção e alcançar os jovens, no que diz respeito às suas oportunidades de emprego e às suas organizações. O pacote de formação foi projetado para fornecer aos professores e formadores, o material necessário para um curso de 60 horas e é composto por seis módulos. O guia pode ser usado como material de referência básica para cursos de formação de capacitação sindical sobre o emprego jovem, mas também como formação individual e material de leitura.

Rights@work for young people. Este guia foi criado para ajudar os sindicatos a aumentar a sua consciência sobre os direitos dos jovens no trabalho. Divide-se em vários módulos que abordam questões relativas aos direitos durante o recrutamento e no trabalho. Neste guia são abordadas questões como os contratos de trabalho, a não discriminação no emprego e na profissão, casos de despedimento sem justa causa, e os direitos de segurança social. Este último é composto por um guia do facilitador e do utilizador, e um conjunto de instrumentos (*toolkit*).

Policy options to support young workers during economic recovery, 2011. (Este resumo de políticas apresenta as lições aprendidas de iniciativas tomadas em momentos de crise anteriores)
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_151459/lang--en/index.htm

Guiding Youth Careers: A handbook for those who help young job-seekers. Este manual é destinado a conselheiros, cujo interesse é o de orientar os jovens no processo de escolha de uma carreira e na sua capacitação. Com este guia, os conselheiros dispõem de um instrumento eficaz para fornecer informação relevante e acessível e serviços de orientação que se ajustam às necessidades dos jovens. Concebido para uma fácil utilização por profissionais qualificados, bem como por pais e colegas, inclui endereços de internet úteis, artigos e instrumentos para a procura de emprego.

Biz-up Self-employment skills for young people – Facilitator's Guide and Toolkit. Este instrumento promocional é orientado para ajudar os conselheiros de emprego e os facilitadores a conceber e realizar *workshops* que visem o desenvolvimento nos jovens de uma melhor compreensão dos conceitos básicos relacionados com a criação de uma empresa. É um módulo de formação de curta duração que ajuda os jovens a tomar decisões informadas sobre seu futuro emprego, incluindo o emprego por conta própria como uma opção de carreira possível e, eventualmente, participar num programa de

formação em empreendedorismo. Disponível em inglês e também em albanês, romeno e servo-croata.

📖 ***Biz-up Self-employment skills for young people – User's Guide***. Este é o guia do utilizador do instrumento acima descrito. Disponível em inglês e também em albanês, romeno, e servo-croata.

📖 ***Youth Entrepreneurship: Capacity Building Guide.*** Instrumento de formação para melhorar as competências do pessoal das instituições e projetos de apoio a Pequenas e Médias Empresas (PME) a fim de lhes permitir disponibilzar serviços mais eficazes aso jovens empresários, mulheres e homens. Este instrumento permite que as organizações compreendam melhor as necessidades específicas dos jovens empresários, para que possam melhorar os serviços que lhes oferecem e aumentar a sua capacidade de os alcançar.

📖 ***GET Ahead for Youth.*** O *kit* de formação de Género e Empreendedorismo Juntos para jovens tem o objetivo de auxiliar as organizações parceiras da OIT na promoção do desenvolvimento empresarial junto de homens e mulheres jovens em situação de pobreza que querem iniciar, ou já fazem parte, de uma atividade comercial de pequena dimensão. O *kit* de formação é constituído por três partes. A primeira parte define os principais objetivos e estratégias e confere uma visão geral do conteúdo e estrutura da formação, fornece dicas para formadores e para a organização de formação *GET Ahead* para as mulheres em empresas. A segunda parte está organizada em quatro secções principais e abrangem um total de 10 módulos, sendo cada módulo composto por uma série de exercícios. A terceira parte fornece recursos e materiais de referência para formadores e empreendedores.

📖 ***Guidelines for the preparation of national action plans on youth employment.*** Estas orientações foram desenvolvidas para ajudar os países e os seus mandantes tripartidos na preparação de planos de ação nacionais (PAN), equilibrados e abrangentes, sobre o emprego jovem. Atualmente existem dois projetos do guia. Em primeiro lugar, um manual substantivo que sugere uma metodologia para desenvolver os planos de acção nacionais. A metodologia articula-se em torno de uma estrutura que visa apoiar o desenvolvimento de um PAN em função de uma abordagem do ciclo de políticas – ou seja, a análise da situação e identificação do problema (Parte 1), a identificação de prioridades políticas para enfrentar os principais problemas do emprego jovem decorrentes da análise da situação (Parte 2) e do planeamento da implementação (Parte 3). São incluídos como anexos vários instrumentos adicionais (por exemplo, modelos para a matriz dos PAN, o plano de trabalho e os perfis do projeto). O segundo guia propõe uma abordagem prática "passo-a-passo" para o desenvolvimento de planos de ação nacionais, através de um processo dirigido e controlado pelo país. O processo proposto envolve quatro fases principais (das etapas preparatórias que devem ser tomadas pelo país e pelos parceiros internacionais até à adoção do PAN) e identifica claramente os papéis e responsabilidades dos parceiros nacionais e internacionais. Está a ser preparada a versão final, que inclui os dois projetos do guia. Disponível em inglês, espanhol, francês, árabe, russo, albanês e servo-croata.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_155811.pdf

📖 ***Guide for the design, monitoring and evaluation of employment programmes targeting young people.*** Este instrumento fornece orientação ao pessoal das instituições do

mercado de trabalho, que são responsáveis pela conceção, monitoria e avaliação de programas de emprego para os jovem. Analisa os principais elementos necessários para a formulação de programas de emprego jovem e para a integração desses programas noutros serviços do mercado de trabalho. Descreve também os principais elementos necessários para a identificação de grupos desfavorecidos (segmentação) e para estabelecer um sistema sólido de monitoria através da implementação de grupos de controlo. Por fim, descreve os principais tipos de mecanismos de avaliação e dá orientações sobre como conduzir a avaliação de programas de emprego jovem. Disponível em inglês, albanês e servo-croata.

- ***Tackling youth employment problems – A training course***. O objetivo deste *kit* de formação é contribuir para a conceção e implementação de políticas que sejam eficazes para combater os problemas do emprego jovem, através do reforço das capacidades das pessoas envolvidas na elaboração dessas políticas a nível local e nacional. O *kit* de formação é composto por três módulos principais: (i) identificação e análise do problema, (ii) formulação de políticas pertinentes, e (iii) a implementação, monitoria e avaliação de políticas. Este *kit* de formação está disponível em duas formas: uma versão impressa e um conjunto de ficheiros eletrónicos num CD-ROM. Disponível em inglês, francês, espanhol e árabe.

- ***Youth and Disarmament, Demobilization and Reintegration.*** O documento faz parte das "Normas Integradas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração" (uma publicação do Centro de Recursos da ONU para o desarmamento, desmobilização e reintegração – DDR). É composta por um conjunto de políticas compreensiva, diretrizes e procedimentos que abrangem 24 áreas do DDR. O documento é o módulo específico sobre os jovens – entre as idades de 15 e 24 anos. O seu objetivo é fornecer orientações aos decisores políticos e planificadores de programas sobre a melhor forma de atender às necessidades de um grupo que tem sido historicamente mal acompanhado pelos programas de DDR.

- ***ILO Global Job Crisis Observatory on Youth Employment.*** O *Bureau* de Serviços de Documentação e Informação da OIT (INFORM) desenvolveu uma base de dados sobre o impacto da crise financeira e económica sobre o mundo do trabalho. Este sítio web fornece informações sobre o emprego e o impacto social da crise e as respostas políticas relativamente ao emprego jovem.

- ***Youth Employment Knowledge Sharing Platform*** (acesso restrito). A plataforma de intercâmbio de conhecimento sobre o emprego jovem (conhecido como YEKSP) é um recurso interativo através da internet desenvolvido pela OIT – Programa do Emprego Jovem (*Youth Employment Programme – YEP*) – para permitir o fácil acesso e troca de conhecimento e *know-how* em matéria de emprego jovem.

Capítulo 5
Do planeamento estratégico ao operacional e instrumentos de implementação

Da mesma forma que é necessário conferir à Política Nacional de Emprego (PNE) um caráter executório antes de poder ser implementada, necessita igualmente de ser traduzida em etapas operacionais. A PNE requer um plano de implementação com objetivos e resultados (*outcomes*) bem definidos, indicadores SMART[1] para a sua monitoria e subsequente avaliação, com funções e responsabilidades claramente atribuídas aos seus atores para a implementar (e monitorizar) intervenções dentro dos prazos estabelecidos, e uma programação realista dos recursos necessários (humanos, financeiros e de equipamento). Este capítulo orienta os profissionais através destes vários elementos do plano de implementação.

© Fotolia

[1] Específicos, Mensuráveis, Alcançáveis, Relevantes e de Duração determinada (SMART na Sigla inglesa: *specific, mensurable, achievable, relevant and time-bound*).

Indíce

I. Planeamento da implementação 145

A. O objetivo da política 145

B. Objetivos e metas 146

C. Resultados esperados e respetivos indicadores de monitoria 148

II. Instrumentos de implementação 150

O plano de trabalho (produtos e atividades relacionados com cada resultado) 150

Matriz do plano de ação da PNE ou quadro lógico (*logframe*) 150

III. Quadro organizacional e institucional para a implementação 152

A. Mecanismo de coordenação e quadro de implementação 152

B. Quadro institucional para a monitoria e avaliação 156

1. O que é a monitoria, a avaliação e a avaliação do impacto? 156
2. Como criar um sistema eficaz? Levantamento de pontos de entrada 162
3. Funções institucionais de um quadro de monitoria e avaliação 164
4. Organizar a participação dos sindicatos e dos empregadores na monitoria e avaliação 169
5. Conclusão: os dois círculos concêntricos da monitoria e avaliação 171

IV. Financiamento da PNE 172

A. Plano e orçamento para os recursos necessários à implementação eficaz da PNE 172

B. Inclusão no orçamento nacional: porquê e como? 172

1. O Quadro de despesas de médio prazo: um instrumento para defender a afetação de recursos durante as arbitragens orçamentais pelo Ministério das Finanças 173
2. Análises da despesa pública: um instrumento para convencer o Ministério das Finanças da utilização eficiente das afeções orçamentais anteriores 176
3. Que quadro institucional? O processo institucional de orçamentação favorável ao emprego. 177

C. Mobilização de recursos extraorçamentais 179

Anexo 1: Boas práticas na análise da despesa pública em dois países-piloto 181

I. Planeamento da implementação

A. O objetivo da política

O objectivo da política de emprego constitui uma declaração alargada de intenções que fornece diretrizes globais para servirem de orientação para objetivos de emprego mais específicos, práticos e mensuráveis. Um exemplo do objetivo das políticas de emprego figura na Convenção (Nº 122), relativa à política de emprego, de 1964, que refere "a promoção do pleno emprego, produtivo e livremente escohido" como um dos principais objetivos dos governos. Este objetivo está refletido nas Estratégias para o Emprego de muitos dos 68 países que ratificaram esta Convenção; a visão global da Política Nacional de Emprego da Tanzânia, por exemplo,consiste em ter uma sociedade envolvida no emprego digno, remunerado, capaz de gerar rendimentos adequados e de reduzir a pobreza[2].

O objetivo geral indica igualmente o objetivo de desenvolvimento para o qual a PNE se propõe contribuir e que deverá estar explicitamente relacionado com os objetivos do Quadro de Desenvolvimento Nacional, para que a PNE contribua para que sejam alcançados um ou mais dos objetivos aí definidos e simultaneamente se concentre mais explicítamente no emprego. Em Madagáscar, por exemplo, os trabalhos relativos à PNE permitiram ao ministério responsável pelo Emprego e aos parceiros sociais colocar a promoção do emprego e a redução da pobreza no centro das prioridades económicas ao interligarem explicitamente a missão e objetivos da PNE ao Quadro de Desenvolvimento Nacional 2007-2011 designado por Plano de Ação de Madagáscar (PAM) (ver Caixa 5.1).

Caixa 5.1 **O objetivo da política de emprego no Plano de Ação Nacional para o Emprego de Madagáscar (PANE)**

O objetivo geral da política de emprego do PANE é "contribuir para a generalização do trabalho digno para reduzir a pobreza". A análise de diagnóstico mostra que as taxas de crescimento do emprego (3,7 por cento) e da produtividade do trabalho (17,9 por cento) estão entre os principais fatores que contribuiram para o desenvolvimento de um processo de crescimento favorável aos pobres entre 2001 e 2005 em Madagáscar. É por esta razão que o governo malgaxe quis estruturar cada vez mais as intervenções da redução da pobreza previstas no Quadro de Desenvolvimento Nacional (Plano de Ação de Madagáscar) para a promoção do emprego produtivo e livremente escolhido.

A meta para o emprego associada ao objetivodo emprego é a taxa de crescimento do emprego favorável aos pobres:

Base de referência (2001–2005) = 3,7 % Meta (2007–2011) = 4 %

Considerando que a taxa de crescimento do emprego favorável aos pobres foi elevada durante o período anterior à adoção do PANE em Madagáscar, ele veio fixar uma meta só ligeiramente superior à base de referência. Manter esta taxa de crescimento do emprego favorável aos pobres representará já uma vitória significativa.

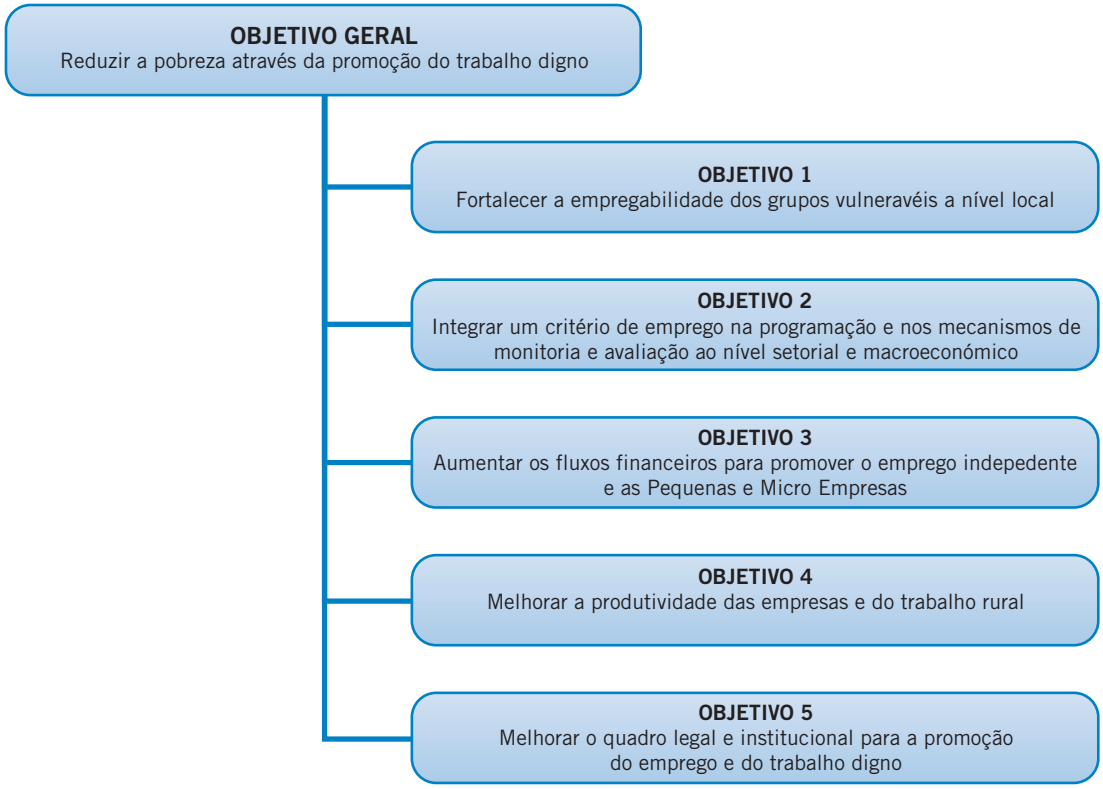
Fonte: PNSE, 2007 – para detalhes sobre este indicador ver "Pauvreté, marché du travail et croissance pro-pauvres à Madagascar" Jean-Pierre Lachaud (ILO, August, 2006).

[2] ILO: *General Survey concerning employment instruments*, Report III (1B), International Labour Conference, 99th session, June 2010.

B. Objetivos e metas

Os objetivos indicam o que a PNE espera alcançar no final do seu período de implementação. O objetivo escolhido é o resultado do diagnóstico sobre o emprego e do exercício de definição de prioridades políticas (ver Capítulo 4). Um determinado objetivo é normalmente alcançável através de um conjunto de intervenções políticas pelo que o número total de objetivos deve ser limitado e as suas declarações devem ser mantidas tão claras e concisas quanto possível.

Exemplo: Objetivos da Política Nacional de Emprego de Madagáscar



Cada objetivo deve ser acompanhado por uma ou mais metas quantificáveis ou verificáveis que deverão ser alcançadas no final do período de implementação da PNE. As metas fornecem referências para monitorizar a evolução dos progressos em direção à consecução dos objetivos e à avaliação do impacto da PNE. Representam igualmente um compromisso que o país terá de cumprir num prazo determinado (neste caso até ao final do período de implementação da PNE).

As metas variam de acordo com (i) o indicador segundo o qual foram definidas e (ii) o grau de certeza e de previsibilidade da dimensão medida, podendo ser:

- Pontos: por exemplo uma meta para a taxa de desemprego jovem de 10 por cento.
- Intervalos: por exemplo uma meta de uma taxa de inflação entre os 3 e os 5 por cento.
- Limites superiores ou inferiores: por exemplo uma meta igual ou superior a 75 por cento para a taxa de literacia ou igual ou inferior a 30 por cento para a incidência de pobreza de rendimentos.

Sempre que tal for possível e adequado, as metas devem ser desagregadas por sexo e/ou fixar metas específicas para homens e mulheres.

Que atributos procuramos numa boa meta? As metas têm de ser: (1) simples e quantificáveis; (2) pertinentes para a tomada de decisões; (3) coerentes com as prioridades em geral e entre si; (4) tecnicamente realistas (alcançáveis); (5) realistas e sustentáveis do ponto de vista orçamental; e (6) coerentes com a capacidade de execução.

Para mais detalhes ver o documento do Banco Mundial *Poverty Monitoring Guidance Note 2 Setting PovertyTargets*:
http:siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/Settingtargets/NoteTargetsFinal_eng_July16_doc.pdf

Quadro 5.1: Objetivos e metas da PNE de Madagáscar

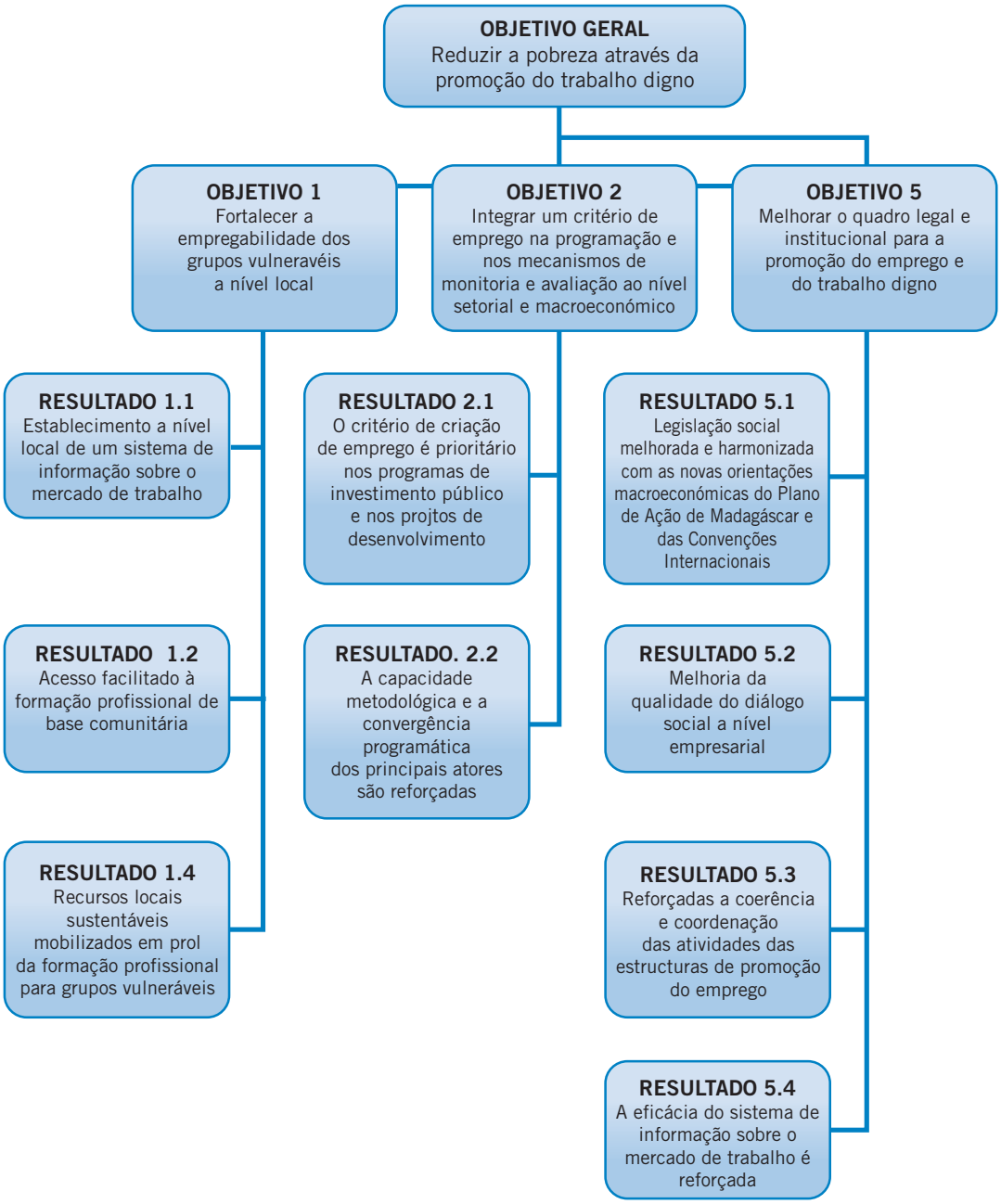
Objetivos	Indicador	Base de Referência, 2005	Médio Prazo, 2009	Meta, 2011
OBJETIVO 1 Fortalecer a empregabilidade dos grupos vulneráveis a nível local.	Percentagem de agrícultores que beneficiaram de formação profissional.	3,1%	9%	18%
	Percentagem da população rural não agrícola que beneficiou de formação profissional.	13%	20%	30%
OBJETIVO 2 Integrar um critério de emprego na programação e nos mecanismos de monitoria e avaliação ao nível setorial e macroeconómico.	Taxa de crescimento da taxa de emprego.	1,5% (2001–2005)	3% (2005–2009)	4% (2007–2011)
OBJETIVO 3 Aumentar os fluxos financeiros para promover o emprego independente e as Pequenas e Micro Empresas.	Taxa de penetração do micro-financiamento.	5%	8%	12%
	Percentagem do crédito bancário ao setor privado no PIB.	10%	12%	15%
OBJETIVO 4 Melhorar a produtividade das empresas e do trabalho rural.	Taxa de crescimento da produtividade do trabalho favorável aos mais pobres.	17,9% (2001–2005)	20% (2005–2009)	20% (2007–2011)
	Taxa de crescimento dos salários reais no setor privado.	-38,2% (2001–2005)	4% (2005–2009)	8% (2007–2011)
OBJETIVO 5 Melhorar o quadro legal e institucional para a promoção do emprego e do trabalho digno.	Percentagem dos trabalhos por conta de outrém não protegidos.	75,2%	72%	65%
	Percentagem de trabalhos remunerado abaixo do salário mínimo.	31,4%	22%	12%

Fonte: Governo da República de Madagáscar, Programme National de Soutien à l'Emploi, 2006.

C. Resultados esperados e respetivos indicadores de monitoria

Os resultados esperados devem indicar uma mudança tangível das políticas e/ou das instituições que é expectável no prazo estabelecido na PNE (impacto a médio prazo). Assim, os resultados devem ser expressos sob a forma de fins alcançáveis em termos realistas e não como ações a adotar ou meios a utilizar[3].

Exemplo : Resultados da política nacional de emprego de Madagáscar



[3] *ILO: Guide for the preparation of National Action Plans on Youth Employment.* http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091361/lang--en/index.htm

Os resultados assumem uma importância crucial para a concretização bem-sucedida dos objetivos, razão pela qual devem estar sempre relacionados pelo menos com um deles; por outras palavras, um conjunto de resultados está ligado a um objetivo específico. Por exemplo, o objetivo de melhorar as condições de trabalho dos jovens trabalhadores na faixa etária dos 15-17 anos, que executem trabalhos perigosos, pode ser alcançado através de uma combinação de resultados que incidam na legislação do trabalho, na administração do trabalho e no ambiente empresarial. Estes resultados poderiam incluir, por exemplo, a revisão da política sobre os tipos de trabalho perigosos prejudiciais para a saúde ou para o crescimento de trabalhadores menores de 18 anos; o reforço da capacidade das inspeções de trabalho para fazerem cumprir a legislação do trabalho em matéria de eliminação do trabalho infantil e proteção dos trabalhadores jovens e a simplificação dos procedimentos para as empresas em setores de alto risco se inscreverem como entidades jurídicas.

Para cada resultado identificado é necessária a definição de indicadores concretos e sensíveis às questões de género, uma vez que estes indicadores são essenciais para medir o desempenho e monitorizar a evolução ao longo do tempo; devem ser específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e de duração determinada (SMART na sigla inglesa). A informação recolhida sobre estes indicadores é útil para gerir as tomadas de decisão que mantêm a PNE na direção certa para conseguir atingir os seus objetivos. Regra geral, pelo menos um indicador quantitativo deve ser ligado a cada resultado, devendo estes indicadores ser baseados numa unidade de análise ou de cálculo, sobre dados de referência existentes e parâmetros comparativos (ex: números, taxas, rácios).

Partindo do exemplo acima mencionado, os indicadores de desempenho poderiam incluir, entre outros, o número exato de leis que devem ser alteradas para permitirem a revisão da política relativa aos vários tipos de trabalhos perigosos num período de tempo específico (o que significa que as leis têm de ser identificadas antes da fixação do indicador); o aumento percentual no cumprimento da legislação do trabalho devido às visitas inspetivas num período de tempo específico; a redução de um determinado número de documentos administrativos necessários ao registo de uma empresa em setores de alto risco num período de tempo específico.

Princípios orientadores para a definição e implementação de indicadores de desempenho

Competências necessárias para a definição de indicadores de desempenho: são necessários vários dias de formação para o desenvolvimento das competências necessárias à definição dos indicadores concretos. Para a implementação de sistemas de monitoria de desempenho são assim necessárias competências de recolha de dados, análise e produção de relatórios bem como competências dos sistemas de gestão de informação (MIS)*.

Tempo necessário para definir e executar os indicadores de desempenho: pode variar entre vários dias e vários meses conforme a dimensão do processo participativo utilizado para definir os indicadores e a complexidade do programa. A implementação dos sistemas de monitoria de desempenho pode durar entre 6 a 12 meses.

Para mais informações, ver secção II.B do quadro sobre monitoria e avaliação.

*N.T.Sigla inglesa : MIS – *management information system.*

II. Instrumentos de implementação

O plano de trabalho (produtos e atividades relacionados com cada resultado)

O plano de trabalho disponibiliza informação sobre os produtos que serão criados e as atividades a desenvolver para alcançar os resultados previstos. Deve igualmente indicar o calendário para a implementação das atividades e a estrutura responsável pela sua execução.

Importa ter em conta a diferença entre o planeamento e a implementação. Enquanto a PNE e o seu Plano de Ação são instrumentos de planeamento, o plano de trabalho foi concebido para facilitar a implementação do plano de ação. Neste sentido são ambos instrumentos essenciais e complementares de apoio aos países na promoção e implementação das suas estratégias nacionais de emprego.

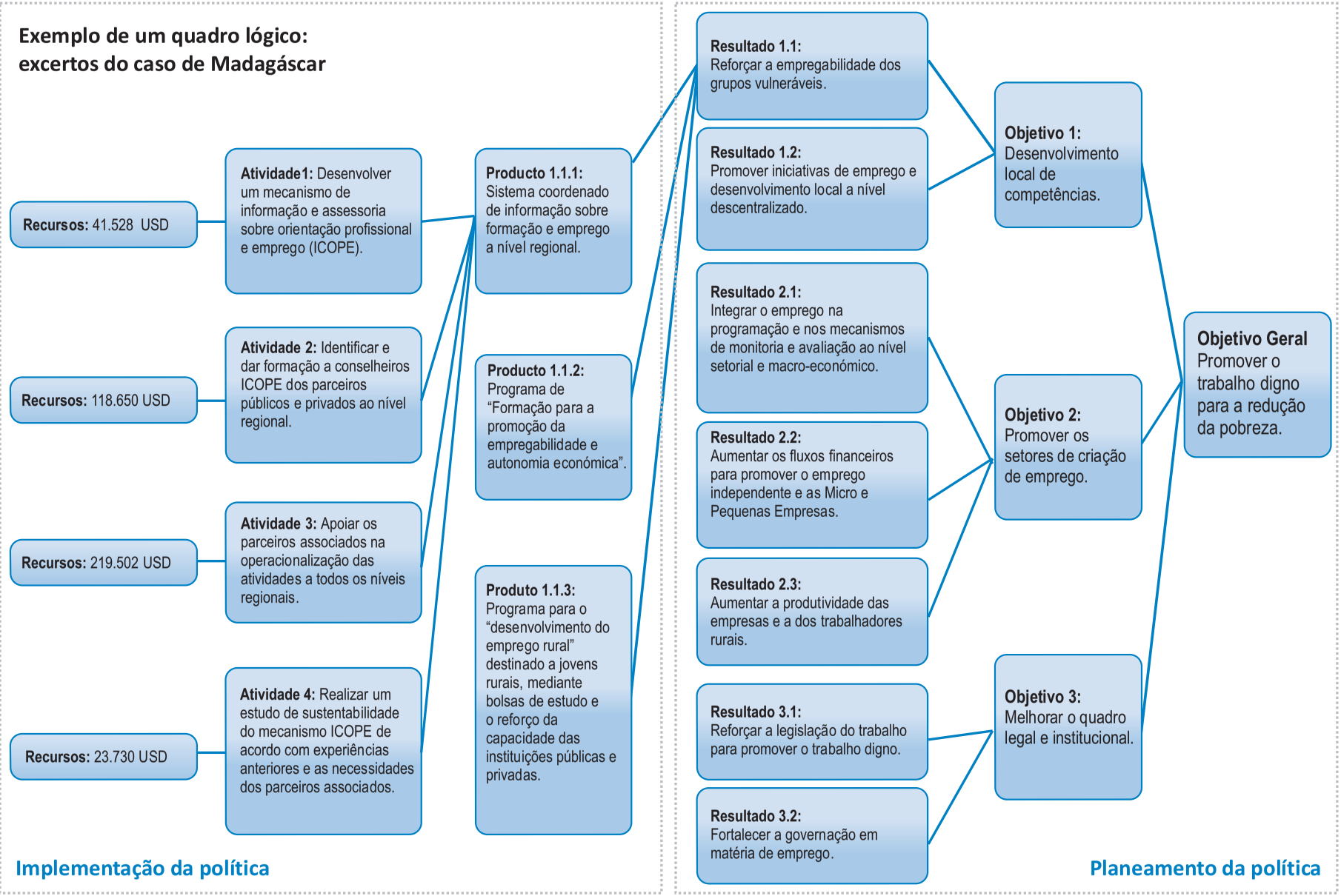
Quadro 5.2: Modelo de Plano de Trabalho

Resultado (*Outcome*):											
Produtos (*Outputs*)	Actividades	Ano 1				Ano "n"				Estrutura responsável	Pessoa responsável
		1º T	2º T	3º T	4º T	1º T	2º T	3º T	4º T		
Produto 1	Atividade 1									Estrutura A	Sr./Sra. X
	Atividade 2									Estrutura B	Sr./Sra. Y
	Atividade 3									Estrutura C	Sr./Sra. Z
	Atividade 4										
Produto 2	Atividade 1										
	Atividade 2										
	Atividade n										
Produto n	Atividade 1										
	Atividade 2										
	Atividade n										

Matriz do Plano de Ação da PNE ou Quadro Lógico (*logframe*)

A matriz é um instrumento muito útil para a visualização da relação funcional entre os diferentes elementos do Plano de Ação da PNE (objetivos e metas, resultados e indicadores, produtos e atividades, responsabilidades e *inputs*). Propicia igualmente um resumo da informação essencial em forma de quadro.

Exemplo de um quadro lógico: excertos do caso de Madagáscar



III. Quadro organizacional e institucional para a implementação

A. Mecanismo de coordenação e quadro de implementação

A combinação de políticas que foi identificada para permitir alcançar os objetivos da PNE abrange diversos ministérios e diferentes níveis governamentais (nacional, regional e local), incluindo ainda organizações de empregadores e de trabalhadores bem como agências especializadas (agências de emprego públicas e privadas, instituições de formação, etc.). Reunir todos estes atores e coordenar as suas intervenções ao mesmo tempo que se orienta a implementação da PNE é um desafio crucial. A experiência mostra que o estabelecimento de um mecanismo de coordenação tripartido e interministerial bem concebido é a chave para uma implementação bem-sucedida (ver Caixa 5.2 sobre a experiência na Coreia do Sul).

Caixa 5.2 Conselho Nacional de Estratégia para o Emprego da Coreia do Sul

No início de 2010 foi criado na Coreia do Sul o Conselho Nacional de Estratégia para o Emprego, no sentido de priorizar a criação de emprego como um objetivo nacional, implementando quer programas temporários de criação de empregos quer reformas estruturais. O Conselho é dirigido pelo Presidente e integrado por membros de vários ministérios e parceiros sociais, funcionando como uma sub-delegação do Conselho Nacional de Emergência Económica.

Mais informação disponível em:
http://www.moel.go.kr/english/download_eng.jsp?type=&file=EmploymentMeasure.pdf

O quadro de coordenação escolhido deverá permitir que os diferentes atores da PNE trabalhem em conjunto de forma coordenada, coerente e eficiente. Um Comité interministerial, no qual as organizações de empregadores e trabalhadores participam, deverá assumir o papel principal no quadro da coordenação da PNE, com o objetivo de reunir os diversos atores, para promover iniciativas e consultas complexas, conduzir debates com vários parceiros e impulsionar a implementação da PNE, o que não sucede nem de forma automática nem espontânea. É necessário poder contar com uma estrutura executiva para organizar, animar, monitorizar e avaliar a implementação, a qual deve ser reforçada com uma equipa técnica (ver caixa 5.3 sobre a experiência do Burkina Faso), sendo que, para evitar a proliferação institucional, devem ser utilizadas as estruturas existentes. Em muitos países africanos, por exemplo, foram instituídos Comités Diretivos para darem seguimento à Cimeira de Ouagadougou, aos quais se poderia confiar a condução da PNE. Da mesma forma, os ministérios responsáveis pelo Emprego têm normalmente um departamento de planeamento/políticas, que poderão ser a estrutura executiva. Existindo essa possibilidade, deve estabelecer-se uma ligação entre o quadro de coordenação e implementação da PNE com as estruturas que já detêm influência no país.

Uma secção do Plano de Ação da PNE deveria identificar e descrever o mecanismo de coordenação juntamente com o Quadro para a sua implementação. A equipa responsável pela sua redação deverá assim:

- Identificar e descrever o mecanismo institucional que será estabelecido e/ou incumbido de assegurar a coordenação efetiva da implementação da PNE aos níveis nacional e regional/local.
- Descrever as funções e responsabilidades da principal instituição governamental.
- Descrever o mandato do Comité Diretivo.
- Indicar a composição, funções e responsabilidades do organismo de coordenação e, se possível, dos grupos técnicos de trabalho previstos.
- Descrever as funções e responsabilidades das estruturas técnicas e executivas.

Caixa 5.3 **Funções e responsabilidades das estruturas de coordenação da PNE do Burkina Faso**

No Burkina Faso foi formulado um plano organizacional pertinente, que responde às necessidades de implementação da PNE, evitando, sempre que possível, a profusão de instituições e em linha com estruturas similares noutros locais, assente em quatro estruturas chave:

1. Comité Diretivo

O Comité Técnico Permanente do Conselho Nacional do Emprego e da Formação Profissional *(Comité Technique Permanent du Conseil National de l'Emploi et de la Formation Professionnelle – CPNEF*), uma estrutura já existente, previsto pelo Código de Trabalho, e que será responsável por todas as obrigações decorrentes da Cimeira Extraordinária da União Africana sobre o Emprego e a Pobreza, foi escolhido para ser o Comité Diretivo da PNE. A composição desta estrutura é suficientemente abrangente para representar as partes mais envolvidas a nícel do Estado, as organizações de empregadores, de trabalhadores e de artesãos, bem como os representantes dos atores regionais e da sociedade civil na área do emprego. Sempre que necessário, o Comité pode criar comités *ad-hoc* para tratar de questões específicas, enquanto que a presidência do Comité é assegurada pelo mais alto responsável do ministério responsável pelo Emprego. O Comité irá reunir-se pelo menos duas vezes por ano, desempenhando as seguintes funções:

- Orientar as iniciativas do mecanismo de coordenação e dos atores envolvidos, com particular ênfase na convergência e no carácter complementar das intervenções e ações.
- Monitorizar as iniciativas e a implementação de atividades da PNE.
- Exercer vigilância sobre a inércia, as dificuldades, os obstáculos, as situações novas e as oportunidades que surgem para a implementação da PNE, em particular, e do emprego em geral.
- Avaliar as iniciativas e as ações, na perspetiva da sua oportunidade, ritmo, grau de compromisso, qualidade, calendarização, etc.
- Apresentar sugestões para melhorar a pertinência e eficácia das intervenções e ações ou reorientá-las, sempre que tal se mostre necessário.
- Deliberar sobre a evolução da situação do emprego e formular sugestões pertinentes relativamente à PNE.
- Supervisionar as atividades de monitoria e avaliação.

2. Estrutura executiva

O formato escolhido no Burkina Faso consiste na designação de um Coordenador Executivo que dirige o processo de implementação da PNE, sendo responsável pelas atividades e pelo trabalho de animação, organização, monitoria e avaliação da execução do Plano de Ação da PNE, sob a supervisão do ministério responsável pelo Emprego. Neste sentido, o Coordenador Executivo tem as seguintes funções:

- Impulsionar as atividades dos diversos atores da PNE nos domínios respetivos e/ou relacionados.

- Assumir a condução e a responsabilidade do processo de organização necessário para o progresso das várias atividades de execução: comunicação, consultas, reuniões periódicas, decisões sobre estudos, apresentação de recomendações, grupos de trabalho, seminários, cumprimento de prazos, sequências que se devem seguir, ligações que devem ser estabelecidas, etc.
- Centralizar toda a informação sobre a monitoria e a realização de todas ou de algumas das medidas adotadas, atividades técnicas desenvolvidas e iniciativas empreendidas.
- Organizar e supervisionar o trabalho técnico e as atividades do Secretariado Técnico.
- Assegurar as relações necessárias com os níveis regionais, de acordo com as necessidades de implementação da PNE.
- Preparar as reuniões do Comité Diretivo e a documentação necessária.

3. Estrutura técnica

Um Secretariado Técnico composto por executivos competentes encarrega-se do trabalho técnico e organizacional quotidiano necessário à implementação da PNE, tendo as seguintes funções:

- Adotar todas as medidas relacionais e organizacionais necessárias ao apoio às atividades do Plano de Ação.
- Assegurar que a programação de tarefas e a calendarização dos trabalhos são respeitadas.
- Recolher e analisar a informação sobre os progressos e as condições de realização das atividades do Plano de Ação.
- Preparar, a pedido do Coordenador, qualquer estudo, análise ou propostas, relativa às atividades do Plano de Ação dentro dos meios colocados à disposição do Secretariado.
- Preparar, a pedido do Coordenador, qualquer relatório ou nota sobre os elementos relativos à execução das atividades do Plano de Ação.
- Preparar, sempre que tal seja necessário, a documentação e/ou as medidas organizacionais necessárias às consultas, reuniões ou os grupos de trabalho, *workshops*, eventos relativos à promoção do emprego, materiais de comunicação, termos de referência, missões, etc.
- Estabelecer relações de trabalho com os atores responsáveis pela implementação.

4. Estruturas de âmbito regional

O Diretor regional do ministério responsável pelo Emprego é, sob a autoridade do Governador regional, o elo de ligação da PNE a nível regional. Apoia ações voluntárias que visam a aquisição de conhecimentos sobre a situação local em matéria de emprego, a formulação e a aplicação de abordagens estratégicas e operacionais sobre o tratamento de questões laborais no quadro de desenvolvimento regional e o apoio regional às políticas nacionais de emprego. Tem as seguintes funções:

- Sensibilizar para as questões do emprego e da PNE, para os seus objetivos e as atividades incluídas no plano de ação.
- Conduzir as ações de mobilização dos atores locais e dos parceiros sociais relativamente ao tratamento das questões do emprego bem como as ações a serem empreendidas a nível regional.
- Analisar a situação do emprego na região e as medidas adotadas para o promover e partilhar essa informação a nível local e nacional.
- Elaborar um relatório anual sobre a situação do emprego e as medidas para o promover na região.
- Promover análises e debates suscetíveis de contribuir para a formulação de respostas aos problemas de emprego e de intervenções que fomentem o emprego ao nível regional ou municipal.
- Contribuir para a implementação do Plano de Ação da PNE e em geral para as atividades que favoreçam a promoção do emprego.

Fonte: Plan d'action opérationnel pour la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi, *Governo de Burkina Faso, março 2008.*

Mecanismos de coordenação a nível regional e/ou local

A coordenação também é necessária a nível descentralizado: em alguns países as instituições regionais e locais estão bem desenvolvidas e a extensão dos mecanismos de coordenação da PNE a estes níveis descentralizados exige uma distribuição de funções e responsabilidades bem como o desenvolvimento de capacidades. Em outros países talvez seja necessário reforçar as instituições antes de poderem assumir esse papel de coordenação (não apenas no que se refere às capacidades técnicas mas também em termos de recursos humanos, financeiros e logísticos para que possam funcionar adequadamente). Neste caso, a coordenação a nível local deve ser um objetivo de médio prazo, possível de alcançar através da PNE (ver Caixa 5.4 sobre a Sérvia).

Caixa 5.4 **Sérvia – Conselhos Locais de Emprego e descentralização da política de emprego**

A descentralização da política de emprego tem sido uma preocupação antiga para o Governo da Sérvia. *A Lei sobre o Emprego e o Seguro de Desemprego* de 2003 (Jornal Oficial da República da Sérvia Nº 71/03) prevê a possibilidade de as autoridades dos governos locais estabelecerem Conselhos Locais de Emprego (CLE) para conduzirem o desenvolvimento de planos locais de emprego. Estes conselhos integram representantes do governo local autónomo, de organizações de empregadores e trabalhadores, bem como um representante do Serviço Nacional de Emprego (SNE). Outras agências podem participar mas sem direito a voto (por exemplo, agências de emprego privadas, agências regionais para o desenvolvimento das empresas, Centros de Assistência Social, instituições de ensino e outras associações que protegem os interesses de grupos específicos de desempregados). Graças às atividades promocionais organizadas pelo Ministério da Economia e do Desenvolvimento Regional (MoERD na Sigla inglesa), o número de Conselhos aumentou de 24 em 2003 para 150 em 2009.

A Lei sobre a Promoção do Emprego e o Seguro de Desemprego de 2009 (Jornal Oficial da República da Sérvia Nº 71/03) estabelece que os Planos Locais de Emprego – adotados pelos governos locais em linha com a opinião dos CLE – são cofinanciados pelo Orçamento do Estado (cerca de 70 por cento para as regiões menos desenvolvidas e 50 por cento para todas as outras) desde que estejam em conformidade com os objetivos de emprego estabelecidos a nível nacional.

O Plano Nacional de Ação para o Emprego de 2010 atribui maiores responsabilidades às autoridades locais e regionais na formulação de políticas de emprego através dos planos de emprego locais e no desenvolvimento das capacidades a nível local para a conceção e implementação de políticas ativas bem-sucedidas do mercado de trabalho. Assim, **o estabelecimento dos CLE tornou-se uma condição *sine qua non* para aceder ao financiamento do Estado para a implementação dos Planos Locais de Emprego.** Estes recursos são cumulativos e não são condicionados pelos fundos afetados através do Serviço Nacional de Emprego para a implementação de políticas ativas do mercado de trabalho.

A OIT apoiou o Ministério da Economia e Desenvolvimento Regional nos seus esforços de descentralização: em particular a OIT desenvolveu linhas diretrizes para o funcionamento dos CLE e para a formulação de Planos Locais de Emprego e instrumentos de monitoria para quantificar o alcance dos objetivos da política de emprego a nível local.

Fonte: Popova Natalia, Equipa de Trabalho Digno da OIT, Budapeste.

Em Madagáscar, são utilizadas como instrumentos para a implementação regional da PNE e do seu plano de ação duas estratégias regionais de promoção do emprego. Estas estratégias regionais são o resultado de um processo iniciado pelos próprios atores regionais no sentido de poderem contar com um instrumento relevante para promover o emprego digno na sua região em resposta ao duplo desafio colocado pela crise financeira global e pela crise política interna.

Stratégie Régionale de Promotion de l'Emploi de la Région Atsimo-Andrefana (Estratégia Regional de Promoção do Emprego na Região Atsimo-Andrefana):
http://www.ilo.org/public/french/region/afpro/antananarivo/info/publ/srpeaa.htm

Stratégie Régionale de Promotion de l'Emploi de la Région Vatovavy Fitovinany (Estratégia Regional de Promoção do Emprego na Região Vatovavy Fitovinany):
http://www.ilo.org/public/french/region/afpro/antananarivo/info/publ/srpevv.htm

B. Quadro institucional para a monitoria e avaliação

Uma seção do Plano de Ação da PNE identificará e descreverá o sistema a implementar para monitorizar e avaliar a PNE, ou seja, as regras e procedimentos que integram os vários atores e atividades de monitoria num quadro coerente. A equipa responsável pela redação da PNE deverá assim:

- Descrever o sistema e os instrumentos que serão utilizados para a monitoria da PNE.
- Indicar as atividades de monitoria que serão desenvolvidas para registar os progressos e os resultados de desempenho relativamente aos indicadores estabelecidos.
- Descrever o mecanismo que será aplicado para avaliar a PNE.
- Identificar os *stakeholders* que participarão na monitoria e na avaliação.
- Assegurar que a monitoria e a avaliação são sensíveis às questões de género.

1. O que é a monitoria, a avaliação e a avaliação do impacto?

A monitoria e a avaliação devem fazer parte integrante de qualquer política de emprego devendo ser planeadas logo na fase de conceção da política. Da mesma forma que a monitoria constitui um meio para atingir uma avaliação bem-sucedida, uma boa avaliação não será possível se não forem recolhidos dados exatos durante todo o processo de implementação da política; é por essa razão que quadros rigorosos de monitoria e avaliação devem prever igualmente a realização de avaliações de impacto.
Antes de mais importa definir os três elementos:

Monitoria é um processo contínuo de recolha e análise de dados em tempo real (relativos a *inputs*, *outputs* e *outcomes*) com o objetivo de monitorizar a implementação e o desempenho dos programas e implica o desenvolvimento de sistemas e indicadores para aferir os progressos. A monitoria responde à questão: "vamos pelo caminho certo?"

A monitoria inclui a definição precisa e o seguimento de *inputs*, actividades, *outputs* e *outcomes* comparando muitas vezes os indicadores com as metas pré-estabelecidas.

Avaliação traduz-se num exame objetivo de um programa em curso ou concluído, incidindo sobre a sua conceção, implementação e/ou resultados e é adequado para responder a perguntas específicas. As avaliações respondem à questão: "O que conseguimos?" E permitem determinar a relevância e o cumprimento dos objetivos, para além da eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade. Inclui *outputs* e *outcomes* que se traduzem numa aprendizagem que será muito importante para informar o processo de tomada de decisão. A título de exemplo, uma avaliação do processo examina os processos de implementação (como e porquê são fornecidos os serviços de determinada maneira) enquanto uma avaliação do impacto analisa se os resultados pretendidos foram alcançados ou não (e porquê é esse o caso) e se esses resultados se podem atribuir exclusivamente ao programa. Finalmente, uma análise de custo-benefício compara os custos e benefícios de intervenções alternativas.

Avaliação do impacto é um tipo específico de avaliação que responde a questões de relações causa-efeito. As avaliações de impacto oferecem uma avaliação objetiva do impacto do programa através do recurso à utilização de um cenário contra factual para avaliar qual seria a

situação dos beneficiários na ausência do programa, fazendo a comparação com a situação observada dos beneficiários.

Estabelecimento de um sistema de monitoria

A monitoria implica uma observação contínua da implementação da PNE com o objetivo de verificar regularmente o que se está a passar, como e porquê, estabelecendo uma comparação com os planos originais. Um bom sistema de monitoria baseia-se num quadro lógico apropriado que evidencie a forma como os planos da política medem o êxito da sua implementação. Para este quadro lógico podem obter-se indicadores representativos dos elementos de política que pretendemos medir. Estes indicadores são decisivos uma vez que impulsionam todo o processo subsequente de recolha de dados, análise e elaboração de relatórios.

Recolha de dados

Um bom sistema de monitoria da política de emprego será adequado se tiver a capacidade de recolher dados de qualidade e atempadamente. Os dados incluem todo o tipo de informações e não apenas a que pode ser quantificada.

Métodos de recolha de dados:

- **Recolha de dados quantitativos**

  Os métodos quantitativos têm por objetivo prestar informação de caráter estritamente numérico sobre a população destinatária, incluindo as suas características demográficas e socio-económicas e são baseados em instrumentos normalizados que facilitam a agregação e a comparação. Como exemplos comuns podem ser apontados testes, inquéritos e censos; as estatísticas também se revestem de importância capital.

- **Métodos qualitativos**

  Estes métodos visam contextualizar e ajudar à compreensão do como e do porquê do comportamento das pessoas, tentando compreender essas razões na perspetiva individual dos *stakeholders* e analisar como os diferentes grupos de pessoas interpretam as suas experiências. Como exemplos comuns podem ser apontados entrevistas não estruturadas, grupos de enfoque e avaliações interpares de políticas. Os métodos qualitativos tendem a ser mais rápidos e menos dispendiosos dos que os quantitativos.

Quadro 5.3: Síntese dos métodos de recolha de dados

Método	Descrição	Utilização	Vantagens	Limitações
Registos Administrativos e de Gestão	Documentos que fornecem informação sobre processos de gestão de um projecto.	Para examinar a eficácia da gestão de projetos ou da implementação da estratégia.	• Disponibiliza informação difícil de obter através de outros meios sobre o processo	• Programa específico, não generalizável • Dependente de sistemas de registos de gestão fiáveis
Visitas ao terreno (combinação de observação e entrevistas)	Análise aprofundada de um sítio ou localização específica.	Para monitorizar e perceber o contexto.	• Elevado nível de detalhe • Acesso a dados de observação	• Programa específico, não generalizável • Altamente dependente do acesso aos locais adequados no terreno
Entrevistas com informadores-chave	Método de recolha aprofundada de dados com especialistas na matéria.	Para obter informação específica e muito detalhada sobre uma determinada questão ou conjunto de questões.	• Elevado nível de detalhe • Pode abordar tópicos imprevistos • Tem flexibilidade para explorar as questões em profundidade • Pode captar uma gama maior de perspetivas dos *stakeholders*	• Programa específico, não generalizável • Qualidade muito variável baseada nas competências do entrevistador e no conforto do entrevistado
Grupos de Enfoque	Método aprofundado de aprofundada de dados com membros duma subpopulação específica (ex: mulheres, jovens, idosos, trabalhadores) bem informados.	Para obter informação específica e muito detalhada sobre as perspetivas dos *stakeholders* relativamente a uma determinada questão ou conjunto de questões.	• Idêntica às entrevistas com informadores chave • Permite a interação com e entre os participantes	• Programa específico, não generalizável • Qualidade altamente dependente da dinâmica de grupo (i.e. os participantes podem ser influenciados pelo moderador ou por membros do grupo dominantes) • Desafios de interpretação • Análises demoradas
Observação direta	Método de recolha de dados por observação direta (ex: observação na sala de aulas); a informação é registada num registo de actividade ou um diário.	Para obter dados em bruto.	• Elevado nível de detalhes de um observador neutro • Fornece informação sobre o comportamento real em vez do relatado com o próprio	• Não permite generalizações • Elevado potencial para observações enviesadas • Desafios de interpretação e codificação

Método	Descrição	Utilização	Vantagens	Limitações
Análise de Registos Oficiais	Documentos oficiais que fornecem informação sobre os antecedentes ou dados históricos sobre determinado fenómeno.	Para examinar processos subjacentes ou dados/tendências históricas para determinado fenómeno.	• Disponibiliza informação que pode ser difícil de obter através de outros meios • Não dispendiosa	• Possíveis restrições de acesso • Necessidade de verificar a validade e a fiabilidade dos dados • Os dados podem não ser exatamente os necessários
Mini-Inquéritos	Breve questionário/inquérito que permite a recolha de um conjunto limitado de dados.	Para obter dados quantitativos relativos a um número limitado de pessoas ou questões.	• Rápidos e menos alargados do que os Inquéritos aos Agregados Familiares	• Âmbito limitado não sendo, normalmente, por isso, representativos
Inquéritos aos agregados familiares	Um conjunto alargado de questões dos inquéritos cujas respostas podem ser codificadas consistentemente.	Para obter informações de um elevado número de respondentes relativamente ao seu estatuto socioeconómico, dados demográficos, padrões de consumo, etc.	• Disponibilizam informação aprofundada sobre população de interesse • Mais generalizáveis do que os mini-inquéritos • Podem ser concebidos para recolha de dados de interesse específico	• Dispendioso • Exige conhecimentos específicos para assegurar a validade • Dificuldade de persuadir as pessoas a responder a um longo questionário
Inquéritos por painel	Um estudo longitudinal no qual as variáveis são medidas nas mesmas unidades ao longo do tempo.	Idêntica aos inquéritos aos agregados familiares com um interesse especial na medição das alterações ao longo do tempo.	• Idêntico aos inquéritos aos agregados familiares • Pode captar dinâmicas ao longo de um período de tempo	• Idêntico aos inquéritos aos agregados familiares • Podem surgir problemas com a retenção dos participantes ao longo do tempo
Censos	Inquérito sobre toda a população.	Para obter um conjunto completo de dados sobre uma população específica.	• Generalizável • Geralmente, disponível através de fontes oficiais	• Dispendioso • Demorado • Pouco frequente ou datado

Fontes: Adaptado de Baker (2000); Creswell (2008); e Hempel, Kevin, e Nathan Fiala, 2011; Measuring Success of Youth Livelihood Interventions: A Practical Guide to Monitoring and Evaluation, Washington, D.C: Global Partnership for Youth Employment.
http://www.gpye.org/measuring-success-youth-livelihood-interventions

Revisões interpares entre os países: um exemplo de um método de monitoria qualitativa. Merece referência o caso da UE e, embora a um nível muito menos desenvolvidos, as reuniões regulares dos Ministros do Trabalho da ASEAN (ALMM)* e dos Altos funcionários dos Ministérios do Trabalho (SLOM)* da ASEAN; em princípio estes organismos/fóruns fornecem o mecanismo potencial para as revisões interpares e a coordenação das políticas regionais.

Avaliar a política

A avaliação implica uma análise dos resultados, mas ocorre menos frequentemente do que a monitoria. Centra-se muito mais na questão de saber se os objetivos definidos foram ou não atingidos.

Quatro questões fundamentais podem ser objeto de monitoria e avaliação:

- Produto - *Output:* Que atividades foram planeadas e quais as que foram implementadas?
- Resultado - *Outcome*: O que se conseguiu alcançar com a política? (Resultados intermédios da política).
- Objetivo: Qual foi o impacto geral da política no longo prazo? Quais os resultados pretendidos e os não pretendidos?
- *Input*: Foram disponibilizados recursos (humanos, financeiros, materiais) suficientes?

A avaliação promoverá a transparência e a responsabilidade social entre os *stakeholders* ao mesmo tempo que permite estabelecer comparações com outras políticas governamentais. As políticas de emprego normalmente exigem que sejam realizadas avaliações em intervalos regulares durante o ciclo de vida da política. Na maioria dos casos, a opção para cumprir esta tarefa recai numa avaliação externa, embora possam ser outras agências ou ministérios do Governo a desempenhá-la. Seja qual for o caso, o mais importante é que o avaliador seja imparcial.

A avaliação das políticas de emprego é difícil; a complexidade da política torna difícil a concentração; e o envolvimento de muitas instituições, departamentos governamentais e fontes de financiamento torna a desagregação dos resultados muito difícil. No entanto, as autoridades e profissionais responsáveis pela formulação das políticas de emprego contam com instrumentos concretos de planeamento. Apresentaremos de seguida uma breve descrição das duas técnicas mais comuns de avaliação, dedicando especial atenção à avaliação do impacto:

Avaliação do processo

A avaliação do processo tem por objetivo compreender cabalmente a forma como a política está a funcionar e analisar se está a ser executada da forma mais adequada. Permite determinar se existem falhas entre as atividades planeadas e as realizadas e respetivos *outputs* e procura compreender as razões para essas falhas. A partir da informação descritiva sobre as atividades que são disponibilizadas e sobre quem participa (ou não) no programa é possível determinar formas de melhorar a qualidade dos serviços oferecidos. Uma avaliação do processo pode realizar-se em etapas fundamentais e pode funcionar como um sistema de alerta precoce ou pode ser efetuada quando, através dos mecanismos normais de monitoria já tenham sido detetados problemas, tais como atrasos na implementação ou insatisfação dos

*N.T.Sigla Inglesa: *ALMM: ASEAN Labour Ministers Meeting.*
*N.T.Sigla Inglesa: *SLOM: ASEAN Senior Labour Officials.*

beneficiários do programa (Banco Mundial, 2002). A avaliação dos processos normalmente depende de uma combinação de instrumentos quantitativos e qualitativos, entre os quais entrevistas a informadores chave, inquéritos de satisfação aos utilizadores, observação direta e grupos de enfoque.

Avaliação do impacto

A avaliação do impacto não deve ser utilizada para avaliar a política de emprego como um todo, mas sim como elemento complementar de uma estratégia geral de avaliação e como uma forma de determinar o impacto dos principais programas ativos do mercado de trabalho no país. A avaliação do impacto é a exceção e não a regra, sendo aconselhável apenas em casos muito específicos; de fato, só deveria ser utilizada quando o programa cumpra na íntegra as seguintes três condições:

1. Ser estrategicamente relevante e influente.

2. Ser inovador ou ainda não ter sido avaliado.

3. Poder ser replicado.

O objetivo principal da avaliação de impacto é avaliar a causalidade, isto é, o efeito que uma determinada intervenção tem sobre os resultados nos seus beneficiários. Esta avaliação distingue-se das tradicionais uma vez que procura analisar "qual seria a situação se a intervenção não tivesse ocorrido?" Como esta situação não é passível de observação, a avaliação do impacto baseia-se num cenário contrafatual (ou um grupo integrado por não beneficiários) para permitir ter uma noção de quais seriam os resultados sem a intervenção. O recurso a este cenário assegura que as alterações observadas nos indicadores dos resultados após a intervenção são na realidade devidas a este e não a outros fatores sem qualquer relação com ela, tais como melhorias na economia local ou programas organizados por outras agências. O desafio então consiste em identificar e construir o cenário contrafatual adequado (também conhecido como grupo de controlo) que possa ser comparado com os beneficiários da intervenção (ou grupo de tratamento).

No que respeita à conceção, as avaliações variam das puramente experimentais (ou aleatórias) às não experimentais. Ao conceber a avaliação de um programa de emprego, o objetivo deve ser escolher o modelo mais sólido possível que seja adequado em função da disponibilidade de recursos, de tempo e de dados; na maior parte dos casos os programas de emprego não dispõem nem dos recursos nem do tempo necessários à conceção de avaliações tipo "modelo ideal" (controladas de forma aleatória). Os avaliadores confrontam-se igualmente com uma série de constrangimentos de natureza ética e de conceção do projeto que restringem as possibilidades de realizar avaliações aleatórias controladas. Um constrangimento adicional é relativo aos dados, uma vez que muitos programas de emprego dispõem de recursos limitados, o que significa que os grupos de beneficiários ou a dimensão da amostra são reduzidos. Por outro lado, ter um pequeno número de beneficiários significa que poderá faltar relevância e precisão estatística à avaliação.

Caixa 5.5 **Programa de oportunidades para os jovens do norte do Uganda – Avaliação do impacto**

Os investigadores e a *Innovations for Poverty Action* (IPA) estabeleram uma parceria com o Governo do Uganda para avaliar a eficácia do Programa de Oportunidades para os Jovens, instituído em 2006 e destinado a aumentar os rendimentos e o emprego entre os jovens adultos de 16 a 35 anos na região norte do país, oferecendo-lhes bolsas em dinheiro para formação e material para empresas.

A bolsa média recebida foi de 7,108 USD por grupo, ou seja, cerca de 374 USD para cada membro do grupo, tendo o dinheiro sido depositado numa conta bancária conjunta. A título individual, a bolsa era 20 vezes superior ao que os adultos jovens ganhavam num mês. Em termos globais, os montantes das bolsas variavam entre 200 e 450 xelins ugandenses.

Os investigadores estudaram a segunda e última fase da concessão de bolsas, quando se dispunha de 265 bolsas adicionais, sendo que do total de 535 grupos elegíveis, aqueles que não foram escolhidos foram acompanhados como grupo de controlo. Os investigadores monitorizaram uma amostra aleatória de cinco indivíduos em cada grupo, ou seja, 2.675 pessoas, e realizaram um inquérito de base no início de 2008 e um inquérito final entre meados de 2010 e meados de 2011, cerca de 12 a 18 meses após a maioria dos grupos ter terminado os seus programas de formação. Levando-se em conta a dissolução do grupo ou o afastamento de membros, os investigadores puderam monitorizar 99 por cento dos grupos e 87 por cento dos indivíduos visados.

Os resultados iniciais do inquérito de seguimento são animadores:

- Cerca de 80 por cento daqueles que receberam a transferência em dinheiro inscreveram-se em cursos de formação profissional, com níveis semelhantes para homens e mulheres, em comparação com 17 por cento do grupo de controlo. O programa de formação mais popular foi o de alfaiataria, seguido do de carpintaria, metalurgia e cabeleireiro.
- Em média, os beneficiários das bolsas tinham rendimentos líquidos 50 por cento mais elevados que o grupo de controlo, traduzindo-se num extra de 9 USD por mês.
- As poupanças do grupo de beneficiários eram cerca de 50 por cento mais elevadas.
- Cerca de 68 por cento dos beneficiários das bolsas tinham um trabalho qualificado, em comparação com 34 por cento do grupo de controlo.
- 11 por cento tinham depositado poupanças numa conta bancária ou associação ao longo dos seis meses anteriores ao inquérito de base, com uma poupança média de 22 USD.

Estes resultados são preliminares; a informação sobre o impacto final a longo prazo foi prevista ser recolhida e analisada em 2012, altura em que se terá realizado uma nova ronda de recolha de dados.

Fonte: Can Cash Grants Help Create Jobs and Stability?
http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/UgandaE2.pdf

2. Como criar um sistema eficaz? Levantamento de pontos de entrada

Idealmente, um sistema de monitoria e avaliação apoia uma série de objetivos distintos:

1. Apoia a tomada de decisão dos governos sobre as políticas de emprego, incluindo a definição de prioridades orçamentais e as atualizações anuais da PNE.
2. Apoia a contabilização das despesas em matéria de emprego.
3. Apoia a responsabilidade do Governo perante os cidadãos pelas suas escolhas políticas e o seu impacto no emprego.
4. Fomenta o diálogo bem fundamentado entre o Governo, os parceiros sociais, a sociedade civil e os doadores, fortalecendo as parcerias de desenvolvimento.
5. Fornece um meio de institucionalizar a participação direta da sociedade civil no processo político para além da fase de formulação da PNE.

6. Contribui para o cumprimento dos requisitos de monitoria, elaboração de relatórios e responsabilidade previstos no quadro de desenvolvimento nacional.

Durante a conceção de um sistema de monitoria da PNE é útil fazer um levantamento quanto a vários pontos de entrada. Para alguns destes pontos de entrada (tais como o processo orçamental) poderia ser estabelecida uma ligação formal com o sistema de monitoria da PNE (por exemplo, utilizando as regras que regem os projetos orçamentais). O sistema de monitoria da PNE pode apoiar outros pontos de entrada, indiretamente, garantindo que as informações de monitoria e análise estejam disponíveis na forma adequada e no momento adequado (a revisão da estratégia de redução da pobreza, por exemplo).

Caixa 5.6 - Relação entre os quadros de monitoria da PNE e a estratégia de redução da pobreza (ERP)

A maior parte dos sistemas de monitoria das estratégias de redução da pobreza, desenvolvidos até à data, contem os seguintes elementos:

1. Um comité de direção de alto nível que presta apoio político, supervisiona e serve de ligação formal com o gabinete, podendo definir as prioridades de monitoria e aprovar os relatórios anuais de progresso.
2. Uma unidade de coordenação responsável pela coordenação em todo o sistema, podendo atuar como um secretariado para as comissões e grupos de trabalho de inter-agências, compilar dados e redigir relatórios. Geralmente é constituída por um pequeno número de funcionários especializados do gabinete do Presidente ou do Primeiro-Ministro, ou do Ministério das Finanças ou do Planeamento. Está geralmente associada a uma estrutura de implementação da ERP mais ampla.
3. O Instituto Nacional de Estatística é geralmente um ator-chave no sistema. Para além de ser um importante produtor de dados, pode ser responsável pela compilação de dados administrativos dos ministérios setoriais, pelo estabelecimento de normas gerais, pelo desenvolvimento de plataformas de tecnologia de informação e por prestar assistência técnica a outros produtores de dados.
4. Uma ou mais comissões ou grupos de trabalho de inter-agências, por vezes com mandatos setoriais ou temáticos, que facilitam a cooperação e o diálogo institucional. Podem ser responsáveis pela definição de conjuntos de indicadores e de prioridades na monitoria, pela elaboração de relatórios setoriais e pelo aconselhamento dos decisores políticos. Incluem geralmente representantes da sociedade civil e dos doadores.
5. Por norma, os ministérios setoriais designam um elemento de ligação com o sistema de monitoria da ERP, que pode ser um funcionário individual (por exemplo, um Diretor de Planeamento) ou uma unidade especializada em monitoria e avaliação ou estatística, que garanta a produção e distribuição dos dados setoriais.

Articulação com os ministérios setoriais – Funciona melhor quando o elo de ligação designado se dedica fundamentalmente à tarefa de monitoria e avaliação para fins de formulação de políticas setoriais e de gestão. O sistema sairá enfraquecido se estes elementos de ligação não dispuserem de autoridade para representar e assumir compromissos em nome dos ministérios setoriais ou se mudarem regularmente. Na prática, um sistema de monitoria da ERP está dependente da qualidade dos sistemas de informação setoriais: pode necessitar de incorporar estratégias para encorajar a monitoria e avaliação entre os ministérios setoriais, como por exemplo através da adoção de regras que determinem a incorporação destas funções de monitoria e avaliação nos orçamentos departamentais, nos planos de trabalho e nas descrições de funções. Quando a capacidade de monitoria dos ministérios setoriais é demasiado frágil para produzir dados fiáveis, necessários para o sistema, deve ser concebido um programa para o seu reforço.

Fonte: Tara Bedi et al. (2006): Beyond the numbers: understanding the institutions for monitoring poverty reduction.

3. Funções institucionais de um quadro de monitoria e avaliação

Um sistema de monitoria do emprego deve disponibilizar dados e análises fiáveis e em tempo útil que contribuam para o processo da política de emprego, mas também para os outros pontos de entrada acima mencionados. Para o conseguir, deve incluir uma série de funções que são especificamente de natureza institucional, a saber:

- a coordenação entre os produtores de dados para estabelecer um conjunto de indicadores comuns e eliminar as lacunas e redundâncias;
- o desenvolvimento de normas, procedimentos e plataformas comuns;
- o fortalecimento da capacidade de monitoria do ministério responsável pelo Emprego, mas também das agências de implementação da PNE;
- a organização dos fluxos de informação entre os *stakeholders,* dentro e fora do Governo;
- a compilação e análise de dados provenientes de várias fontes;
- a avaliação do programa de emprego (incluindo análise de dados);
- a redação de relatórios anuais de progresso e outros produtos;
- a prestação de serviços de aconselhamento aos decisores políticos;
- a divulgação dos produtos por todas as agências governamentais e ao público;
- a organização da participação da sociedade civil.

Produtos (*Outputs*) e divulgação. As análises e as informações de monitoria devem ser compiladas na forma de produtos (*outputs* e difundidas tão amplamente quanto possível, dentro e fora do Governo. Um bom sistema de monitoria produzirá uma série de produtos adequados aos diferentes destinatários e objetivos e incluirá uma estratégia de divulgação ativa desses produtos junto dos utilizadores previstos.

Periodicidade das revisões. A periodicidade de cada revisão da PNE deve ser decidida por cada país consoante o seu contexto. Se estiver em vigor um calendário harmonizado no país para todas as revisões setoriais, a revisão da PNE deve segui-lo, pelo que a periodicidade pode, assim, variar de 6 meses a 2 anos. No Ruanda, por exemplo, a implementação da Política Nacional de Emprego é analisada de 6 em 6 meses pelo Governo, pelos beneficiários e por outros parceiros, enquanto em Madagáscar ocorre de 2 em dois anos.

Caixa 5.7 Quem dirige o Sistema de Informação e Análise do Mercado de Trabalho (LMIA)* no Paquistão?

O Ministério do Trabalho e Mão-de-Obra, em colaboração com a OIT e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), desenvolveu um *Sistema de Informação e Análise do Mercado de Trabalho* que iniciou as suas operações no segundo semestre de 2006. O objectivo do sistema é de fornecer, em termos atualizados e em tempo útil, informações e análises, sobre o Mercado de Trabalho que possa contribuir para a formulação, monitoria e avaliação das políticas de emprego e de outras políticas.

A Unidade LMIA foi dotada de uma equipa de profissionais que trabalham no desenvolvimento de sistemas de informação e análise de políticas na área do trabalho e do emprego. Os funcionários da Unidade estão a receber formação com o apoio da OIT e de outras instituições, em especial do *Federal Bureau of Statistics* dos EUA. As atividades previstas incluem formação no posto de trabalho, formação em *software* geral e específico que pode ser utilizado para análise estatística e gestão de dados, bem como formação especializada na análise do mercado de trabalho.

Foi estabelecido um Painel Consultivo que reúne os *stakeholders* do mercado de trabalho e os parceiros sociais. O Painel Consultivo analisa, numa base regular, os produtos e as atividades da Unidade e promove as ligações entre a recolha de dados, a análise e o desenvolvimento de políticas a nível nacional e provincial, garantindo assim a pertinência contínua da política, a propriedade e a sustentabilidade da Unidade.

Fonte: Pakistan: LMIA Unit, Ministry of Labour and Manpower (agora Ministry of Human Resources Development).
* N.T.Sigla Inglesa: *LMIA, Labour Market Information and Analysis system.*

Caixa 5.8 - Sistemas de Informação do Mercado de Trabalho

A monitoria e avaliação das políticas nacionais de emprego requerem um conjunto de dados precisos e atualizados sobre o emprego. Por vezes são produzidos pelo instituto nacional de estatística e pelo ministério responsável pelo Emprego através de um sistema de análise e informação do mercado de trabalho (LMIA) cujos três elementos principais são:

1. Recolha e compilação de dados e informação
2. Capacidade e instrumentos de análise
3. Disposições institucionais e redes

Instrumentos e recursos

- Guia LMIA para os países africanos de língua francesa: *Emploi - Formation: tendances et perspectives; Guide de renforcement des capacités*. CD-ROM.
  http://www.ilo.org/emppolicy/what/inst/lang--fr/docName--WCMS_115947/index.htm
- *Observatorio Regional del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana: un modelo de implementación (2006), ILO: San José.*

Este documento abrange diferentes aspetos e características específicas do Observatório. Fornece uma definição do Observatório, descrevendo-o como um instrumento de investigação e análise, de caráter transnacional e de serviço público, integrado numa rede de observatórios na região e com ligações a processos de mediação, formação profissional e integração. Prevê igualmente um Observatório com ligações a administrações públicas, atores sociais e a um conjunto de entidades que tratam de diferentes domínios do mercado de trabalho.

Caixa 5.9 Exemplos de Observatórios do Mercado de Trabalho a nível nacional e regional na América Latina

Nível nacional: No Brasil, o Observatório do Mercado de Trabalho é um instrumento de investigação e planeamento. O seu objetivo é a produção e divulgação de informações e a análise e formulação de propostas orientadas para a ação para aconselhar os administradores de políticas públicas.

http://portal.mte.gov.br/observatorio/

Nível regional: No Mercosul, o Observatório do Mercado de Trabalho, reúne estatísticas sobre o mercado do trabalho, produz estudos e relatórios e mantém uma base de dados sobre as políticas e programas para cada um dos países membros (http://www.observatorio.net/).

O objetivo geral do Observatório é facilitar a tomada de decisões no mercado de trabalho, promovendo a produção, recolha, análise e divulgação de dados sobre o mercado de trabalho no MERCOSUL. Estas decisões incluem aquelas que dizem respeito ao emprego, à migração laboral, à formação profissional, à segurança social, à regulamentação do mercado de trabalho e a políticas e programas públicos que tratam destes temas.

Caixa 5.10 Observatórios sobre emprego e formação em África

Características principais

Não há uma configuração única nem um modelo normalizado e estabelecido para um observatório. Considerando a heterogeneidade e diversidade das estruturas dos diferentes países em relação ao emprego e formação profissional, tal não é surpreendente. Existem diferentes sistemas baseados em:

- Data da sua criação, tendo o primeiro surgido no início dos anos de 1990.
- Recursos que mobilizam, sendo a variedade de experiências nacionais existentes relativamente ampla.
- Os seus estatutos.

Diversidade de experiências nacionais segundo os seus estatutos

Embora semelhantes nas suas funções e nas atividades que desenvolvem, os observatórios têm muitas vezes estatutos diferentes. O Observatório da Costa do Marfim é um departamento da Agência de Estudos e Promoção do Emprego que tem um estatuto de organismo industrial e comercial público. Outros estão por sua vez ligados a um ministério quer através de um gabinete intermediário (como é o caso do Mali) ou mais diretamente como parte do gabinete de um ministério (como é o caso no Togo e Benim).

No caso destes dois últimos, os ministérios aos quais os observatórios estão adstritos diferem nas funções e áreas que o Observatório cobre. Ou estão ligados ao ministério responsável pela formação técnica e profissional quando a componente formativa é privilegiada em detrimento de outras (como é o caso de Togo) ou estão ligados ao Ministério do Emprego quando a ênfase é colocada no emprego.

Funções

Além da sua natureza específica, as funções atribuídas aos observatórios são da mesma tipologia, pelo menos ao nível das suas declarações de intenções e dos seus projetos. Os observatórios propõem-se:

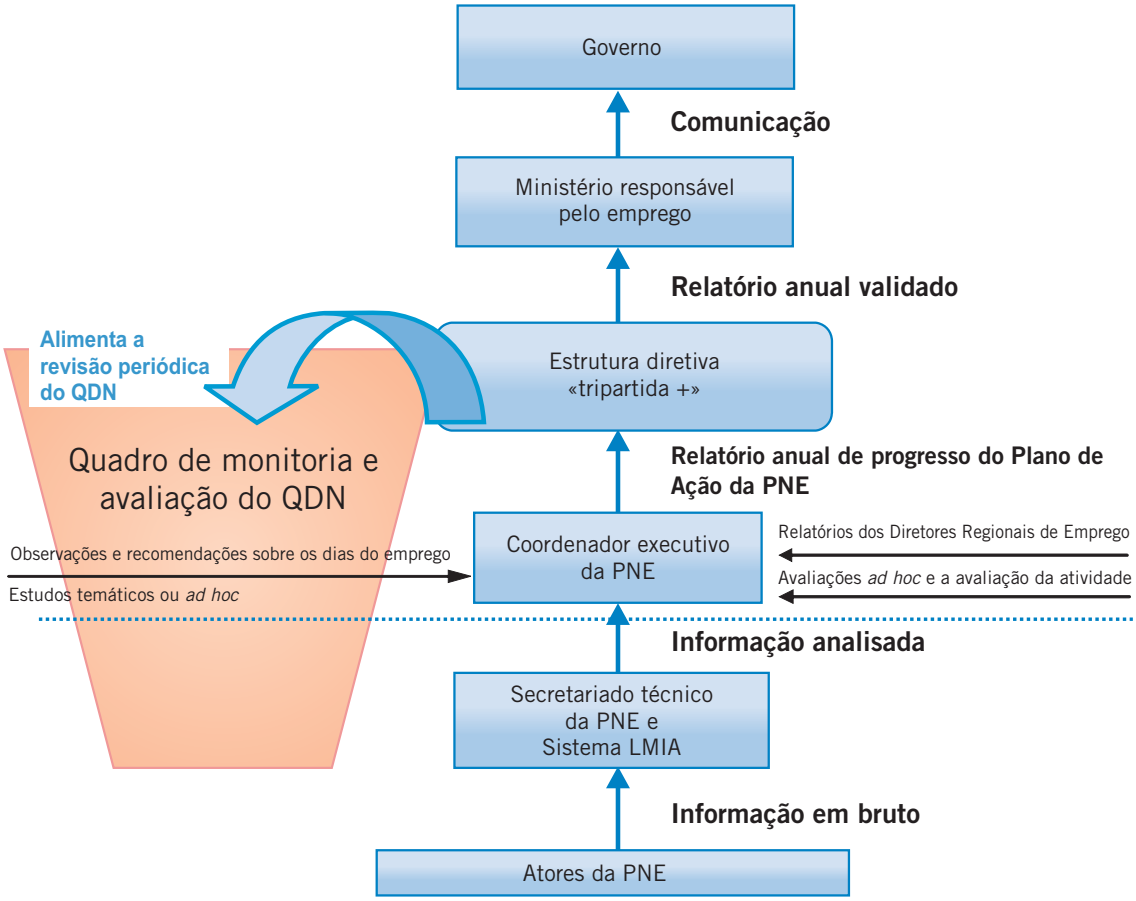
- Melhorar significativamente os sistemas de informação sobre emprego e formação, agrupando os dados e informações disponíveis, de modo a fazerem sentido, favorecendo o fluxo de informação sobre as novas dinâmicas do mercado de trabalho, no sentido de a ampliar.
- Ajudar os órgãos institucionais competentes a criar os mecanismos de recolha de informação sobre a eficácia interna e externa dos sistemas de formação e a inserção e participação no mercado de trabalho.
- Permitir que a informação se torne um instrumento útil na tomada de decisão. Visam tornar-se centros genuínos de conhecimento sobre emprego e formação (centros de avaliação que acompanham os mercados de trabalho, centros de diagnóstico e avaliação e centros para o estabelecimento de propostas e sugestões).
- Tornar-se um fórum para o intercâmbio de ideias, no qual seja possível manter e coordenar um diálogo dentro das redes que reúnem os principais *stakeholders* envolvidos.
- Tornar-se um fórum sobre questões de emprego e formação profissional.

Fonte: LMIA guide for francophone African countries (Guia LMIA para os países africanos de língua francesa) *http://www.ilo.org/emppolicy/areas/country-employment-policy-analysis-and-development/WCMS_115947/lang--fr/index.htm*

Destinatários. Os principais destinatários da informação de monitoria serão os representantes eleitos e os gestores do setor público os quais são diretamente responsáveis pelo desenvolvimento e gestão das intervenções em matéria de emprego. O sistema de monitoria da PNE deve, antes de tudo, satisfazer as necessidades dessas pessoas através de informações e análises atempadas, rigorosas e úteis. No entanto, os atores externos deverão responsabilizá-los pelas suas escolhas políticas e pelo seu desempenho. O tipo de atores com capacidade para desempenhar essa função de interpelação dependerá de cada país, mas pode incluir o Gabinete, o Ministério das Finanças, as comissões parlamentares, os partidos da oposição, os media, os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil e os doadores. O sistema de monitoria da PNE pode apoiá-los através da ampla divulgação de informações e análises sobre o emprego e a implementação da política no âmbito público.

Análise e avaliação. Para poderem influenciar o processo político, os dados de monitoria devem ser analisados e utilizados para avaliar a eficácia das políticas e programas. Se estas práticas ainda estiverem numa fase embrionária, um sistema de monitoria pode apresentá-los em diferentes fases, começando desde logo pela recolha de dados de qualidade, seguido da capacitação para a análise dos dados, e, finalmente, a institucionalização da prática de utilizar os dados para avaliar políticas e programas específicos.

Exemplo de um esquema de monitoria da PNE



Recursos sobre a avaliação do impacto

Manuais e Documentos:

- Artigo Wikipedia sobre a avaliação do impacto (em inglês)
  http://en.wikipedia.org/wiki/Impact_evaluation
- Judy Baker '*Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners*'
  http://go.worldbank.org/8E2ZTGBOI0
- Howard White (2007) '*Evaluating Aid Impact*', Research Paper No. 2007/75, UNU-WIDER
  http://mpra.ub.uni-muenchen.de/6716/1/MPRA_paper_6716.pdf
- Rebekka E. Grun, '*Monitoring and Evaluating Projects: A step-by-step Primer on Monitoring, Benchmarking, and Impact Evaluation*'
  http://go.worldbank.org/0L36VR1A60
- Michael Bamberger (2006) '*Conducting Quality Impact Evaluations Under Time and Budget Constraints*', World Bank, Washington USA.
  http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/757A5CC0BAE22558852571770059D89C/$file/conduct_qual_impact.pdf
- Martin Ravallion (1999) '*The mystery of the vanishing benefits: Ms Speedy Analyst's introduction to evaluation*', Policy Research Working Paper 2153, World Bank, Washington, USA
  http://go.worldbank.org/PYK0FAOJS0

Sítios da internet:

- *The Magenta Book*
  http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/magenta_book/

Outros recursos úteis para M&A e avaliação do impacto:

- Imas, L., and Rist, R. 2009. *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluation*s. Washington, DC: The World Bank.
  http://books.google.com/books?id=NEsg-BtinIsC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0
- Kusek, J. Z., and Rist, R. C. 2004. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington, D.C.: The World Bank.
  http://www.oecd.org/dataoecd/23/27/35281194.pdf
- Bamberger, M., Rugh, J., and Mabry, L. 2006. *Real World Evaluation: Working under Budget, Time, Data and Political Constraints*. Thousand Oaks: Sage.
  http://www.realworldevaluation.org

4. Organizar a participação dos sindicatos e empregadores na monitoria e avaliação

Os parceiros sociais, na sua qualidade de produtores e utilizadores de informação de monitoria podem desempenhar vários papéis nos sistemas de monitoria da PNE. O âmbito e a natureza da sua participação nestes sistemas variam consideravelmente; nos países onde já estão altamente mobilizados para as questões relacionadas com a política de emprego, a sua participação nesta política de emprego tende a ser institucionalizada e, por vezes, legalmente imposta. Nos casos em que, pelo contrário, existe uma fraca tradição de envolvimento dos parceiros sociais no processo político, o reforço do seu interesse e capacitação para esse envolvimento deve ser um objetivo de longo prazo.

Desenvolvimento das funções de monitoria. Os parceiros sociais têm uma vantagem comparativa em certos tipos de monitoria podendo ser encarregados de o realizar no âmbito de um sistema de monitoria da PNE ou optarem por desenvolver as suas próprias atividades fora do sistema.

Participação nas estruturas institucionais de um sistema de monitoria da PNE. A maioria dos sistemas de monitoria da PNE incluem representantes de sindicatos e de organizações de empregadores – participam em comités e grupos de trabalho, dando assim aos parceiros sociais uma oportunidade de contribuir para os debates sobre as prioridades e resultados da monitoria. Note-se, no entanto, que os comités constituídos por organizações com interesses, agendas e conhecimento muito diferentes nem sempre funcionam em conjunto de forma eficaz pelo que, neste contexto, secretariados ativos e bons fluxos de informação são elementos fundamentais. Se a sua participação se torna muito onerosa e não parece oferecer aos parceiros sociais uma autêntica contribuição para o processo político, o seu interesse tende provavelmente a desaparecer.

Análise e aconselhamento sobre políticas. Alguns sistemas recorrem a institutos de investigação independentes, universidades e organizações não-governamentais para que estes contribuam com as suas análises e aconselhamento em matéria de políticas. Nos casos em que os parceiros sociais têm capacidade de investigação, a sua independência é uma contribuição útil para os sistemas de monitoria da PNE.

Fluxos de informação. Alguns parceiros sociais têm uma vantagem comparativa em converter a informação da monitoria em produtos adequados para uma variedade de destinatários no país. Por exemplo, em alguns países, as organizações da sociedade civil prepararam campanhas de sensibilização pública nos media sobre a implementação da PNE.

Monitoria orientada para a ação. Nos países com baixos níveis de literacia, os parceiros sociais podem preferir juntar a monitoria com intervenções diretas. A título de exemplo, eles podem monitorizar a implementação dos programas de emprego a nível local ou empresarial, com o objetivo de intervir em iniciativas específicas de capacitação ou esforços de mediação, sempre que tal seja necessário. Em ambientes políticos difíceis, isto pode ser menos conflituoso do que a produção de relatórios críticos do governo.

É importante consultar os atores da sociedade civil sobre o papel que desejam desempenhar no sistema de monitoria da PNE. Em alguns países, os parceiros sociais preferem permanecer fora do sistema com receio da cooptação e controle por parte do Governo, em especial se a sua participação implicar aceitação do financiamento governamental.

Caixa 5.11 Sistema sindical de monitoria do mercado de trabalho: a experiência russa

A crise financeira e económica global agravou consideravelmente problemas não resolvidos no mercado de trabalho russo. Nestas circunstâncias, a Federação dos Sindicatos Independentes da Rússia (FNPR) decidiu começar a monitorizar a situação. Em outubro de 2008, foi organizado um sistema de monitoria em diferentes setores económicos e em diferentes regiões da Federação Russa, com uma periodicidade semanal. As informações foram fornecidas pelas principais organizações sindicais, pelos comités centrais das uniões setoriais e pelas associações regionais de sindicatos. Reuniram, numa base semanal, estatísticas sobre empresas com problemas nas esferas social e do trabalho, que foram depois analisados semanalmente pela FNPR. A monitoria dos sindicatos complementou, de forma significativa, a monitoria do Ministério da Saúde e Desenvolvimento Social da Federação Russa, porque nem todos os desempregados tinham sido considerados pelo governo e pelas autoridades locais.

Dentro dos limites da monitoria, prestou-se especial atenção às seguintes questões: despedimentos; redução de salários e atrasos no pagamento de salários; atraso no pagamento de bónus e outros pagamentos previstos nos acordos coletivos; recusas dos empregadores na celebração ou prorrogação de acordos coletivos, a implementação de um regime de horário de trabalho reduzido; paralisações do trabalho, a introdução de férias obrigatórias por iniciativa da Administração; taxas de crédito pagas pelas empresas; recusas de concessão de crédito e outros problemas que frequentemente acompanham a violação da legislação do trabalho por parte dos empregadores.

O quadro usado durante a monitoria:

Data	Distrito Federal	Região	Empresa	Setor	Nº de Empregados	Nº de despedimentos	Regime de horário de trabalho reduzido	Atrasos no pagamento de salários	Reduções salariais	Recusa dos Bancos na concessão de crédito	Taxas de juro	Outros problemas

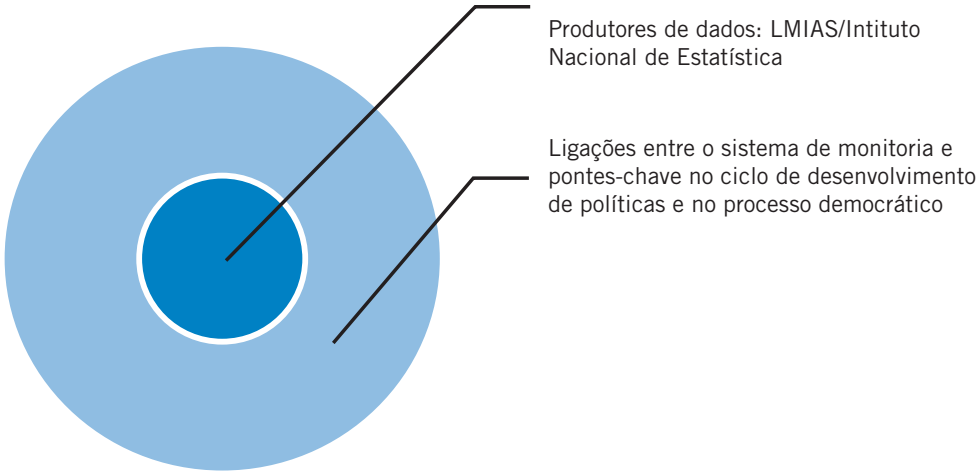
Os resultados foram apresentados para discussão na Comissão Trilateral Russa para a Regulamentação das Relações Sociais e Laborais e na Comissão Governamental sobre desenvolvimento sustentável da economia russa. Obtiveram-se os seguintes resultados:

1. Os sindicatos insistiram no reforço do papel do governo na promoção do emprego. Foram adotadas medidas para conter as tensões no mercado de trabalho em todas as regiões da Federação Russa e foram executadas no período 2009-2011. O financiamento das atividades foi efetuado através do orçamento federal, o que permitiu reduzir o nível de desemprego registado em 1,4 vezes desde o início de 2009 até ao terceiro trimestre de 2011.
2. Em toda a Federação Russa, mais de 5 milhões de pessoas estiveram envolvidas em vários programas desde o início de 2009 e até 1 de setembro de 2011. Como parte dessas atividades foram realizadas: ações preventivas de formação profissional para trabalhadores ameaçados por *layoffs;* a organização de obras públicas e temporárias; estágios (formação no local de trabalho) para os diplomados das instituições de formação profissional; prestação de apoio específico aos cidadãos, incluindo a sua reinstalação em outras localidades para preencher postos de trabalho, bem como implementadas medidas para promover o pequeno empreendedorismo e o emprego independente dos residentes desempregados.
3. O sistema de monitoria dos sindicatos foi uma das razões para a criação do Grupo de Trabalho sobre a modernização das cidades mono-industriais no quadro da Comissão Governamental para o Desenvolvimento e a Integração Económicos. O grupo de trabalho incluiu representantes do Governo, da Administração do Presidente da Federação Russa, de empresas estatais e bancos com participação do Estado, de institutos de desenvolvimento e da Federação dos Sindicatos Independentes da Rússia. O apoio do Governo para a modernização das cidades mono-industriais ajudou à criação de novos postos de trabalho, reduzindo assim consideravelmente a taxa de desemprego. Em 2010-2011, da lista de 335 cidades mono-industriais, 50 foram selecionadas para serem apoiadas por verbas do orçamento federal (35 cidades em 2010 e 15 em 2011).
4. Graças aos dados recolhidos da monitoria dos sindicatos (por exemplo, dados sobre as dívidas salariais em determinadas empresas) foram resolvidos muitos problemas das empresas com a ajuda do Governo. As informações recolhidas durante a monitoria dos sindicatos refletiram em muitos casos dados mais detalhados sobre determinadas empresas do que os dados fornecidos pelas estatísticas oficiais.
5. O Sistema de monitoria dos sindicatos possibilitou a elaboração de previsões precisas de curto prazo, permitindo ainda revelar rapidamente problemas de determinadas regiões, setores da economia e empresas, ajudando a implementar as medidas necessárias.

É necessário realçar que este sistema foi o único no país que não foi baseado em informações recebidas dos empregadores. A principal tarefa para os sindicatos, hoje, é monitorizar a situação nas empresas que estão em situação financeira difícil.

Fonte: Svetlana Esaulova, perita no Departamento de Relações Sociais e Laborais e Parcerias Sociais, Federação dos Sindicatos Independentes da Rússia.

5. Conclusão: os dois círculos concêntricos da monitoria e avaliação



Dentro do primeiro círculo, os atores devem ser persuadidos a participar ativamente no sistema de monitoria da PNE para garantir o seu eficaz funcionamento. Para o conseguir, o processo de conceção e implementação pode ser tão importante como a estrutura institucional final, e os produtores de dados devem estar convencidos de que o sistema de monitoria é uma solução para problemas comuns e não uma mera exigência burocrática. Quando isto for alcançado, o sistema pode ser formalizado e regulamentado.

O segundo círculo de atividades pode ser pensado como uma rede aberta que interliga os produtores de dados a outros sistemas do Governo e com o público; funciona através da criação de ligações e da melhoria dos fluxos de informação, em vez de hierarquias ou funções predeterminadas; quanto mais ligações forem criadas, maiores serão as probabilidades de estimular políticas baseadas em dados empíricos.

Boas práticas na elaboração e implementação de um sistema de monitoria

- Partir dos elementos existentes;
- Reconhecer que a mudança será gradual;
- Fixar como objetivo o início de um processo de mudança em vez de conceber um sistema "perfeito";
- Focalizar-se na adoção de disposições flexíveis que possam ser adaptadas à mudança;
- Definir claramente as relações, os incentivos e as atividades;
- Identificar os pontos de entrada nos processos de tomada de decisão, especialmente no processo de orçamento;
- Adaptar os diversos produtos às necessidades dos destinatários.

Fonte: Tara Bedi et al. (2006): Beyond the numbers: understanding the institutions for monitoring poverty reduction strategies. The World Bank.
http://siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/383220-1153403450741/part2_2.pdf

IV. Financiamento da PNE

Nos círculos governamentais é frequente direcionar-se muita atenção para a elaboração de políticas e planos. No entanto, é a afetação real de recursos para esses planos, que permite a implementação de atividades e transformá-las em resultados de desenvolvimento.

A. Plano e orçamento para os recursos necessários à implementação eficaz da PNE

Com o apoio dos diretores regionais do emprego, a equipa técnica da PNE tem de preparar uma programação realista dos recursos (humanos, de equipamentos e financeiros) necessários para a executar. São necessárias estimativas precisas dos *inputs* requeridos, dos custos unitários e das necessidades financeiras. É preferível seguir as orientações específicas do país a este respeito; e utilizar as linhas orçamentais e os custos unitários oficiais, o que se torna mais fácil se a equipa trabalhar em estreita colaboração com o departamento/unidade do orçamento do ministério e com o departamento do orçamento do Ministério das Finanças. Para preparar um Quadro de Despesas a Médio Prazo (QDMP), se tal procedimento for habitual no país, a equipa deve prever uma afetação intrasetorial das necessidades em matéria de recursos, baseada na classificação orçamental. Estas estimativas devem ser discriminadas por produto (*output*) e indicar qual/quais a(s) instituição(ões) que fornece(m) estes *inputs.* Finalmente, esta desagregação de *inputs* deve ser incluída ou anexada à estratégia de emprego.

O que é o Orçamento?

- Um registo do passado
- Um plano, uma declaração sobre o futuro
- Um mecanismo de afetação de recursos
- Um instrumento para a prossecução da eficiência
- Um meio para garantir o crescimento económico
- Um motor para a distribuição de rendimentos
- Um precedente
- O resultado da negociação política
- A expressão mais operacional das políticas nacionais no setor público

Wildavsky, A. (1975), Budgeting: a comparative theory of budgetary processes, Boston: Little, Brown and Company.

B. Inclusão no orçamento nacional: porquê e como

O orçamento anual é um documento político fundamental, que define as intenções de um governo para aumentar as receitas e utilizar os recursos durante o ano. Através do processo de orçamento, cada governo é forçado a fazer uma série de escolhas relativas à afetação dos recursos disponíveis aos programas e instituições já existentes ou a novos. Os orçamentos podem, portanto, fornecer uma declaração de intenções sumamente clara, muitas vezes mais precisa do que as políticas ou planos em que se baseiam, sobre as prioridades e os compromissos a que o governo quer aderir[4].

[4] ODI Briefing Paper: "*Why budgets matter: the new agenda of public expenditure management*", May 2004, http://www.odi.org.uk

O orçamento nacional está normalmente ajustado às prioridades nacionais, tal como estabelecidas no quadro de desenvolvimento nacional (QDN) e as dotações orçamentais setoriais são definidas dentro de restrições orçamentais para atingir os objetivos do QDN. Como os recursos são limitados, o Ministério das Finanças procede à sua afetação com base em: (i) prioridades do QDN, (ii) na qualidade do pedido setorial de fundos (é ancorado numa política bem articulada com objetivos e metas claros? É realista, ou seja, ajusta-se razoavelmente à dotação alocada etc.)?; (iii) na experiência prévia na utilização dos fundos pelo setor em causa.

Considerando que os recursos são limitados, os orçamentos determinam quem são os vencedores e os perdedores no processo de afetação de recursos. Estas escolhas e compromissos são, por vezes, baseados em considerações técnicas, ainda que, mais frequentemente, sejam o resultado final de uma complexa interação entre os diferentes grupos de interesse, que vão desde membros do Gabinete até departamentos governamentais, de *lobbies* económicos até grupos da sociedade civil[5].

Assim, é fundamental para o ministério responsável pel o Emprego:

- Trabalhar para a integração dos objetivos do emprego no QDN.
- Defender a afetação de fundos com base em argumentos sólidos. Quadros de despesas de médio prazo e orçamentos-programa são instrumentos que podem ser utilizados para este fim.
- Demonstrar a utilização eficiente dos recursos afetos no passado, por exemplo, através da realização de análises das despesas públicas.

1. O Quadro de despesas de médio prazo: um instrumento para defender a afetação de recursos durante as arbitragens orçamentais pelo Ministério das Finanças

O Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP) é um instrumento para afetar recursos em todos os setores da economia, compatível com o quadro orçamental nacional, e que representa um conjunto de prioridades do país a médio prazo, contribuindo para:

- conciliar políticas e orçamentos;
- gerir eficazmente os constrangimentos de recursos;
- ir além da visão do orçamento como instrumento financeiro, no sentido de o converter num instrumento para a formulação estratégica de politicas;
- facilitar a angariação de fundos para as necessidades específicas.

O QDMP inclui um módulo central e módulos setoriais:

(i) **O QDMP central** assegura a ligação entre o quadro de desenvolvimento nacional e o orçamento nacional. Determina as perspetivas da despesa global a médio prazo (3 a 5 anos), o que permitem ao Governo manter os equilíbrios macroeconómicos e a credibilidade externa do país, e afetar os recursos globais potenciais aos diferentes setores e departamentos.

[5] Ibid.

ii) **Os QDMP setoriais**: os departamentos setoriais desenvolvem QDMP, por vezes com orçamentos baseados em programas[6] de modo a executarem as suas políticas setoriais. Tratam-se de orçamentos trianuais, renováveis, que permitem:

- apresentar as necessidades dos programas setoriais, para que possam atingir os objetivos e metas anuais da política;
- indicar o nível de recursos internos necessários e o nível de financiamento externo que terá de ser mobilizado caso surja alguma lacuna no financiamento.
- descrever detalhadamente a dotação do orçamento anual para os vários departamentos e projetos do ministério, fornecendo as dotações intrassetoriais planeadas do envelope (recorrentes e de capital, entre os departamentos e as agências).

Em muitos países, o papel dos parceiros sociais (sindicatos, organizações de empregadores e sociedade civil) é reforçado no QDMP e nos processos de orçamentação[7].

Para mais detalhes, consulte *ILO Guidelines on pro-employment budgeting* (no prelo).

© CIFOIT / G. Palazzo

[6] Em alguns países é solicitado aos Departamentos Setoriais a elaboração de um Orçamento-programa antes de submeterem o seu QDMP setorial. Esta programação orçamental pode prever a lacuna financeira entre o teto indicativo do setor e as suas necessidades para implementar a política setorial. Na Africa Ocidental, o novo regulamento financeiro WAEMU vai introduzir a obrigatoriedade deste Orçamento-programa em 2012 para todos os Estados Membros.

[7] Ver as experiências da África do Sul e do Quénia, in Talierco and Le Houerou, 2006, p. 23.

Caixa 5.12

Relacionar a Política Nacional de Emprego com o orçamento nacional – a experiência do Burkina Faso

No Burkina Faso, como em todos os países que implementam uma estratégia de redução da pobreza, estão em curso reformas para relacionar os processos orçamentais e de planeamento. Através da utilização de instrumentos de programação orçamental baseada nos resultados, como orçamentos trianuais renováveis e análises das despesas públicas, o Governo pretende refletir melhor as prioridades nacionais no orçamento nacional.

O Ministério do Emprego participa neste esforço nacional, já que a implementação da Política Nacional de Emprego (PNE) de 2008 exige a mobilização de recursos financeiros para satisfazer as ambições estabelecidas na política. Um Grupo Técnico Interministerial foi oficialmente criado por decreto ministerial em outubro de 2009 para estabelecer a ligação entre a PNE e o orçamento nacional. Este grupo integra funcionários do Ministério da Economia e Finanças, do Ministério da Agricultura, do Ministério das Infraestruturas e do Ministério da Juventude e Emprego (MoYE*).[1]

Como primeiro passo, o Grupo Técnico realizou uma análise das despesas públicas: com base numa análise cuidadosa das despesas do passado e atuais do MoYE, esta análise formula recomendações para uma melhor afetação do orçamento e um desempenho mais eficaz em termos de custos em relação às orientações estratégicas da PNE. Demonstra que, à luz das ambições da PNE e dos desafios do mercado de trabalho, o orçamento atribuído ao MoYE de recursos próprios do Estado é muito reduzido e os recursos externos são muito limitados. Apesar de um relativamente bom desempenho em termos de execução orçamental, existem restrições significativas relacionadas com a insuficiência de recursos humanos, materiais e técnicos, por exemplo, o MoYE precisa de recursos adicionais para supervisionar e coordenar eficazmente a PNE, havendo também a necessidade de reforçar as capacidades para a monitoria e avaliação dos Fundos de Emprego e dos projetos/programas. Finalmente, esta análise das despesas públicas enfatiza a importância da elaboração de um orçamento trienal renovável (ou quadro de despesas de médio prazo), de modo a operar sob um processo de orçamentação por objetivos. Até 2010, o orçamento do MoYE foi preparado utilizando a abordagem "orçamentação por objeto", baseada em categorias administrativas de despesas. Isso significava que as despesas não poderiam ser relacionadas com os resultados obtidos na realização dos objetivos definidos pela PNE, as dotações intrassetoriais eram baseadas no nível das dotações de anos anteriores e os departamentos definiam as suas necessidades com base no que lhes tinha sido alocado, não havendo uma efetiva monitoria do desempenho dos serviços centrais e regionais ou por projetos-programas e fundos.

Nesta base, o Grupo Interministerial apoiou a elaboração de um orçamento de programação para 2011-2013, o qual define os resultados a alcançar a médio prazo e que ações devem ser tomadas, a fim de alcançar esses resultados, seguido por uma estimativa dos custos dessas ações, bem como a priorização das necessidades em relação às prioridades do MoYE. O orçamento-programa também permite a monitoria da despesa, com base em indicadores de desempenho das metas.

Esta análise das despesas públicas e o orçamento trienal renovável foram debatidos e validados num *workshop* nacional tripartido, em março de 2010. Os parceiros sociais foram informados durante todo o processo através da organização de informações específicas, de formação e reuniões consultivas. Como resultado deste processo, o Ministério do Emprego foi um dos sete ministérios prioritários na apresentação do seu orçamento de programação à Assembleia Nacional em dezembro de 2010.

Fontes: (1) MJE/ILO, Public Expenditure Review of the Ministry of Youth and Employment, March 2010. (2) Eléonore d'Achon (dachon@ilo.org), EMP/POLICY.

[1] O Decreto prevê que o grupo técnico possa ser alargado a qualquer outro ministério setorial o parceiro de desenvolvimento relevantes.

**N.T. Sigla Inglesa. MoYE: Ministry of Youth and Employment.*

2. Análises da despesa pública: um instrumento para convencer o Ministério das Finanças da utilização eficiente das dotações orçamentais anteriores

As Análises da Despesa Pública são estudos de diagnóstico fundamentais de análise da dotação e gestão da despesa pública, que podem ser utilizados para:

(i) informar o planeamento estratégico e a preparação do orçamento;

(ii) identificar formas para melhorar a eficiência e eficácia das afetações de recursos a médio prazo;

(iii) analisar os sistemas de gestão da despesa e as instituições (quadro institucional, capacidade de organização, prática de gestão do Governo).

As análises da despesa pública são simultaneamente retrospetivas e prospetivas. Analisam o desempenho passado e futuro em termos de afetação de recursos e prestação de serviços no sentido de poderem avaliar de forma realista o que o setor deveriá procurar alcançar a médio prazo, em função de: (i) priorização estratégica, (ii) disciplina orçamental, e (iii) eficiência e eficácia operacional.

A análise do desempenho da despesa pública fornece *inputs* para atualizar os QDMP setoriais e reforçar um orçamento orientado para a obtenção de produtos (*outputs*) focalizado na melhoria da prestação de serviços.

As questões centrais de uma análise da despesa pública são:

- A despesa pública está relacionada com a estratégia setorial? (afetação em conformidade com as prioridades setoriais) Como conseguir que as despesas se ajustem mais estreitamente aos objetivos setoriais? Que alterações na afetação de recursos irão permitir alcançar os melhores resultados?
- A execução do orçamento corresponde às afetações orçamentais? Por que não e o que nos podemos permitir fazer?
- A despesa permite otimizar a relação custo/qualidade?
- A despesa permite realizar os productos propostos e alcançar os indicadores de resultados previstos? Por que não e de que forma podemos melhorá-lo?

Para informação mais detalhada, ver Anexo 1 e as ILO Guidelines on pro-employment budgeting *(no prelo).*

3. Que quadro institucional? O processo institucional de orçamentação favorável ao emprego

Grupos de Trabalho Interministeriais

O quadro institucional deve ser clarificado na fase inicial de planeamento de um QDMP ou de uma Análise da Despesa Pública; ambos são frequentemente coordenados pelo Ministério das Finanças ao passo que a sua implementação propriamente dita geralmente é liderada pelo ministério setorial envolvindo, os departamentos do orçamento e planeamento das políticas desse ministério. No caso de uma Análise da Despesa Pública relativa ao emprego, é aconselhável que o ministério responsável pelo Emprego se associe aos ministérios setoriais para garantir que a objetiva do emprego está bem focada, em colaboração com o Ministério das Finanças e do Planeamento.

Isso pode ser alcançado através da criação de um "Grupo de Trabalho Técnico" que inclui os ministérios responsáveis pelo Emprego, os principais ministérios setoriais, e os Ministérios das Finanças, Economia e Planeamento, além da assistência técnica necessária pertinente. Este grupo organiza reuniões técnicas, *workshops* e mesas redondas, para discutir os relatórios intermédios, validar os relatórios finais e apresentar estudos da análise de despesa pública e/ou dos QDMP ao Ministério das Finanças.

O grupo técnico interministerial deve ser integrado no quadro institucional das revisões das Análises da Despesa Pública, dos QDMP e do Quadro de Desenvolvimento Nacional (QDN), ligando o planeamento, a orçamentação e a apresentação de relatórios no mesmo quadro. Muitos países que adotaram os instrumentos do QDMP e da Análise da Despesa Pública, criaram quadros institucionais para o QDN e a Análise de Despesa Pública/QDMP, aos níveis macro e setorial. Alguns países têm focalizado este quadro institucional nas análises da Estratégia de Redução da Pobreza (ERP) com ligações aos processos de Análise da Despesa Pública, de Orçamento-programas e ao QDMP (tais como o Burkina Faso), outros têm relacionado o processo de Análise da Despesa Pública ao processo do QDN (como a Tanzânia) e outros juntaram as estruturas institucionais da ERP e do QDMP com ligações (como a Albânia, ver caixa 5.13).

© OIT / R. Lord

Caixa 5.13 **Estrutura institucional para o QDMP e ERP na Albânia**

Em 1999, o Ministério das Finanças albanês tomou a decisão de prosseguir com uma segunda geração de reformas para melhorar a gestão da despesa pública. Tinha o duplo propósito de estabelecer um quadro de planeamento orçamental mais forte e mais previsível e de fortalecer as ligações entre as políticas governamentais e a afetação de recursos orçamentais. O primeiro QDMP (2001-03) estava intimamente ligado ao desenvolvimento do Documento da Estratégia de Redução da Pobreza (DERP), concluído pelo Governo em 2001. Assim, as políticas e estratégias identificadas no DERP influenciaram as prioridades de despesa identificadas no QDMP, bem como a seleção dos setores para uma análise mais detalhada das despesas em ciclos futuros. As atualizações subsequentes do QDMP para 2001-2004 e 2002-2005 também foram realizadas em paralelo com a preparação e atualização da ERP do Governo em 2001 e 2002.

As estruturas institucionais conjuntas para a coordenação e gestão do ERP do Governo e do QDMP permitiram garantir uma ligação estreita e a coerência entre os objetivos das políticas da ERP do Governo e o orçamento.

As estruturas institucionais do QDMP são um subconjunto das estruturas institucionais da ERP do Governo, sendo ambas compostas por: (i) Comité Diretivo, (ii) Grupo de Trabalho, e (iii) Grupos de Trabalho Técnico Setoriais.

- **O Comité Diretivo do QDMP** é composto pelos membros do Comité inter-ministerial de política económica, ao passo que o Comité Diretivo da Estratégia Governamental de Redução da Pobreza foi alargado para incluir representantes da comunidade de doadores e representantes da sociedade civil, sendo ambos presididos pelo Primeiro-Ministro.
- **O Grupo de Trabalho**, criado pelo Comité Diretivo, é responsável pela coordenação da atividade operacional de todas as ligações institucionais no processo de elaboração da estratégia e da sua implementação. ***O Grupo de Trabalho do QDMP*** é composto pelos vice-ministros e pelo diretore do departamento do orçamento/programação económico dos Ministérios das Finanças, Saúde, Educação, Trabalho e Assuntos Sociais, Governo Local e Descentralização, Agricultura, Economia Pública e Privatização, Cooperação Económica e Comércio, Transportes, Obras Públicas e Turismo. A fim de aproveitar as capacidades locais existentes, especialmente da sociedade civil, o ***Grupo de Trabalho da estratégia governamental de redução da pobreza*** foi ampliado através da nomeação de duas organizações não-governamentais como consultores: o Institut for Contemporary Studies e o Institut for Fiscal Education.
- **Os Grupos de Trabalho Técnico Setoriais** são responsáveis pela elaboração dos temas setoriais relacionados com a estratégia governamental de redução da pobreza e da estratégia orçamental (QDMP) e pela disponibilização da informação pertinente. Os grupos de trabalho técnico setoriais dos Ministérios do Trabalho e dos Assuntos Sociais, Saúde, Agricultura e Educação e Ciência são compostos por 9-10 membros, metade dos quais são representantes dos ministérios dos grupos de trabalho setoriais do QDMP, enquanto a outra metade são representantes dos grupos consultivos da sociedade civil.

Fonte: ILO Guidelines on pro-employment budgeting *(no prelo).*

Informação, sensibilização e formação de mandantes

Antes de constituir este grupo de trabalho técnico interministerial, os mandantes e os ministérios devem receber informação e formação sobre os instrumentos da Análise da Despesa Pública e/ou do QDMP, para compreenderem a sua importância no processo do emprego e nos orçamentos nacionais. O mesmo deverá acontecer em relação aos principais instrumentos que relacionam o QDN com o orçamento nacional. No processo de capacitação devem estar envolvidos os Ministérios das Finanças e do Planeamento; os departamentos de planeamento e orçamento estão normalmente em condições de prestar este apoio com base em diretrizes e documentação interna, com o apoio de doadores, em caso de necessidade.

> Apesar de ainda não ter sido elaborada uma Política Nacional de Emprego, o Governo das **Maurícias** consulta os parceiros sociais no decurso da preparação do orçamento nacional, que por três anos consecutivos deu grande ênfase à criação de emprego e ao crescimento sustentado.
>
> *General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, parágrafo 76.

C. Mobilização de recursos extraorçamentais

Os doadores canalizam cada vez mais os fluxos de ajuda através dos orçamentos nacionais mediante o apoio orçamental direto. No futuro, é expectável que a percentagem do apoio distribuído através de projetos independentes diminua consideravelmente na grande maioria dos países, uma vez que os doadores procuram criar capacidade a longo prazo, melhorar a previsibilidade dos recursos e harmonizar e simplificar a ajuda.

No entanto, por enquanto, o financiamento dos doadores ainda ocorre parcialmente através de projetos específicos. Neste contexto, assumem particular importância as questões da coordenação dos doadores e da melhoria da sustentabilidade da assistência técnica. Um instrumento que provou ser bem-sucedido para canalizar o financiamento dos doadores para as prioridades da PNE foi a criação de um fundo de emprego. Apesar desta solução ser inferior ao apoio orçamental direto, ela tem a vantagem de melhorar a coordenação e eficiência dos recursos externos (ver de seguida o exemplo do Fundo para o Emprego dos Jovens na Sérvia).

Caixa 5.14 **O fundo para o emprego dos jovens na Sérvia**

Em 2009, o Ministério da Economia e do Desenvolvimento Regional da Sérvia estabeleceu, em parceria com o Projeto da OIT - financiado pelo Governo italiano – Parceria para o emprego dos jovens na Sérvia, um Fundo para o Emprego Jovem (FEJ) destinado a oferecer um conjunto completo de serviços e programas de emprego para jovens homens e mulheres desfavorecidos(as). Inicialmente, o Fundo canalizou os recursos do Projeto da OIT supra mencionado, os do Fundo Sérvio para uma sociedade aberta e os do Governo da Sérvia. Em 2010, os recursos do Fundo foram consideravelmente aumentados através da contribuição do programa conjunto do Fundo para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (F-ODM) denominado "Apoio aos esforços nacionais para a promoção do emprego dos jovens e gestão da migração". As operações do Fundo seguem os seguintes princípios:

- **Responsabilidade**: o FEJ funciona como um instrumento financeiro para a disponibilização de fundos de uma forma responsável. Foi criado dentro do Serviço Nacional de Emprego, que é o principal implementador da política de emprego, o fornecedor de serviços de emprego e a autoridade gestora para a implementação de programas de emprego.
- **Transparência**: o Fundo utiliza o sistema de gestão financeira existente do Serviço Nacional de Emprego. A OIT prestou assistência técnica para o desenvolvimento de um sistema de monitoria e avaliação das iniciativas patrocinadas pelo mesmo Fundo.
- **Descentralização**: O processo de tomada de decisão é descentralizado a nível local. Os critérios para a identificação dos serviços de emprego e dos programas que serão executados, a seleção de jovens beneficiários e dos prestadores de serviços é determinada pelos escritórios locais do Serviço Nacional de Emprego, em colaboração com as autoridades locais, parceiros sociais e representantes do setor privado.
- **Eficácia na aprovação dos pedidos e na disponibilização de fundos**: a avaliação dos pedidos individuais e empresariais e as decisões de financiamento são efetuadas a nível local, com base em critérios de elegibilidade estabelecidos pelo próprio Fundo e amplamente divulgados. Os recursos são transferidos do escritório central do Serviço Nacional de Emprego para os seus escritórios locais, que, por sua vez, os disponibilizam aos prestadores de serviços, com base num concurso público e aos jovens que cumpram os critérios de seleção definidos.
- **Sistema de monitoria e avaliação**: A OIT prestou assistência técnica ao Serviço Nacional de Emprego para construir um sistema eficiente e eficaz de monitoria e avaliação de programas de emprego jovem. Este sistema serve para monotorizar e avaliar as iniciativas patrocinadas pelo FEJ, para além de outros serviços e programas de emprego oferecidos pelo Serviço Nacional de Emprego a indivíduos desempregados.

Outros exemplos de fontes de financiamento extraorçamentais são os fundos de emprego financiados através de impostos específicos, como acontece no Paraguai. No que diz respeito à afetação de recursos para as políticas de emprego no Paraguai, a existência de um Fundo de Emprego que obtém o seu financiamento de um imposto sobre a massa salarial implica que

lide com recursos especificamente afetados à implementação de políticas de emprego. Este modo de afetação de recursos tem a vantagem de permitir uma maior estabilidade do financiamento das políticas, porque o Fundo de Emprego beneficia de um fluxo contínuo de recursos, conforme legalmente estabelecido. Isto está em clara oposição com outras modalidades de afetação de recursos nas quais, dependendo da conjuntura económica, é necessário decidir se é ou não aconselhável a implementação de políticas ativas e quais os montantes a aplicar. Este mecanismo de constituição de fundos de políticas de emprego com base num imposto sobre a massa salarial pode ser recomendado e ao mesmo tempo ser extremamente cauteloso com a afetação dos fundos para garantir que estes financiam políticas de emprego, num quadro integrado[8].

Caixa 5.15 **Implementação da política de emprego do Burkina Faso através dos Fundos de Emprego**

O financiamento de programas de mercado de trabalho varia de país para país, mas é cada vez mais frequente a criação de fundos de emprego como mecanismo principal para financiar as políticas ativas do mercado de trabalho e executar as políticas nacionais de emprego. Isto sucede em muitos países da América Latina, Europa de Leste e África, inclusivé o Burkina Faso.

No Burkina Faso, os intrumentos da promoção do emprego consistem em grande parte nos fundos nacionais de financiamento concebidos para mitigarem os défices no mercado de crédito, facilitando o acesso ao crédito às categorias desfavorecidas de promotores empresariais. Desde finais da década de 1990, foram constituídos três fundos de emprego com o objetivo de poder dar uma resposta rápida a problemas transitórios causados pelo Programa de Ajustamento Estrutural, a saber:

(i) *Fundo de Apoio a Iniciativas de Jovens (FAIJ).* Concede apoio financeiro principalmente a atividades voltadas para a integração sócio-profissional dos jovens com formação ao nível do empreendedorismo. O montante do financiamento concedido varia de 200 mil a 2 milhões de Francos CFA. O financiamento é concedido sem qualquer garantia financeira ou material, sendo suficiente uma garantia moral de um patrocinador ou mentor. As taxas de juros são baixas e variam dos 2 por cento para pessoas com deficiência, até aos 3,5 por cento para jovens mulheres e 4 por cento para outros destinatários. Para monitorizar o FAIJ, o Estado estabeleceu um programa de formação em empreendedorismo para 5000 jovens, executado com o apoio de empresas privadas de formação. Estes jovens são formados para preparar e apresentar projetos, sendo os melhores apresentados para financiamento ao FAIJ.

(ii) *O Fundo de Apoio ao Setor Informal (FASI)* procura promover o acesso ao crédito aos operadores do setor informal, oferecendo-lhes empréstimos diretos, garantias e assistência para melhorar a gestão dos créditos concedidos. O FASI concede créditos até um montante máximo de 1,5 milhões de Francos CFA a taxas de juros que variam de 4 por cento a 13 por cento.

(iii) *O Fundo de Promoção do Emprego (FAPE*) concede créditos diretos, disponibiliza pré-financiamento a propostas, cofinancia projetos e oferece garantias aos seguintes setores: produção agrícola, transformação, comércio, engenharia civil, indústrias artesanais e serviços. O Fundo concede financiamentos num montante que varia entre um mínimo de 1,5 milhões de Francos CFA e um máximo de 10 milhões de Francos CFA, por um prazo máximo de 5 anos e com taxas de juros que variam de 8 por cento a 12 por cento. O seu grupo alvo são as pequenas empresas geradoras de emprego.

Os Fundos de emprego são considerados como estruturas permanentes com renovação tácita do subsídio concedido pelo Estado, ou mesmo um aumento da contribuição em caso de crise (por exemplo, 2009 e 2010). Para todos os três fundos de emprego, foram criados entre 2007 e 2008 balcões únicos nas 12 capitais regionais para melhorar o acesso ao financiamento. Estes balcões únicos são uma fonte de informação e orientação para os promotores, organismos de assistência técnica e monitoria dos projetos financiados, sendo acima de tudo um instrumento para simplificar e acelerar os procedimentos administrativos dos fundos nacionais de promoção do emprego.

Fonte: Eléonore d'Achon, Departamento de Políticas de Emprego, OIT.

[8] Fonte: G. Reinecke, Equipa Trabalho Digno da OIT, Santiago, Chile.

Anexo 1
Boas práticas nas análises da despesa pública em dois países-piloto

Em junho de 2009 foi lançado no Burkina Faso e na Tanzânia um processo de análise da despesa pública relativa ao emprego, partindo de dois pontos de entrada: (i) as atividades do ministério responsável pelo Emprego e (ii) os setores prioritários com elevadas taxas de emprego e potencial para gerar ganhos de produtividade. As principais lições retiradas da experiência adquirida nesses dois países-piloto são as seguintes:

- Para fomentar o debate, informar e capacitar os mandantes para melhorar a orçamentação nacional favorável ao emprego é essencial informar e sensibilizar os ministérios e mandantes para a análise da despesa pública.
- Formar equipas técnicas interministeriais para coordenar os estudos sobre a análise da despesa pública. As propostas de reforma da gestão das despesas públicas apresentadas nestes processos de análise a nível nacional requerem o empenhamento do país para garantir o seu sucesso. Os principais dirigentes da administração pública devem estar empenhados nas recomendações e propostas, para que a reforma tenha êxito. Em termos mais genéricos deve ser adotada uma abordagem participativa através do processo que inclua consultas a uma vasta gama de grupos de *stakeholders* (ministérios, governos locais, parceiros sociais, setores privados e parceiros de desenvolvimento) sobre as suas perspetivas para o desenvolvimento do país.
- Apoiar os ministérios responsáveis pelo Emprego na coordenação do processo de análise da despesa pública no emprego. É essencial incluir a orçamentação favorável ao emprego, as análises da despesa pública e os Quadros de Despesa de Médio Prazo (QDMP) sobre emprego como atividades na formulação da PNE.
- Ajustar os ciclos orçamentais e o trabalho dos outros doadores.

Por outras palavras, durante a fase de formulação da PNE, é essencial informar e capacitar os mandantes e ministérios sobre os instrumentos da orçamentação favorável ao emprego e incluir as análises de despesa pública e os QDMP sobre o emprego como objetivos na PNE e no seu plano de ação.

Grupo de Trabalho interministerial para a análise da despesa pública sobre o emprego

No **Burkina Faso**, foi oficialmente criado por Decreto Ministerial de outubro de 2009 um grupo técnico interministerial sobre a análise da despesa pública e os QDMP relativos ao emprego.

Este grupo inclui membros do Ministério da Economia e Finanças, do Ministério da Agricultura, do Ministério das Infraestruturas, do Ministério da Juventude e Emprego (MoYE), podendo ser aberto a outros ministérios que queiram trabalhar com o MoYE para agilizar objetivos de emprego nas suas próprias análises da despesa pública, QDMP e Orçamento-programa, e aos parceiros de desenvolvimento interessados em análises da despesa pública sobre o emprego, a nível setorial (Banco Mundial, Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, sistema das Nações Unidas, entre outros). O

Comité de Análise da Despesa Pública é presidido pelo Secretariado Permanente de Políticas e Programas Financeiros e, juntamente com o seu Secretariado Técnico, está localizado na Direção-Geral do Orçamento. Este Comité presta apoio aos departamentos setoriais e lidera a Análise da Despesa Pública Nacional (linhas diretrizes para o desenvolvimento de análises da despesa pública, em curso), e monitora as análises da despesa pública setoriais (resultados e recomendações). O Comité Técnico do Orçamento/QDMP e a Comissão sobre a reforma do planeamento orçamental são responsáveis por apoiar e monitorizar os departamentos de planeamento orçamental.

Membros do Grupo de Trabalho interministerial no Burkina Faso (nomeados oficialmente por Decreto Ministerial em outubro de 2009).

- Ministério da Juventude e Emprego (MoYE): Direção-Geral de Programas e Estratégias de Emprego, Direção-Geral da Formação Profissional, Direção-Geral da Agência Nacional para o Emprego, o Observatório Nacional de Emprego e Formação Profissional, Direção de Estudos e Planeamento, Direção de Administração e Finanças (6)
- Ministério da Economia e Finanças: Direção-Geral do Orçamento (Comité Técnico de Análise da Despesa Pública, Comité do Orçamento-Programa), Direção-Geral de Economia e Planeamento (Direção de Planeamento Setorial, Direção de Coordenação da Política de Redução da Pobreza) e Secretariado Permanente de Programas e Políticas Financeiros (4)
- Ministério da Agricultura, Recursos Hídricos e Pesca: Departamento de Estudos e Planeamento, Direção-Geral de Economia Rural (2)
- Ministério das Infraestruturas: Departamento de Estudos e Planeamento (1)

Este grupo técnico interministerial reuniu-se durante o processo para orientar o trabalho da Análise da Despesa Pública. Tem a responsabilidade de requisitar relatórios e realizar e coordenar o trabalho das análises da despesa pública e dos QDMP sobre o emprego. Submete tais relatórios e documentação aos ministérios setoriais, ao Comité de Análise da Despesa Pública, ao Comité de Orçamento-Programa, bem como às comissões técnicas sobre a estratégia de redução da pobreza e as estruturas de diálogo setorial, em particular o Conselho Nacional para o Emprego e Formação Profissional (CNEFP). O CNEFP desempenha o papel de Comité Diretivo da PNE e da Análise das Despesas Públicas/QDMP sobre o emprego.

Na **Tanzânia**, foram designados pontos focais pelos Ministérios das Finanças, Trabalho e Emprego, e Energia para criar o Grupo Técnico de Análise da Despesa Pública sobre o Emprego. A coordenação do processo é liderada pelo Ministério das Finanças, com o apoio do Comissário do Orçamento e do Secretário Adjunto Permanente do Ministério das Finanças, que é igualmente o presidente do grupo principal de trabalho sobre a Análise da Despesa Pública.

Ao contrário do Burkina Faso, o processo de Análise da Despesa Pública na Tanzânia, tem uma configuração mais lenta, por duas razões: (i) deficiências no trabalho de coordenação entre os ministérios, especialmente o Ministério do Trabalho e o Ministério das Finanças, e (ii) a ausência de instrumentos de orçamentação transversais (*mainstreaming)* favoráveis ao emprego no Programa e na Política Nacional de Emprego. Desde 2007, no Burkina Faso, as Análises da Despesa Pública e os QDMP sobre o emprego são objetivos a alcançar na PNE e no seu plano de ação, na sequência da realização de seminários sobre a forma como integrar a componente emprego na estratégia de redução da pobreza e nos processos de orçamentação, com a colaboração estreita do Ministério das Finanças.

Quais os setores chave para as primeiras Análises da Despesa Pública relativa ao emprego?

Em ambos os países-piloto, os mandantes principais acordaram em conferir à Análise da Despesa Pública um enfoque setorial para garantir a profundidade da análise e recomendações práticas, no sentido de intensificar os resultados em matéria de emprego e de produtividade. No Burkina Faso, escolheram o setor agrícola ao passo que, na Tanzânia, a escolha recaiu sobre o setor da energia. Em ambos os casos, os setores selecionados constituem motores de crescimento mais importantes no quadro quinquenal de desenvolvimento nacional.

No **Burkina Faso**, os critérios de seleção do Grupo Técnico basearam-se na existência de Análises da Despesa Pública e de Orçamentos-programa/QDMP setoriais para trabalharem com os departamentos mais avançados na área da análise e planeamento orçamental, para concentrarem-se mais na análise do impacto das despesas no emprego e no desenvolvimento de indicadores relativos às metas do emprego nos orçamentos-programa e nos QDMP setoriais.

Na **Tanzânia,** os debates com os Ministérios das Finanças e do Trabalho realçaram a importância do setor da energia na futura Estratégia Nacional de Desenvolvimento do Governo como um fator potenciador do emprego e como motor do crescimento nacional. Além disso, o setor da energia representa a principal limitação para o setor empresarial apesar do seu enorme potencial impacto na criação de empregos diretos e indiretos e nos ganhos de produtividade. Este setor foi igualmente selecionado na sequência de uma mesa redonda entre os *stakeholders* subordinada ao estudo sobre Energia, Empregos e Competências em Mtwara (com o apoio da OIT em junho de 2009), que apelou à realização de um estudo nacional sobre o potencial de criação de emprego a partir da expansão planeada da rede elétrica nacional. Os projetos de eletrificação contemplados no Plano Estratégico de Médio Prazo do Ministério da Energia têm repercussões importantes nos setores produtivos (agricultura, indústria, comércio, etc.) e sobre o emprego produtivo.

Cronograma para as Análises da Despesa Pública relativa ao emprego

No **Burkina Faso**, o Banco Mundial realizou Análises da Despesa Pública nos setores sociais e no setor agrícola em 2009 e no setor de infraestruturas em 2010. O Grupo Técnico da Análise da Despesa Pública relativa ao emprego decidiu realizar umas Análises da Despesa Pública, focalizadas no emprego no setor da agricultura a partir de outubro de 2009 e outra para o setor das infraestruturas (incluindo os recursos hídricos, a construção e a habitação) em 2010, em linha com o cronograma das Análises setoriais da despesa pública do Banco Mundial em colaboração com o Ministério das Finanças.

O grupo técnico interministerial ajustou o seu plano de trabalho para 2009 e 2010 ao ciclo orçamental (preparação dos QDMP setoriais entre dezembro a abril, baseado nas Análises da Despesa Pública para serem apresentados ao Ministério das Finanças em maio, e aprovados em junho pelo Ministério das Finanças). A análise irá centrar-se em programas-chave e será anexada as Análises da Despesa Pública na agricultura e nas infraestruturas realizadas pelo Banco Mundial.

Na **Tanzânia**, a Análise da Despesa Pública relativa ao emprego no setor da energia teve início em novembro de 2009 e será submetida ao Comité de Análise da Despesa Pública em 2011 no sentido de poder integrar as Diretrizes Orçamentais (dezembro e janeiro) e o QDMP do Ministério da Energia durante a fase de formulação do QMDP do setor (janeiro a março) e antes da finalização do processo de preparação do orçamento (em abril e maio).

Cobertura das Análises da Despesa Pública relativa ao emprego

No **Burkina Faso**, a Análise da Despesa Pública do Ministério do Emprego (centrada nas suas próprias atividades e programas) incidirá sobre três questões fundamentais relacionadas com o sistema de gestão e desempenho das despesas: (i) as afetações de recursos são consistentes com as prioridades estratégicas da PNE? (ii) a execução do orçamento está de acordo com as afetações iniciais? (iii) o que são a eficiência e eficácia da despesa (resultados obtidos em relação aos objetivos definidos em termos de promoção do emprego e formação profissional, especialmente para jovens)?

As Análises da Despesa Pública setoriais sobre o emprego incidirão sobre o impacto da Despesa Pública no emprego nos setores respetivos, analisando a afetação e execução das despesas em relação às metas de emprego. Uma vez que a análise do sistema de gestão da despesa pública nestes setores já tinha sido ou será conduzida (Análises recentes da Despesa Pública do Banco Mundial e Ministério das Finanças), o estudo centra-se fundamentalmente na relação entre a afetação de recursos, a implementação do orçamento e o impacto no emprego relativamente aos objetivos nacionais de emprego (número de postos de emprego e a sua qualidade, a produtividade do trabalho, igualdade no emprego, inclusão dos grupos-alvo, como jovens, mulheres, migrantes, trabalhadores com deficiência, etc.), analisando o impacto direto e indireto da despesa sobre o emprego (em especial das despesas de capital e dos fundos de apoio para a promoção do emprego).

A Análise da Despesa Pública do ministério responsável pelo Emprego cumprirá dois propósitos: a preparação do QDMP e do Orçamento-Programa do ministério, e como base para os Ministérios da Agricultura e das Infraestruturas incluírem os indicadores de emprego nos seus próprios Orçamentos-programa e QDMP setoriais.

Todas as Análises da Despesa Pública poderiam ser utilizadas como documentos de promoção que contribuem para uma melhor integração das metas do emprego e do trabalho digno na nova estratégia de crescimento acelerado e desenvolvimento sustentável do Governo.

Na **Tanzânia**, a Análise da Despesa Pública centrada no emprego no setor da energia analisa o impacto do investimento público nesse setor, em particular a expansão da rede elétrica em função do aumento da produtividade e dos impactos na criação de empregos (diretos e indiretos). Irá analisar o impacto dos investimentos passados e dos futuros previstos, em termos de crescimento do emprego produtivo, para avaliar a forma como as afetações de recursos poderia maximizar o emprego produtivo. O estudo também examinará os défices de competências e, de modo geral, as limitações da oferta (empregabilidade, mobilidade) e da procura de trabalho (ambiente empresarial, desenvolvimento das PME).

Os resultados deste estudo da análise de despesa pública irão orientar o processo de orçamentação nacional através das Diretrizes Orçamentais e poderão servir como um documento de promoção para uma melhor integração das metas do emprego e do trabalho digno na nova estratégia de crescimento do Governo (2010-2015).

Glossário

Administração do trabalho

Atividades da Administração Pública na área da política nacional do trabalho.

Análise da despesa pública

Estudo de diagnóstico essencial, analizando a afetação e gestão da despesa pública.

Coerência das políticas

A Iniciativa da Coerência das Políticas (ICP) da OIT para o crescimento, emprego e trabalho digno, visa ajudar os países na formulação e adoção de portefólios de políticas que apoiem a coerência entre os objetivos do crescimento económico e a criação de trabalho digno para todos. Mais aconselhamentos de políticas coerentes por parte das organizações internacionais é um elemento essencial no desenvolvimento de estratégias mais eficazes. Os elementos desta abordagem são: (a) melhor equilíbrio entre os objetivos tais como o crescimento sustentável, a equidade, o emprego e o trabalho digno; (b) uma combinação de políticas mais abrangente e uma melhor sequência para obter esses objetivos; e (c) a criação de mais espaço político para a implementação das prioridades de política nacional. O trabalho da OIT envolve a análise e desenvolvimento das políticas no apoio de uma maior coerência entre elas e da promoção do diálogo político no sistema multilateral, incluindo as instituições financeiras internacionais.

Desenvolvimento das políticas públicas

O processo complexo e abrangente pelo qual as questões políticas são identificadas; a agenda de políticas públicas é definida; as questões são investigadas, analisadas e avaliadas; as políticas são definidas e aprovadas; e, uma vez implementadas, o seu impacto é avaliado.

Diálogo sobre políticas públicas

Interação entre os governos e as organizações não-governamentais nas várias etapas do processo de desenvolvimento de políticas, que estimula a partilha de conhecimentos e experiências no sentido de poder obter as melhores políticas públicas possíveis.

Diálogo Social

Inclui todos os tipos de negociação, consulta ou simples troca de informação entre representantes dos governos, empregadores e trabalhadores sobre questões de interesse comum relativas à política económica e social. A definição e a conceção de diálogo social variam de país para país e de região para região, encontrando-se ainda numa fase evolutiva.
http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm

Empregabilidade

O termo refere-se às competências e qualificações móveis que reforçam a capacidade individual de utilizar oportunidades da educação e formação disponíveis para assegurar e manter um trabalho digno.

Emprego produtivo É definido como um emprego que tem um retorno suficiente do trabalho prestado que permite ao trabalhador e aos/às seus/suas dependentes ter um nível adequado de consumo/rendimento que satisfaz as suas necessidades básicas.

Empregos Verdes Empregos que contribuem substancialmente para a preservação e o restabelecimento da qualidade ambiental. Os empregos são verdes quando ajudam a reduzir o impacto ambiental negativo, conduzindo em última instância à criação de empresas e economias sustentáveis do ponto de vista ambiental, económico e social. Mais exatamente, os empregos verdes são empregos dignos que reduzem o consumo de energia e matérias-primas, limitam as emissões de gases de efeito de estufa, minimizam os desperdícios e a poluição e protegem e restabelecem os ecossistemas.

Emprego vulnerável A soma dos trabalhadores por conta própria com os trabalhadores familiares não remunerados.

Estratégia de emprego Uma linha de ação para implementar a política de emprego, incluindo resultados e produtos, indicadores SMART, um plano de trabalho com uma clara definição de responsabilidades e um orçamento pormenorizado.

Estratégia de Redução da Pobreza Normalmente conhecido como DERP (Documento de Estratégia de Redução da Pobreza), contém uma avaliação da pobreza e descreve as políticas e os programas macroeconómicos, estruturais e sociais que o país deverá adotar ao longo de vários anos para promover o crescimento e reduzir a pobreza, bem como as necessidades de financiamento externo e as fontes de financiamento relacionadas. O DERP é preparado pelos governos de países de baixos rendimentos através de um processo participativo envolvendo os *stakeholders* a nível interno e os parceiros externos para o desenvolvimento, incluindo o FMI e o Banco Mundial.
http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm

G20 O Grupo dos Vinte Ministros das Finanças e Governadores dos Bancos Centrais (G20) foi criado em 1999 para reunir, sistematicamente, as economias industrializadas e em desenvolvimento relevantes, para discutirem assuntos fundamentais para a economia global. O G20 é o primeiro fórum em matéria de desenvolvimento económico internacional a promover um debate aberto e construtivo entre os países industrializados e de mercado emergentes sobre assuntos chave relacionados com a estabilidade económica global. Ao contribuir para o reforço da arquitetura financeira internacional e proporcionar oportunidades de diálogo sobre as políticas nacionais, a cooperação internacional e as instituições financeiras internacionais, o G20 apoia o crescimento e o desenvolvimento em todo o mundo.
http://www.g20.org.en

Indicador

Um indicador é um instrumento que fornece informação que permite medir o grau de realização dos objetivos, refletir as mudanças relacionadas com uma intervenção e monitorizar o estado e os progressos de um sistema complexo. Os indicadores, como o próprio nome indica, representam um tópico ou tema mas não pretendem cobri-los de forma abrangente. A sua escolha é assim crucial.

Inflação e deflação

Um aumento geral dos preços em toda a economia é designado por inflação. Quando os preços baixam isso é deflação; os economistas medem estas alterações nos preços através dos índices de preços. Fala-se de inflação quando se dá o sobreaquecimento da economia e ela cresce muito rapidamente. Da mesma forma uma economia em declínio pode levar à deflação. Os representantes dos bancos centrais, que controlam o volume de dinheiro do país, tentam evitar as variações nos níveis dos preços através da política monetária; por exemplo, o aumento das taxas de juro ou a redução da oferta de moeda na economia irão reduzir a inflação. Os representantes dos bancos centrais tentam estabilizar os preços para proteger as economias das consequências negativas das alterações de preços.

Macroeconomia

Ramo da economia que estuda os aspetos gerais e o funcionamento da economia (incluindo a economia nacional, regional ou global). Os macroeconomistas estudam indicadores agregados como o produto, o rendimento nacional, taxas de desemprego, inflação ou níveis de preços para compreender o funcionamento global da economia. Desenvolvem modelos que explicam a relação entre fatores como o rendimento nacional, o produto, o consumo, a poupança, o investimento, o comércio internacional e as finanças internacionais. Apesar de a macroeconomia ser uma área de estudo muito ampla, há duas áreas de pesquisa que são emblemáticas: a tentativa de perceber as causas e consequências de flutuações de curto prazo no rendimento nacional (ciclo económico) e a tentativa de perceber as determinantes do crescimento económico de longo prazo (aumentos no rendimento nacional). Os governos e as grandes empresas recorrem aos modelos macroeconómicos e às suas previsões para os ajudar no desenvolvimento e avaliação da política económica e da estratégia comercial.

Meta

Nível quantitativo e mensurável que se espera conseguir atingir numa data determinada. A concretização das metas pode ser monitorizada através do uso de indicadores.

Meta do emprego

Um compromisso político explícito assumido, ao mais alto nível, de atingir um resultado de emprego num prazo determinado definido como o principal objetivo macroeconómico. Frequentemente, mas nem sempre, o prazo para alcançar a meta do emprego coincide com um ciclo político particular, como por exemplo um ciclo eleitoral.

Negociação coletiva Negociação livre e voluntária entre as duas partes independentes interessadas. A negociação coletiva ocorre entre um empregador, um grupo de empregadores ou uma ou mais organizações de empregadores, por um lado, e uma ou mais organizações de trabalhadores, por outro, no sentido de determinar as condições de trabalho e de emprego, ou de regulamentação das relações entre empregadores e trabalhadores. Pode ocorrer em muitos níveis diferentes, sendo que por vezes um nível complementa o outro, por exemplo, numa unidade dentro de uma empresa, ou a nível empresarial, setorial, regional ou nacional.

Objetivo Uma declaração curta, clara e específica que descreve o que a política pretende atingir.

Orçamentação favorável ao emprego Preparação do orçamento nacional priorizando a promoção do emprego através da definição de objetivos e metas de emprego apesar dos potenciais objetivos contraditórios entre a criação de emprego e a consolidação orçamental.

PIB: Produto Interno Bruto Refere-se ao valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do país num dado período.

Planeamento estratégico Processo de definição da estratégia ou rumo a seguir e de otimizar a tomada de decisão sobre a melhor afetação de recursos para seguir esta estratégia, incluindo o capital e as pessoas. Os processos de planeamento estratégico e de tomada de decisões devem terminar com a definição de objetivos e um roteiro (*roadmap*) de meios para os alcançar.

Política de Emprego Uma visão ligada a um quadro concertado e coerente que interliga todas as intervenções na área do emprego necessárias para alcançar a meta do emprego.

Política orçamental A utilização da despesa e da cobrança de impostos (tributação) do Governo para influenciar a economia. Os dois principais instrumentos da política orçamental são a despesa pública e a tributação, bem como os empréstimos relacionados. Alterações no nível e na composição da tributação e da despesa pública podem ter impacto nas seguintes variáveis da economia: procura agregada e nível da atividade económica, modelo de afetação de recursos e distribuição de rendimentos.

Políticas macroeconómicas Políticas governamentais dirigidas à economia agregada, normalmente para promover os objetivos macroeconómicos do pleno emprego, da estabilidade dos preços e do crescimento económico. Os instrumentos principais da política macroeconómica são as alterações na taxa de juro e a oferta de moeda – conhecida como política monetária – e as alterações na tributação e na despesa pública – designada por política orçamental.

Políticas financeiras e macroeconómicas favoráveis ao emprego Políticas e instituições concebidas para manter a procura agregada, mobilizar e canalizar as poupanças, afetar créditos em conformidade com os objetivos sociais e económicos identificados; e promover a estabilidade macroeconómica e financeira com o objetivo de promover o crescimento que irá gerar emprego, rendimento e riqueza para a maioria incluindo os pobres.

Política Monetária É o processo através do qual a autoridade monetária de um país controla a oferta de moeda, frequentemente o *target* da taxa de juro para promover o crescimento económico e a estabilidade. As metas oficiais incluem normalmente preços relativamente estáveis e baixo desemprego. A política monetária assenta na relação entre as taxas de juro numa economia, isto é, o preço a que o dinheiro pode ser emprestado e a oferta total de moeda. A política monetária recorre a uma variedade de instrumentos para controlar um ou ambos os fatores no sentido de influenciar resultados como o crescimento económico, a inflação, as taxas de câmbio com outras moedas e o desemprego. Pode ser expansionista ou contracionista: uma política expansionista aumenta a oferta de moeda total à economia mais rapidamente do que o habitual e a contracionista expande a oferta de moeda de forma mais lenta do que o normal ou inclusivamente diminui-a. A política expansionista é utilizada tradicionalmente para combater o desemprego numa situação de recessão ao baixar as taxas de juro na esperança de que o crédito fácil irá conduzir à expansão dos negócios. A política contracionista destina-se a desacelerar a inflação esperando conseguir evitar as distorções resultantes e a deterioração dos valores dos ativos.

Política pública Um conjunto de decisões interligadas, adotadas pelas autoridades públicas, relativas à seleção de objetivos e aos meios para os atingir.

População em idade ativa Pessoas com 15 ou mais anos de idade, embora tal possa variar sensivelmente de país para país. A norma da OIT para o limite etário mais baixo é de 15 anos.

Produto (*output*) Produto direto das medidas adotadas para alcançar os resultados da política: surgem primeiro e são mais tangíveis que os resultados.

Programas de emprego Instrumentos para a implementação da política de emprego, normalmente construídos à volta dos objetivos da política.

Projetos de emprego Intervenções financiadas por doadores que deverão ser alinhadas com os resultados das políticas de emprego.

Quadro de despesas de médio prazo

O Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP) é um planeamento anual de despesas trianuais renováveis. Define as prioridades para as despesas a médio prazo e rigorosas restrições orçamentais contra as quais os planos do setor podem ser desenvolvidos e ajustados. Os QDMP contêm ainda critérios de resultados para permitir a monitoria do desempenho. É um instrumento utilizado para afetar recursos através dos vários setores da economia, consistente com o quadro macroeconómico nacional e que representa um conjunto de prioridades do país a médio prazo. O QDMP juntamente com o Documento do Quadro orçamental anual fornece a base para o planeamento orçamental anual.
http://www.grips.ac.jp/en/module/prsp/MTEF1.html

Quadro Nacional de Desenvolvimento (QND)

Um plano de política e estratégia definido num período determinado de tempo, que descreve as prioridades de desenvolvimento a nível do país.

Rácio emprego-população

O rácio emprego-população é a proporção da população de um país em idade ativa que está empregada. Apesar do rácio global elevado ser geralmente considerado como positivo, o indicador não é suficiente para a avaliação do nível de trabalho digno ou para comprovar a presença de um défice de trabalho digno. São necessários indicadores adicionais para avaliar questões como os rendimentos, a duração do trabalho, o emprego no setor informal, o subemprego e as condições de trabalho. Além disso, um rácio elevado pode também ser impulsionado por fatores relacionados com a oferta (por exemplo, uma maior dificuldade económica pode forçar as pessoas a aceitarem oportunidades de emprego inadequadas).

Resultado (*outcome*)

O produto ou o resultado final da implementação da política. Um resultado está sempre ligado a um objetivo.

Sistema de administração do trabalho

Todos os organismos da Administração Pública responsáveis por e/ou envolvidos na administração do trabalho – sejam departamentos ministeriais ou agências públicas, incluindo as agências paraestataias e regionais ou locais, ou qualquer outra forma de administração descentralizada – e qualquer quadro institucional para a coordenação das atividades desses organismos e para consultas com/participação dos empregadores e trabalhadores e das suas organizações.

Sistema de proteção social

A proteção social refere-se a um conjunto de prestações disponibilizadas (ou não) pelo Estado, mercado, sociedade civil e agregados familiares – ou através da combinação dessas agências, aos indivíduos/agregados familiares para reduzir a privação pluridimensional que pode afetar as pessoas pobres menos ativas (ex: os idosos ou as pessoas com deficiência) ou as pessoas pobres ativas. Assegura a cobertura de todas as garantias contra a redução ou perda de rendimentos em caso de doença, velhice, desemprego ou outras dificuldades, e inclui a solidariedade familiar e étnica, poupanças coletivas ou individuais, seguros privados, seguro social, sociedades mutualistas, segurança social, etc.

Trabalhadores familiares não remunerados

Trabalhadores com emprego independente em estabelecimentos geridos por familiares, com um nível de envolvimento demasiado limitado na sua administração.

Trabalhadores pobres

Pessoas que trabalham mas cujos rendimentos são insuficientes para lhes permitir, a si e aos seus dependentes, saírem da pobreza. Isto acontece porque o retorno do seu trabalho é muito baixo (o que está normalmente associado a baixos níveis de produtividade) e/ou porque não têm trabalho suficiente e gostariam de trabalhar mais.

Trabalhadores por conta própria

Trabalhadores com emprego independente e que não contratam "empregados" de forma permanente.

Texto escrito conforme o Acordo Ortográfico - convertido pelo Lince.

Departamento de Políticas de Emprego
Bureau Internacional do Trabalho
Genebra, Suíça

E-mail: EMP_POLICY@ilo.org
Sítio: http://www.ilo.org/emppolicy/lang--en/index.htm

Fotos da capa:
CIFOIT/R. Borgo, OIT/M. Crozet, OIT/T. Falise, CIFOIT/G. Palazzo

ISBN: 978-92-2-826423-4