
Conferência Internacional do Trabalho, 101ª Sessão, 2012

Relatório V

A crise do emprego jovem: Tempo de agir

Quinto item da ordem de trabalhos

***Bureau* Internacional do Trabalho Genebra**

A edição original desta obra foi publicada pelo Bureau Internacional do Trabalho, Genebra.
Copyright © 2012 Organização Internacional do Trabalho.
Copyright © da edição em língua portuguesa 2012 Cooperativa António Sérgio para a Economia Social.
Traduzido e publicado mediante autorização.

A crise do emprego jovem: Tempo de agir

ISBN: 978-972-9424-41-0 (versão impressa)

Também disponível em Inglês: *The youth employment crisis: Time for action*, Geneva, 2012, Copyright © International Labour Organisation (ISBN 978-92-2-124499-8; ISBN 978-92-2-124500-1 (Web pdf) ISSN 0074-6681), Francês: *La crise de l'emploi des jeunes : Il est temps d'agir* (ISBN 978-92-2-224499-7 ; ISBN 978-92-2-224500-0 (pdf WEB) ; ISSN 0251-3218), Copyright © Organisation Internationale du Travail , Genève, 2012, e Espanhol: *La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!* (ISBN 978-92-2-324499-6), Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2012.

- A edição deste Relatório só foi possível com o financiamento da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, CIPRL (CASES).

Tradução: A Santos

Depósito legal: 343610/12

Impressão: Soartes - artes gráficas, lda.

Tiragem: 500 exemplares

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.

Impresso em Portugal

Índice

	pág.
Introdução	1
Uma crise do emprego jovem de proporções sem precedentes.....	1
A OIT e o emprego jovem	4
A resolução adotada na Conferência de 2005: Um apelo para a ação global.....	5
Assumindo o novo desafio global: Tempo de agir.....	7
Estrutura e conteúdo do relatório.....	7
Capítulo 1 A crise do emprego jovem: tendências, características e novos desafios.....	9
1.1. Tendências da população jovem.....	9
1.1.1. Diversidade no desafio demográfico	9
1.1.2. Converter o desafio demográfico no “dividendo” da juventude.....	11
1.2. Tendências do mercado de trabalho para os jovens	12
1.2.1. Diminuição da participação no mercado de trabalho	12
1.2.2. O desemprego de jovens a atingir proporções sem precedentes.....	12
1.2.3. Empregos de menor qualidade para os jovens: trabalhadores pobres, baixos salários e informalidade	16
1.2.4. Novos desafios na transição dos jovens para o trabalho digno	21
1.3. A crescente polarização e agravamento das desvantagens entre os jovens	25
1.4. Perspetivas futuras	30
Capítulo 2 Políticas de trabalho digno para os jovens: questões chave e lições a retirar	33
2.1. O emprego jovem: uma prioridade crescente nas agendas políticas nacionais.....	34
2.2. Estratégia de crescimento, ambiente da política macroeconómica e emprego jovem	38
2.2.1. Repensar os contextos das políticas macroeconómicas favoráveis ao emprego.....	41
2.3. Educação e formação	49
2.3.1. Educação de base: Desafios em termos de acesso e qualidade.....	50
2.3.2. Iniciativas de segunda oportunidade	54
2.3.3. Ensino superior e desemprego de diplomados	54
2.3.4. Reforçar a ligação entre sistemas de educação e formação e o mundo do trabalho	56
2.3.5. As reformas e formação técnico-profissionais (TVET).....	58
2.3.6. Programas de aprendizagem, de estágios e de formação no posto de trabalho e contratos de formação	59

2.4.	Políticas e instituições do mercado de trabalho.....	64
2.4.1.	Políticas ativas do mercado de trabalho	64
2.4.2.	Serviços de emprego	65
2.4.3.	Os subsídios aos salários, salário mínimo e emprego jovem	67
2.4.4.	Os contratos de trabalho, proteção e integração dos jovens no mercado de trabalho	69
2.4.5.	Transição para a formalidade	71
2.4.6.	As lições retiradas	72
2.5.	Promover o empreendedorismo e emprego independente de jovens	77
2.5.1.	Impacto dos programas de empreendedorismo jovem	80
2.6.	Promoção do emprego jovem através de cooperativas.....	82
2.7.	Programas de investimento Público e Emprego (PIPEs).....	84
2.8.	Normas internacionais do trabalho e emprego jovem.....	87
2.9.	A proteção social para os trabalhadores jovens	90
2.9.1.	Os subsídios de desemprego: Cobertura de jovens desempregados com alguma experiência de trabalho	91
2.9.2.	Os subsídios de desemprego: articulação com as políticas ativas do mercado de trabalho	93
2.9.3.	Cobertura da segurança nacional dos jovens para outros riscos para além do desemprego	93
2.10.	A participação dos jovens o diálogo social e a negociação coletiva	96
2.10.1.	A negociação coletiva e os jovens	99
2.11.	Coerência, coordenação e avaliação das políticas.....	103
2.11.1.	Acompanhamento e avaliação	105
Capítulo 3	Apoio do BIT ao emprego jovem e as parcerias globais.....	107
3.1.	A estratégia de apoio do BIT	107
3.2.	Parcerias globais para o emprego jovem.....	114
3.2.1.	A Declaração do Milénio, os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e o sistema das Nações Unidas	114
3.2.2.	A Rede de Emprego Jovem (REJ)	115
3.2.3.	O G20 e o emprego jovem	116
3.2.4.	Outras parcerias	118
Capítulo 4	Resumo das observações e possíveis caminhos a seguir	121
	Pontos sugeridos para discussão	125
Anexo I	Apoio da OIT sobre emprego jovem aos Estados Membros, 2006-11	127
Anexo II	Actividades em curso da OIT de cooperação técnica em matéria de emprego jovem	128

Introdução

Uma crise do emprego jovem de proporções sem precedentes

1. A crise do emprego jovem - e as proporções sem precedentes que assumiu, levou o Conselho de Administração do *Bureau* Internacional do Trabalho, reunido em março de 2011, a colocar este tema na ordem de trabalhos da 101ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho para uma discussão geral. Embora haja um amplo consenso de que a resolução da Conferência de 2005, relativa ao emprego jovem, continua a ser muito relevante, existe agora o sentimento de urgência para agir. Em países gravemente afetados pela crise financeira global, o desemprego jovem atingiu proporções alarmantes. Ter quatro em cada dez jovens desempregados é uma catástrofe social e económica.¹ A crise financeira global agravou a pré-existente "crise antes da crise". Em todo o mundo, mulheres e homens jovens enfrentam dificuldades reais e crescentes para encontrar um trabalho digno. Durante as duas últimas décadas, o desemprego jovem, manteve-se, em média, três vezes mais elevado do que o desemprego de adultos e, em algumas regiões, é agora cinco vezes superior à taxa de desemprego de adultos.

2. Em 2011, o mundo presenciou um aumento significativo de movimentos de protesto político e social de jovens em todo o mundo, com os jovens reclamando por "empregos, liberdade e justiça social". As queixas dos jovens relativas às taxas de desemprego elevadas e a um regime autoritário na Tunísia constituíram uma das maiores faíscas da primavera árabe em 2011. Os jovens também foram proeminentes na ocupação da Praça Tahrir, no Cairo, que precipitou a queda do regime no Egito. A falta de oportunidades de trabalho produtivo, juntamente com as aspirações de liberdade política, justiça social e um melhor futuro económico, foram fatores importantes que alimentaram os protestos. Em ambos os casos a mobilização inicial e a organização posterior do movimento apoiaram-se fortemente na utilização da Internet e redes sociais, evidenciando o envolvimento significativo dos jovens.

3. O espírito de protesto dos jovens teve de imediato repercussão em vários países industrializados mais afetados pela crise económica. Em Espanha, o movimento dos *indignados* e a ocupação da praça Puerta del Sol em Madrid, mobilizou os jovens em todo o país, em protesto contra a gestão da crise económica pelo *establishment* político a que se seguiu um aumento catastrófico do desemprego jovem. Uma das reivindicações centrais do movimento dizia respeito à necessidade de formas mais participativas de democracia, refletindo o sentimento da geração mais jovem de marginalização e exclusão económica e social. O movimento logo se espalhou a outros países europeus,

¹ Por exemplo, em Espanha e na Grécia a taxa de desemprego entre os jovens duplicou entre 2007 e 2011, situando-se agora em 46 e 42 por cento, respetivamente (ver Capítulo 1).

nomeadamente, à Grécia, onde os protestos foram inicialmente dirigidos contra o programa de austeridade.

4. Em setembro de 2011, o mesmo espírito espalhou-se aos Estados Unidos, na forma de movimento “Occupy Wall Street”. Centrado na ocupação da Praça Zucotti perto de Wall Street na cidade de Nova Iorque, o alvo principal do protesto foram as instituições financeiras cuja ganância e irresponsabilidade foram vistas como tendo desencadeado a crise financeira global em 2008. Mas a maior reivindicação subjacente foi para a reforma de um sistema económico e político que estava a criar desigualdades extremas de riqueza e rendimento a proteger os interesses dos muito ricos – ou seja 1 por cento da população - em detrimento da grande maioria da população – ou seja 99 por cento. Os protestos logo se espalharam a partir de Nova Iorque a outras grandes cidades americanas.

5. Manifestações similares lideradas por jovens contra a injustiça económica surgiram, entre outros países, em Israel e no Chile. No Chile, estudantes universitários e do ensino secundário têm estado envolvidos num vasto movimento de protesto contra as desigualdades sociais de um sistema de educação essencialmente privado e voltado para o lucro, em vez de para a igualdade de oportunidades. Na mesma linha, houve protestos estudantis em massa no Reino Unido contra o triplicar das propinas universitárias, uma vez que o Governo fez grandes cortes no orçamento do ensino superior. Estes protestos de jovens, que vão desde o movimento dos *indignados* aos "Occupy Wall Street", "Occupy All Streets" e "Occupy Together" tiveram lugar em mais de 1.000 cidades e 82 países no outono de 2011.

6. Seria um erro caracterizar todos estes movimentos como uma reação dos jovens no mundo inteiro para a falta de oportunidades de emprego, uma vez que existem diferenças significativas nas circunstâncias específicas nacionais que deram origem aos protestos. Por exemplo, a procura de um regime democrático teve um papel muito importante na primavera árabe, embora esse aspeto não estivesse no centro dos protestos nas democracias ocidentais. No entanto, é claro que as frustrações dos jovens sobre a falta de oportunidades de emprego e as suas angústias profundas quanto às perspetivas da sua vida futura se destacaram entre os fatores que estimularam a onda de protestos dos jovens em todo o mundo, amplamente expressas e espalhadas pela Internet e as redes sociais. As suas preocupações são claras: *O que vou eu fazer? Qual vai ser o meu futuro?*

7. Independentemente das estatísticas do mercado de trabalho, a situação é tão calamitosa que ameaça um importante pilar do modelo económico e social atual. As políticas económicas e sociais em todo o mundo estão ainda assentes na crença da possibilidade de se alcançar um progresso económico e social contínuo. Praticamente todos os países estão comprometidos com o objetivo de alcançar taxas elevadas de crescimento económico e aumento do nível de vida para todos.

8. Neste paradigma, cada geração tem sido preparada para poupar, investir e fazer sacrifícios para proporcionar melhores níveis de vida e melhores perspetivas económicas para a geração seguinte. Em certo sentido isto é simplesmente uma extensão, à escala nacional, da aspiração natural da maioria dos pais para garantir um futuro melhor para os seus filhos.

9. Em geral, essas aspirações foram cumpridas na maioria dos países. Embora tenha havido períodos de recessão durante as últimas sete décadas, eles foram geralmente seguidos por períodos de recuperação sólida. Da mesma forma, embora tenha havido graves crises financeiras, nenhuma foi tão profunda, tão prolongada e tão globalmente contagiante como a crise atual. É necessário recuar à Grande Depressão na década de 1930 para encontrar uma ameaça comparável ao objetivo de progresso económico e social contínuo. A perda de confiança no paradigma, no entanto, é o que torna a crise atual do emprego jovem tão significativa em todo o mundo.

10. Nos países industrializados mais afetados pela crise financeira, as perspectivas de emprego da atual coorte de jovens são já claramente piores do que aquelas enfrentadas pelas coortes anteriores. Não só os empregos são mais difíceis de encontrar, mas um grande número de jovens terão de viver com os estigmas de uma empregabilidade reduzida devido a um desemprego excepcionalmente prolongado e o afastamento do mercado de trabalho. Por outro lado, as perspectivas futuras mesmo dos que encontram trabalho são mais sombrias do que as de gerações anteriores. Na realidade para eles é mais difícil avançar para empregos de melhor qualidade e assegurar rendimentos mais elevados em mercados enfraquecidos pela crise. As perspectivas para garantir uma pensão digna e uma proteção social adequada são também reduzidas, devido à precariedade atual das finanças públicas. Este aspeto também implica um potencial aumento da carga fiscal para suportar os custos dos resgates financeiros, das medidas de estímulo fiscal e de contenção da crise da dívida soberana. Da mesma forma, o acesso ao ensino superior gratuito ou subsidiado e à formação está também em risco de ser reduzido consideravelmente devido aos cortes profundos na despesa pública.

11. Nos países em desenvolvimento, a crise provocou um ritmo mais lento de crescimento económico devido às relações comerciais e de investimento com os países industrializados. Também tornou as perspectivas futuras de crescimento mais incertas porque o acesso aos mercados financeiros, o investimento direto estrangeiro e a ajuda pública ao desenvolvimento estão agora mais limitados do que antes da crise. Embora não se trate de uma contração económica propriamente dita, a desaceleração do crescimento agrava os problemas já por si graves do desemprego jovem, subemprego e pobreza com que a maioria dos países em desenvolvimento se confronta.

12. Mesmo antes do início da crise, muitos países em desenvolvimento, incluindo os países com um crescimento rápido, como a China e a Índia, registavam uma baixa nas taxas de criação de emprego no setor moderno.² A intensidade do crescimento do emprego no setor moderno, especialmente na indústria transformadora, estava em baixa devido à intensidade de capital cada vez maior de novos investimentos. Como resultado, uma parte crescente de criação de novos postos de trabalho surgiu no segmento de baixa produtividade da economia informal. Paralelamente, tem havido um aumento nas formas precárias de emprego no setor moderno. Os jovens nos países em desenvolvimento têm vindo a enfrentar dificuldades crescentes para encontrar um trabalho digno no setor formal moderno da economia, e uma parte crescente de jovens tiveram de se contentar com empregos subalternos na economia rural e informal.

² Para uma revisão da literatura recente, ver *ILO The challenge of employment creation in G20 countries, paper submitted to the G20 meeting of employment experts, Paris, May 2011.*

Nesta perspetiva, se a crise económica global persistir, irá enfraquecer ainda mais as perspetivas de emprego jovem nos países em desenvolvimento.

13. Assim, a atual crise do emprego jovem está a comprometer a ideia de que cada geração verá melhorias no seu emprego e nas perspetivas económicas. E está também a ameaçar o princípio da igualdade de oportunidades entre gerações. Esse recuo nas perspetivas económicas e de emprego jovem também pode ser um prenúncio do início da estagnação económica ou mesmo de uma recessão.

14. A intensificação da crise do emprego jovem não só coloca problemas numa perspetiva intergeracional, mas também ameaça causar um fosso crescente em termos de desigualdade dentro da coorte atual de jovens. Antes da crise, as desigualdades entre os jovens em termos de acesso ao trabalho digno, bem como as desigualdades entre jovens e adultos, já eram uma fonte de preocupação. Se a crise do emprego jovem se prolongar, só pode intensificar essas desigualdades. Com o tempo, isso vai agravar ainda mais o problema das desigualdades de rendimento que já se verificava na maioria dos países nas últimas décadas relativamente prósperas, antes do início da crise financeira global. Assim, existe um risco claro de uma marcha inexorável rumo a sociedades cada vez mais desiguais, se se permitir que a crise do emprego jovem persista.

15. É por isso que é tão difícil admitir a continuação ou o agravamento da atual crise de emprego jovem. Tal perspetiva faz surgir o risco de tensões sociais e políticas que podem mudar todo o tecido social e o sistema económico de forma imprevisível e indesejável.

A OIT e o emprego jovem

16. É de longa data a preocupação da OIT relativamente aos problemas enfrentados pelos jovens. O trabalho da Organização nas duas primeiras décadas após 1919 teve em grande medida, um enfoque na elaboração de normas de proteção do bem-estar dos jovens trabalhadores. Entre as primeiras convenções adotadas pela OIT figuravam a Convenção (n.º 6) sobre o Trabalho Noturno das Crianças (Indústria), de 1919, a Convenção (n.º 16) sobre os Exames Médicos de Jovens de 1946, a Convenção (n.º 77) sobre o exame médico dos adolescentes (indústria), de 1946.

17. A partir dos anos 50, o trabalho da OIT começou a expandir-se para abranger as políticas e programas para a promoção do emprego jovem. Este facto reflete-se na inclusão desta questão nas principais convenções e recomendações da OIT relativas à política de emprego, desenvolvimento de recursos humanos e às políticas do mercado de trabalho (ver secção 2.8 deste relatório). Cinco resoluções foram aprovadas pela Conferência Internacional do Trabalho sobre questões relacionadas com o emprego jovem entre 1978 e 1998.³ A Conferência realizou a sua última grande discussão sobre o tema do emprego jovem em 2005. O Pacto Global para o Emprego, adotado em 2009 em resposta à crise financeira, identificou os jovens como um dos grupos de alto risco, cujas necessidades tinham de ser objeto de políticas de intervenção em caso de crise.

³ BIT: Resolução sobre o emprego jovem (1978), Resolução sobre o seguimento da Conferência Mundial do Emprego (1979), Resolução sobre os jovens e a contribuição da OIT para o Ano Internacional da Juventude (1983), Resolução relativa aos jovens (1986), Resolução sobre o emprego jovem (1998).

O ritmo lento da recuperação e o aprofundamento da crise financeira em 2011 e 2012 serviram apenas para sublinhar a vulnerabilidade dos jovens.

A resolução adotada na Conferência de 2005:⁴ Um apelo para a ação global

18. A resolução sobre o emprego jovem, adotada em 2005, destacou o facto de que "há demasiados jovens que não têm acesso a um trabalho digno" e "enfrentam dificuldades no mercado de trabalho". Isto é tanto mais lamentável, já que "mulheres e homens jovens trazem inúmeros benefícios para o mercado de trabalho". Para ultrapassar este problema, devem ser dadas "múltiplas vias de acesso ao trabalho digno" aos jovens, tanto mais que "os jovens trabalhadores não constituem um grupo homogêneo; têm diferentes necessidades, capacidades e expectativas."

19. Para este fim, a resolução preconizava "uma abordagem integrada e coerente que combine intervenções macro e microeconómicas e aborde tanto a procura como a oferta de trabalho, e tanto a dimensão como a qualidade do emprego." Neste contexto, destacou a importância de alcançar um crescimento forte, sustentado e com uma forte componente de emprego; de alinhar políticas monetárias, fiscais, comerciais e políticas de segurança social, com o objetivo de criar empregos dignos; de garantir que o ambiente regulamentar para o investimento e para as empresas e a legislação de trabalho crie um clima de investimento que promova o crescimento económico e o trabalho digno para os jovens; de assegurar o acesso universal, livre, ao ensino primário e secundário público de qualidade; de adotar uma política global para melhorar a empregabilidade dos jovens através do ensino profissional e de sistemas de aprendizagem ao longo da vida que respondam às necessidades do mercado de trabalho; de pôr em prática programas ativos do mercado de trabalho; e desenvolvimento do empreendedorismo entre os jovens. A resolução também recomendava o estabelecimento de programas de prestações sociais para apoiar os jovens desempregados e subempregados; a adoção de medidas que permitam aos jovens na economia informal fazerem a transição para a economia formal, e para medidas urgentes para "reforçar a participação dos jovens trabalhadores, organizações de trabalhadores e de empregadores destes jovens trabalhadores e das suas organizações na implementação, desenvolvimento e acompanhamento das políticas e programas do mercado de trabalho para os jovens."

20. As principais mensagens a retirar dos trabalhos anteriores da OIT para o emprego jovem podem ser resumidas como se segue. Para satisfazer as aspirações dos jovens em matéria de emprego, exige-se uma alta taxa de criação de emprego. As políticas económicas devem, portanto, incluir a criação de emprego como prioridade. Neste contexto, também é essencial ter políticas específicas dirigidas aos problemas enfrentados pelos jovens. As políticas de educação e formação profissional são especialmente importantes e devem transmitir aos jovens que entram no mercado de trabalho competências para a empregabilidade; por outro lado as instituições do mercado de trabalho, tais como os serviços de emprego que devem ajudar os jovens a encontrar um emprego adequado. As políticas ativas de emprego são necessárias para

⁴ ILO: Resolution concerning youth employment, International Labour Conference, 93rd Session, Geneva, 2005.

apoiar os jovens desempregados a encontrarem emprego, e para oferecer aos jovens desfavorecidos formação e apoio de recuperação. Também são necessários programas de desenvolvimento empresarial uma vez que o autoemprego e a criação de pequenas empresas são um meio importante não negligenciável para os jovens encontrarem um emprego remunerado. Todos estes programas devem assegurar a igualdade de género, dirigirem-se aos jovens mais desfavorecidos, e eliminar todas as formas de discriminação. Estes programas devem ser cuidadosamente concebidos, monitorados e avaliados, para garantir benefícios económicos e sociais elevados. Finalmente, é importante assegurar a participação dos trabalhadores e dos empregadores em todos os programas de emprego para jovens.

21. Uma motivação importante para este trabalho foi o reconhecimento de que os jovens enfrentam vulnerabilidades e necessidades especiais uma vez que fazem a transição da infância para o mundo do trabalho. Para muitos jovens, este é um caminho cheio de obstáculos, que incluem muitas vezes uma educação e formação inadequadas na preparação para a vida ativa; a falta de instituições para os orientar e apoiar na escolha duma carreira e na obtenção de um emprego; e estruturas do mercado de trabalho que lhes tornam especialmente difícil atingir um patamar seguro na escala do emprego, para depois progredirem. Face a estes obstáculos, um número significativo de jovens não consegue muitas vezes fazer uma transição bem sucedida e duradoura para o trabalho; este grupo é de alto risco de exclusão social crónica, a menos que existam políticas que lhes proporcionem uma "segunda oportunidade". Grande parte do trabalho da OIT sobre o emprego jovem tem-se centrado na promoção de políticas e programas eficazes nos Estados Membros para superar os vários obstáculos enfrentados pelos jovens.

22. Existe uma outra motivação relacionada com a tomada de consciência de que a resolução do problema do desemprego jovem é de importância vital numa perspectiva social. Um nível elevado de desemprego jovem representa um desperdício de potenciais recursos humanos e talentos, vitais para o rejuvenescimento da mão de obra. A correção do problema, poderia trazer um enorme retorno económico. Da mesma forma os custos sociais do desemprego jovem (e afastamento do mercado de trabalho) são extremamente elevados. O desemprego gera exclusão social que, por sua vez, dá origem a uma forte dependência da ajuda social, leva ao crime e a comportamentos antissociais, e torna as sociedades mais vulneráveis à desordem civil e agitação política.

23. A redução do desemprego jovem também deverá ser uma prioridade, pois as suas consequências podem ser absolutamente devastadores para as pessoas envolvidas. Se é verdade que o desemprego prejudica o bem-estar económico e pessoal de todos os atingidos, independentemente da idade, o dano é mais pronunciado quando ocorre num momento delicado no início de uma vida de trabalho. As esperanças legítimas de encontrar um emprego e uma carreira são quebradas e substituídas pela dor relacionada com a injustiça da rejeição social. Isto equivale a uma negação da cidadania económica e dá lugar ao desespero e ao ressentimento. As consequências dessas marcas iniciais são muitas vezes profundas e duradouras, manifestando-se por uma diminuição da empregabilidade e rendimentos futuros.

Assumindo o novo desafio global: Tempo de agir

24. A profundidade e a amplitude da atual crise do emprego jovem, e a agitação social em curso, sublinham os esforços internacionais e nacionais que se colocam para evitar uma segunda fase potencialmente mais perigosa da crise global. É nada menos do que a convicção de que a globalização pode ser justa e inclusiva, e que pode contribuir para um trabalho digno e justiça social para mulheres e homens jovens.

25. Chegou a hora para a comunidade internacional traduzir em ações de grande escala o consenso resultante das conclusões da Conferência de 2005, e da experiência adquirida através da sua aplicação prática, bem como com o debate pós-crise relativo aos paradigmas políticos, tendo em vista alcançar um crescimento inclusivo e rico em empregos e a uma globalização justa, para enfrentar a crise do emprego jovem.

Estrutura e conteúdo do relatório

26. Este relatório é composto por quatro capítulos. O Capítulo 1 analisa as características da crise do emprego jovem nas suas dimensões quantitativa e qualitativa em diferentes regiões e países, e discute os novos desafios emergentes, como o desemprego da mão de obra qualificada e o "afastamento" crescente dos jovens do mercado de trabalho. O Capítulo 2 analisa os modelos de intervenção e políticas implementadas pelos países de todo o mundo desde o último debate geral. Destaca as principais lições a retirar da crise financeira global, e as respostas dadas. Cobre uma ampla gama de domínios de ação mencionados nas conclusões da discussão da Conferência de 2005, que vão desde considerações macroeconómicas até às políticas do mercado de trabalho e programas de desenvolvimento do espírito de empreendedorismo, aos direitos e instituições do mercado de trabalho, à proteção social e a outros fatores que afetam a procura e a oferta e a dimensão e a qualidade do emprego. Esta análise integrada de todos os aspetos da Agenda do Trabalho Digno aplica o princípio decorrente da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa de 2008, de objetivos integrados, indissociáveis e de reforço mútuo. Destaca também a importância da coerência e coordenação políticas aos níveis nacional e global para enfrentar a crise do emprego jovem. Aponta ainda para uma grande lacuna - a da limitada voz e participação dos jovens quando se trata de construir o seu presente e o seu futuro. O Capítulo 3 analisa sumariamente a estratégia do *Bureau* Internacional do Trabalho de apoio aos constituintes, desenvolvida desde 2005, e as principais parcerias globais e regionais com um enfoque no emprego jovem. O Capítulo 4 apresenta as conclusões que ressaltam desta análise, e aponta para alguns caminhos possíveis a seguir.

Capítulo 1

A crise do emprego jovem: tendências, características e novos desafios

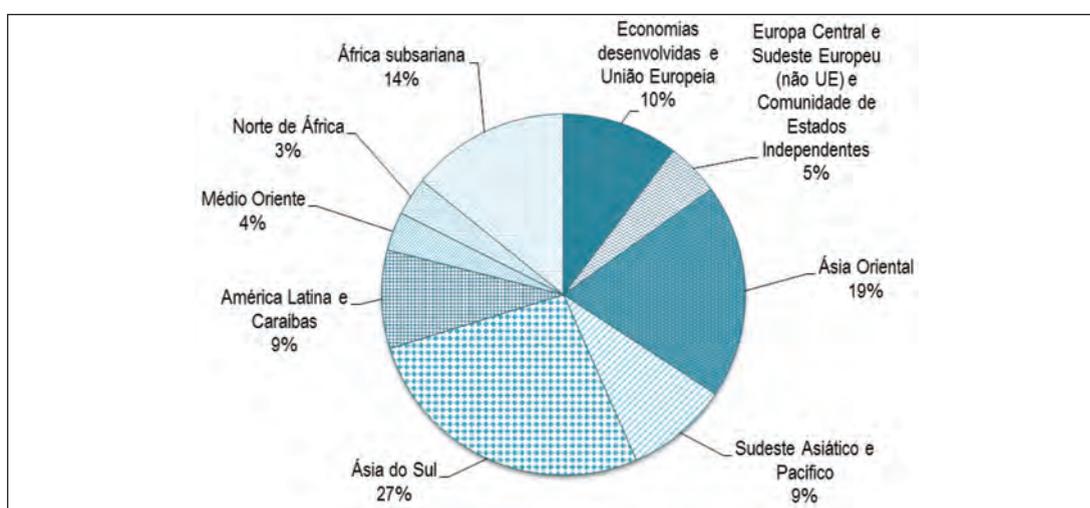
27. A crise do emprego jovem constitui um desafio global, embora as suas características sociais e económicas variem consideravelmente em dimensão e natureza de um país para outro e de uma região para outra. Este capítulo analisa algumas das características mais significativas desta crise, do ponto de vista demográfico e mercado de trabalho, destacando as alterações estruturais e uma série de novas questões emergentes.

1.1. Tendências da população jovem

1.1.1. Diversidade no desafio demográfico

28. Hoje, quase uma em cada cinco pessoas tem entre os 15 e 24 anos de idade. Ao todo, são mais de 1,2 mil milhões de jovens no mundo. A maioria dos jovens - cerca de 90 por cento - vive nos países em desenvolvimento, 60 por cento na Ásia e 17 por cento em África (ver figura 1.1). A população atual de jovens nos países em desenvolvimento é a maior do mundo jamais vista – cerca de mil milhões. Atingirá um máximo de 1,1 mil milhões em 2060 e diminuirá depois gradualmente.¹

Figura 1.1. Distribuição regional da população jovem, 2012



Fonte: Nações Unidas: Perspetivas da População Mundial, base de dados, 2010 (Revisão)

¹ A fonte de todos os dados da população apresentados nesta seção é a base de dados das Nações Unidas "World Population Prospects, 2010 Revision". Todos os dados são projeções de variante média. <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>

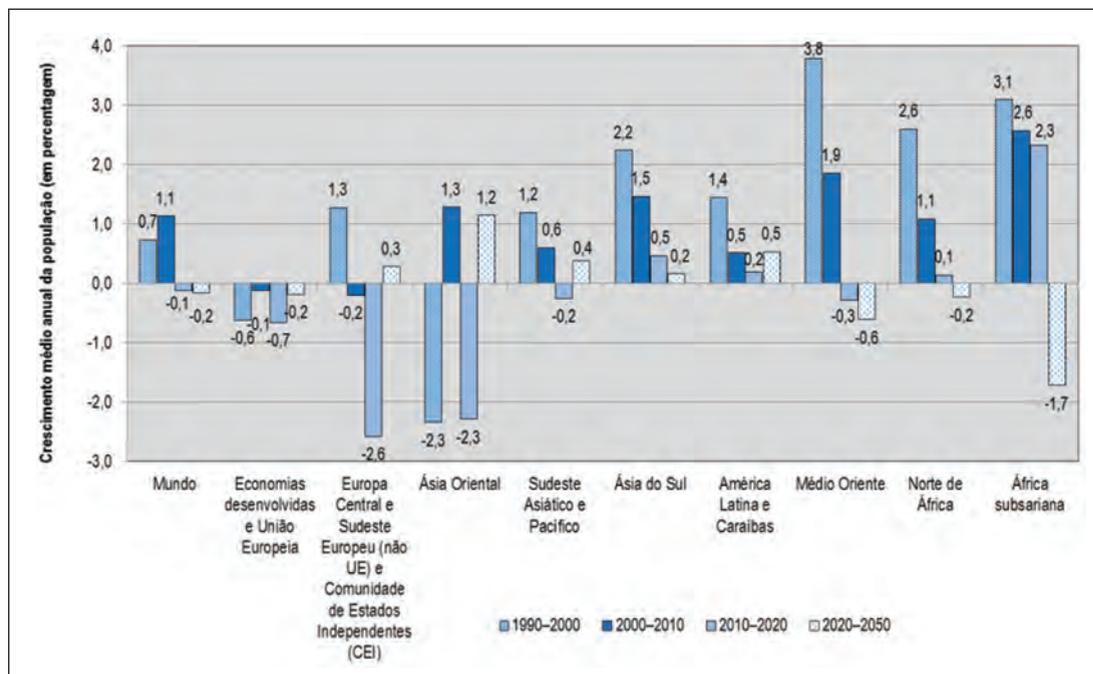
29. Em todas as regiões (mas não em todos os países) o crescimento da coorte de jovens está em desaceleração e a percentagem dos jovens na população em geral está em declínio. Este é um sinal claro que a nível global, o mundo está a aproximar-se da fase final de transição demográfica, geralmente qualificada como fase do "envelhecimento da população" (ver caixa 1.1).

Caixa 1.1
As três etapas da transição demográfica

A transição demográfica envolve três etapas. Ao longo da primeira, a baixa nas taxas de mortalidade infantil leva a um aumento da proporção de jovens na população. Em segundo lugar, o declínio da fertilidade leva a uma diminuição da proporção de jovens e a um aumento da proporção de adultos em idade ativa. Finalmente, o declínio na mortalidade e na fertilidade conduz a um aumento da proporção de pessoas idosas - um fenómeno chamado "envelhecimento da população". A explosão do número de jovens na população em idade ativa durante a segunda fase da transição é temporária, durando tipicamente cerca de 50 anos. No entanto, este período é suficientemente longo para ter implicações significativas para os países em causa. Caracterizada como "o dividendo demográfico" esta fase pode fornecer uma janela de oportunidades para o crescimento e desenvolvimento económico acelerados. Durante a terceira etapa, o rápido envelhecimento da população pode colocar desafios específicos para as políticas públicas, uma vez que são necessários ajustamentos decisivos em diversos domínios necessários para fazer face a uma diminuição da mão de obra e procura crescente de cuidados de saúde e de apoio às pessoas idosas.

30. No entanto, como ressalta da figura 1.2, esta transição ocorre a velocidades diferentes nas diferentes regiões e países. Um declínio na população jovem está projetado para as economias desenvolvidas e União Europeia (UE), Europa Central e Sudeste Europeu (não UE) e a Comunidade de Estados Independentes (CEI), Ásia Oriental, Sudeste Asiático e Pacífico, e no Médio Oriente. No outro extremo, o rápido crescimento da população jovem está projetado para a África subsaariana, o crescimento moderado deverá verificar-se para o Sul da Ásia, América Latina e Caraíbas e Norte de África. A população jovem na África subsaariana continuará a crescer até e para além de 2050; entre 2010 e 2050 é esperado um aumento de 182 milhões. Calcula-se que o número de jovens no Sul da Ásia aumente 15 milhões entre 2010 e 2020. Na América Latina e Caraíbas, a população jovem continuará a crescer até 2020 e no Norte de África até 2035, e depois começará a diminuir.

Figura 1.2. Crescimento médio anual da população jovem, no mundo e por regiões, 1990-2050



Fonte: Nações Unidas: Perspetivas da População Mundial, base de dados de 2010 (revisão).

1.1.2. Converter o desafio demográfico no “dividendo” da juventude

31. A população jovem é considerada um enorme ativo para a inovação e criatividade nas economias e sociedades. No entanto, para que os países realizem totalmente este potencial e capitalizem o “dividendo da juventude”, é necessário que os jovens tenham um trabalho produtivo e estejam integrados na sociedade.

32. A maioria dos países em desenvolvimento estão na segunda fase da transição demográfica e vivem uma explosão demográfica de jovens, que representam mais de 30 por cento da população em idade ativa ainda por mais algumas décadas.

33. No presente contexto, os países em desenvolvimento com uma população significativa de jovens, estão a enfrentar grandes desafios para os integrar nos sistemas de educação e no mercado de trabalho, e não estão assim a beneficiar plenamente do dividendo que os jovens representam. Há evidências de que nos países em desenvolvimento e economias em transição, um aumento de 10 por cento da proporção dos jovens na população entre 1980 e 2000 se traduziu num aumento estimado de 6 por cento no desemprego de jovens. Na Etiópia, os mercados de trabalho locais, com a maior da proporção de jovens na população, tiveram as menores taxas de emprego de jovens, sendo os jovens sem instrução os mais afetados.²

34. As economias desenvolvidas, em geral, estão na terceira fase de transição demográfica e a sua pirâmide etária é consideravelmente mais envelhecida do que a dos países em desenvolvimento. Ainda assim, o emprego produtivo dos jovens continua a ser a chave para sustentar o desenvolvimento económico, a solidariedade intergeracional

² World Bank: *World Development Report 2007: Development and the next generation* (Washington, DC, 2006).

e os sistemas de pensões. Embora os jovens constituam um pequeno grupo nos países desenvolvidos, os jovens, como grupo, pagaram o preço mais elevado durante a crise global; são particularmente desfavorecidas em relação aos adultos quando se trata das perspectivas de serem absorvidos nos mercados de trabalho em dificuldades.

35. Numa perspectiva demográfica de longo prazo, todos os países enfrentam o desafio de transformar o emprego de jovens num bônus de desenvolvimento. Mas o tempo urge. O sentido renovado de urgência para priorizar o emprego de jovens nas agendas políticas, não é apenas uma questão de atender às aspirações dos jovens de uma vida melhor, mas também uma necessidade para melhorar o bem-estar das sociedades em geral.

1.2. Tendências do mercado de trabalho para os jovens

36. A crise do emprego jovem constitui um aspeto primordial da crise mundial de emprego. A sua gravidade não está só relacionada com os níveis e a duração do desemprego; está cada vez mais ligada ao declínio da qualidade dos empregos disponíveis para os jovens como os factos tendem a demonstrar. O principal receio entretanto, é que a crise do emprego jovem, em todas as suas manifestações, não seja meramente uma evolução transitória relacionada com um fraco crescimento económico, mas venha a tornar-se uma tendência estrutural se não houver mudanças de políticas significativas. É por isso que o problema adquire uma nova dimensão crítica.

1.2.1. Diminuição da participação no mercado de trabalho

37. As taxas de atividade e os rácios de emprego-população dos jovens estão em declínio. A taxa global de atividade dos jovens regrediu de 52,9 para 48,7 por cento entre 2000 e 2011, o que significa que em 2011 menos de um em cada dois jovens de todo o mundo participava ativamente no mercado de trabalho. Em 2011, o número de jovens empregados era de 516 milhões, um aumento de 16 milhões desde 2000. No entanto, porque a população jovem cresceu a um ritmo mais rápido do que o emprego de jovens, a percentagem de jovens que estão empregados (rácio emprego-população para os jovens) decaiu de 46,2 para 42,6 por cento entre 2000 e 2011. Uma das principais causas desta tendência pode ser um aumento no número de jovens nos sistemas de educação, o que em si não é mau. No entanto, em algumas regiões o desânimo entre os jovens também desempenhou um papel significativo na contabilização destas tendências, como veremos mais tarde.³

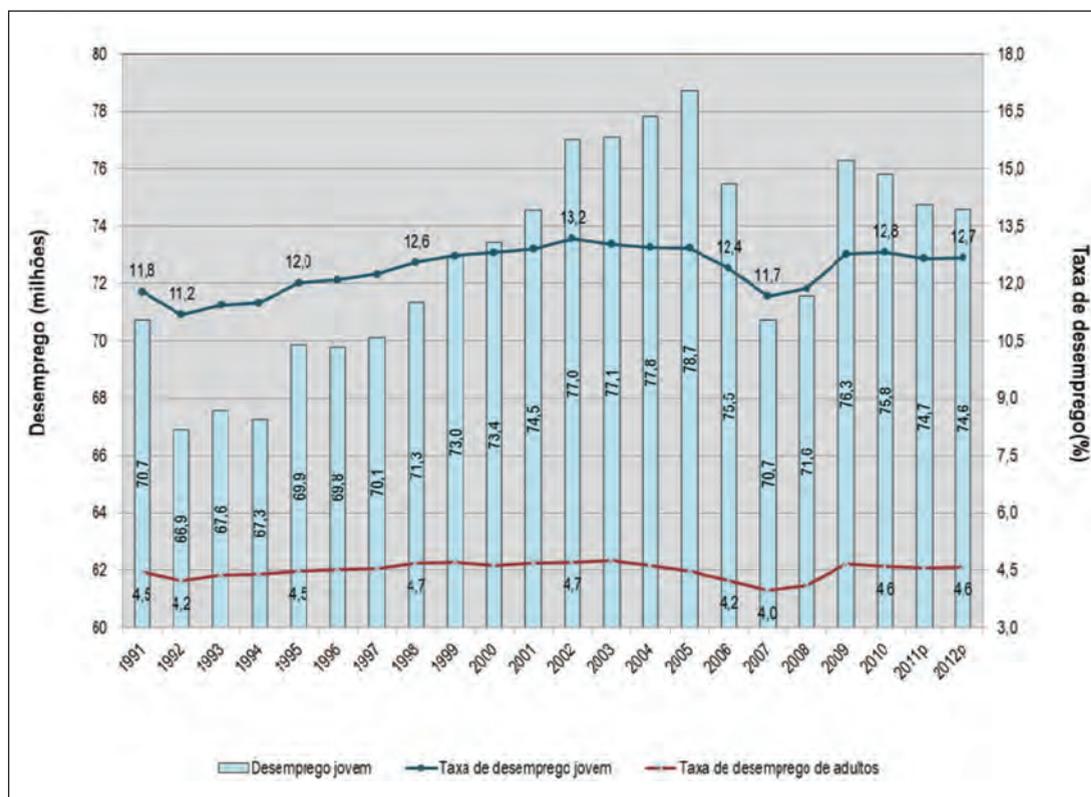
1.2.2. O desemprego de jovens a atingir proporções sem precedentes

38. Em 2011, quatro em cada dez desempregados eram jovens. Globalmente, os jovens tinham três vezes mais probabilidades que os adultos de estar desempregados (ver figura 1.3), e a probabilidade era cinco vezes mais elevada no Sul da Ásia e Sudeste Asiático.⁴

³ ILO: *Global employment trends*, op.cit.

⁴ ILO: *Global employment trends for youth: 2011 update* (Geneva, 2011).

Figura 1.3. Taxas globais de desemprego jovem e de adultos e desemprego jovem, 1991-2012



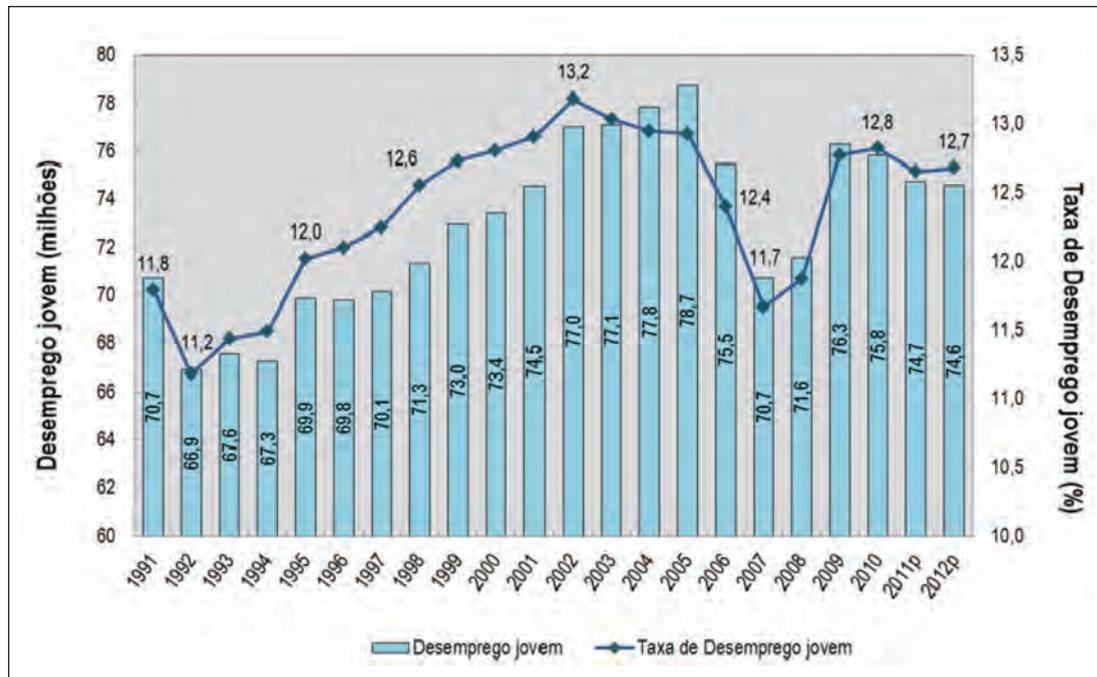
p = projeção

Fonte: BIT: *Trends econometric models: A review of the methodology* (Genebra, 2011).

39. O desemprego jovem não é um fenómeno novo, o que é novo são as proporções assustadoras que atingiu. Desde os anos 1990 - durante a "crise antes da crise" - a taxa de desemprego jovem mantinha-se constantemente abaixo dos 11 por cento. A crise financeira global e a lenta recuperação que se seguiu, desferiram um duro golpe no emprego jovem.

40. No auge da crise, em 2009, a taxa de desemprego jovem alcançou o maior aumento anual desde que há registos. Num ano (entre 2008-09) aumentou de 11,9 para 12,8 por cento, representando o maior aumento anual nos últimos 20 anos desde que estão disponíveis estimativas globais; e também inverteu a tendência pré-crise de um declínio lento, mas constante do desemprego jovem (ver figura 1.4).

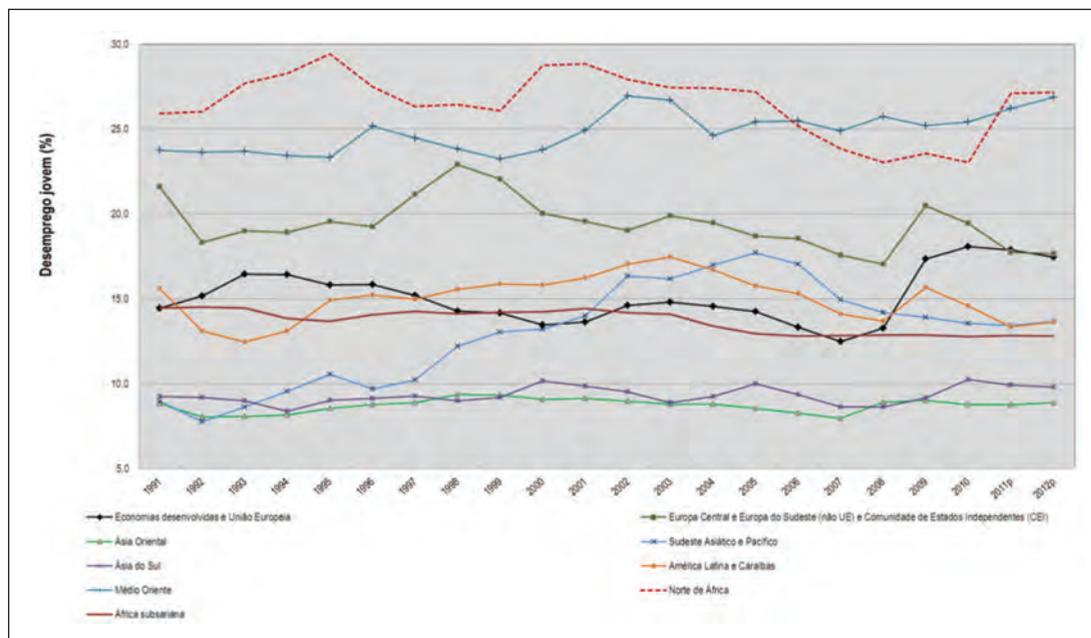
Figura 1.4. Desemprego jovem a nível global e taxa de desemprego, 1991-2012



p = projeção
 Fonte: ILO: *Global Employment Trends*, op. cit.

41. Entre 2007 e 2011, o desemprego jovem aumentou 4 milhões a nível mundial. Comparativamente, ao longo do período de dez anos antes da crise atual (1997-2007), o número de jovens desempregados aumentou, em média, 60.000 por ano.
42. As taxas de desemprego jovem demonstraram repetidas vezes serem mais sensíveis aos choques económicos do que as taxas de adultos. A taxa de desemprego global de jovens aumentou 0,9 pontos percentuais, comparativamente aos 0,5 pontos para a taxa de adultos no período entre 2008-10.
43. A taxa de desemprego das mulheres jovens em 2010 foi de 13,1 por cento, em comparação com a taxa masculina de 12,6 por cento (uma diferença de 0,5 pontos percentuais – a mesma *disparidade de género* que se verificou em 2008).
44. O momento e o impacto da crise económica sobre o emprego jovem diferem consoante a região. O mais forte impacto nas economias desenvolvidas e da UE, Ásia Oriental e do Médio Oriente observou-se em 2007-08, enquanto nas outras regiões, o impacto específico da crise sobre as taxas de desemprego jovem se concentrou no período entre 2008-09. No Sudeste Asiático e Pacífico, a taxa de desemprego regional dos jovens, na verdade diminuiu durante os anos da crise (ver figura 1.5).

Figura 1.5. Taxa de desemprego jovem por região, 1991-2012



p = projeção

Fonte: ILO: *Global employment trends for youth: 2011 update*, op. cit.

45. Os jovens foram mais duramente atingidos pela crise mundial nos países industrializados. As taxas de desemprego jovem aumentaram 4,1 pontos percentuais nas economias desenvolvidas e na UE em 2008-09 e 3,4 pontos percentuais na Europa Central e Sudeste Europeu (não UE) e CEI. Estes são os maiores aumentos anuais das taxas de desemprego jovem alguma vez registados nas regiões. A taxa de desemprego jovem de 18,1 por cento em 2010 nas economias desenvolvidas e da União Europeia é a maior verificada na região, desde que as estimativas regionais estão disponíveis, em 1991.

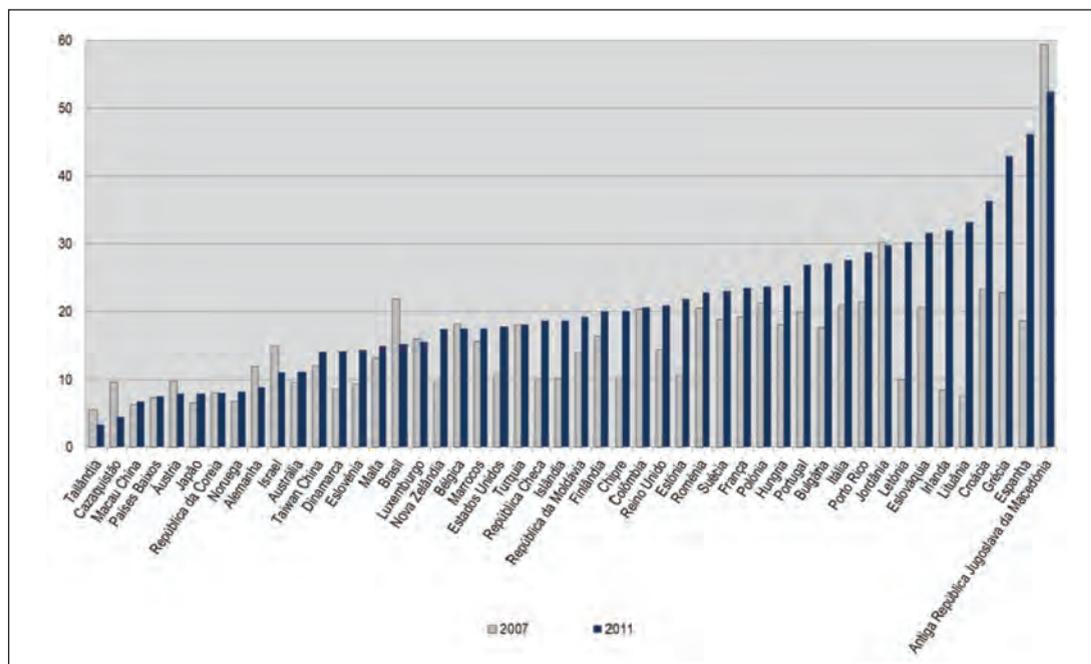
46. Em Espanha e Grécia a taxa de desemprego jovem duplicou entre 2007 e 2011, e agora está respetivamente em 46 e 42 por cento (ver figura 1.6). Na Irlanda, aumentou de 8,5 para 31,9 por cento no mesmo período. Em Portugal e Itália, a atual taxa de desemprego jovem é superior a 25 por cento, e é superior a 20 por cento em Chipre, Estónia, França, Hungria, Polónia, Roménia, Suécia e Reino Unido.

47. O quadro não é uniformemente sombrio. Alguns países industrializados, tais como a Áustria, Bélgica, Alemanha e Luxemburgo, apesar da crise, registaram uma baixa na taxa de desemprego jovem. Entre os poucos países em desenvolvimento para os quais existem dados disponíveis, o Brasil obteve uma queda notável na taxa de desemprego jovem de 21,8 por cento em 2007 para 15,2 por cento em 2011.

48. Apesar destas exceções notáveis o quadro geral é extremamente inquietante. Dos 48 países assinalados na figura 1.6, em 33 observam-se taxas de desemprego jovem de mais de 15 por cento, enquanto apenas 9 deles tiveram uma taxa inferior a 10 por cento.⁵ É particularmente chocante que em 22 destes 48 países se observaram taxas de desemprego jovem superiores a 25 por cento.

⁵ Países para os quais existem dados trimestrais disponíveis sobre desemprego.

Figura 1.6. Taxas de desemprego jovem em países selecionados, 2007 e 2011 (em percentagem)



Fonte: OIT: indicadores de curto prazo do mercado de trabalho, fontes nacionais.

49. Em relação às tendências regionais antes e depois da crise financeira global, o desemprego jovem era e continua historicamente elevado no Médio Oriente e Norte de África, seguido pela CEI e países do Leste e Europa Central (não UE) (ver figura 1.5).

1.2.3. Empregos de menor qualidade para os jovens: trabalhadores pobres, baixos salários e informalidade

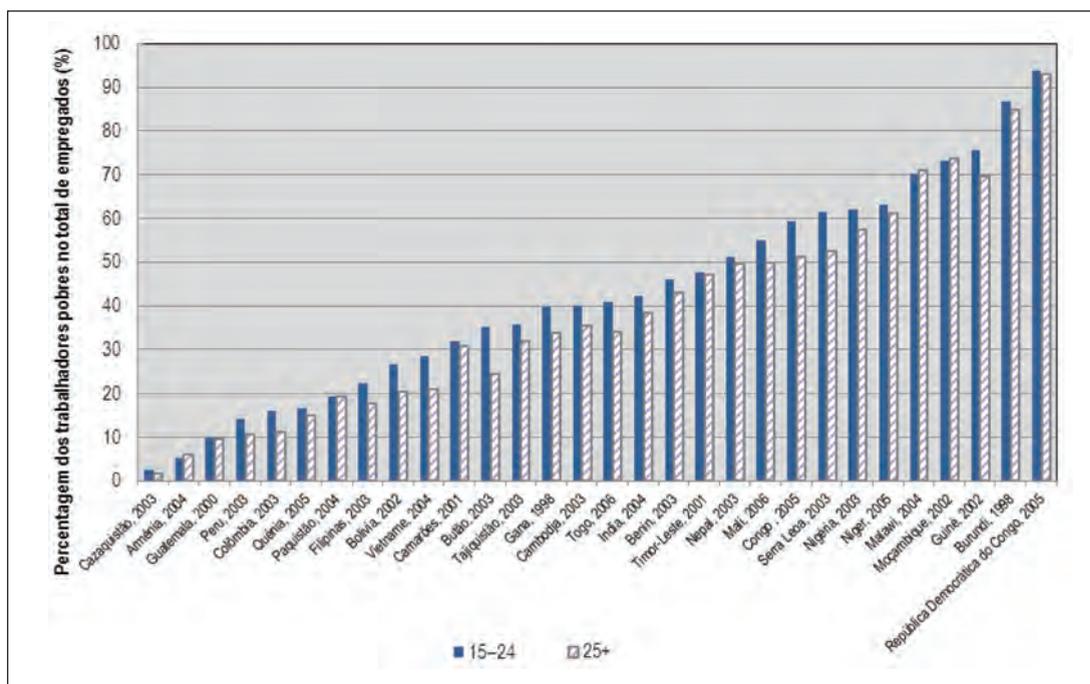
Jovens e trabalhadores pobres

50. Deve ser sublinhado que o desemprego jovem é apenas a ponta do iceberg e que a insegurança e a vulnerabilidade de muitas pessoas mais jovens que têm algum tipo de trabalho está estritamente relacionada com a crise do emprego jovem. Os jovens são afetados desproporcionalmente com o déficit de trabalho digno e empregos de baixa qualidade, medidos em termos de pobreza no trabalho, baixos salários e/ou situação no emprego, incluindo a incidência de informalidade. Nas economias em desenvolvimento, onde 90 por cento dos jovens vivem, a grande maioria desses jovens não pode sobreviver sem trabalhar. Nestes países, os trabalhadores jovens são especialmente vulneráveis ao subemprego e à pobreza. Os dados disponíveis demonstram que os jovens são mais suscetíveis que os adultos de estar entre os trabalhadores pobres. Segundo as últimas estimativas da OIT sobre os trabalhadores pobres, os jovens constituem uma percentagem grandemente desproporcionada da população de trabalhadores pobres do mundo (ver figura 1.7). Nos 52 países para os quais há dados disponíveis, os jovens representaram 23,5 por cento do total de trabalhadores pobres, mas apenas 18,6 por cento dos outros trabalhadores.⁶ As taxas mais elevadas de atividade dos jovens

⁶ Ver: ILO: *Key Indicators of the Labour Market*, seventh edition (Geneva, 2011).

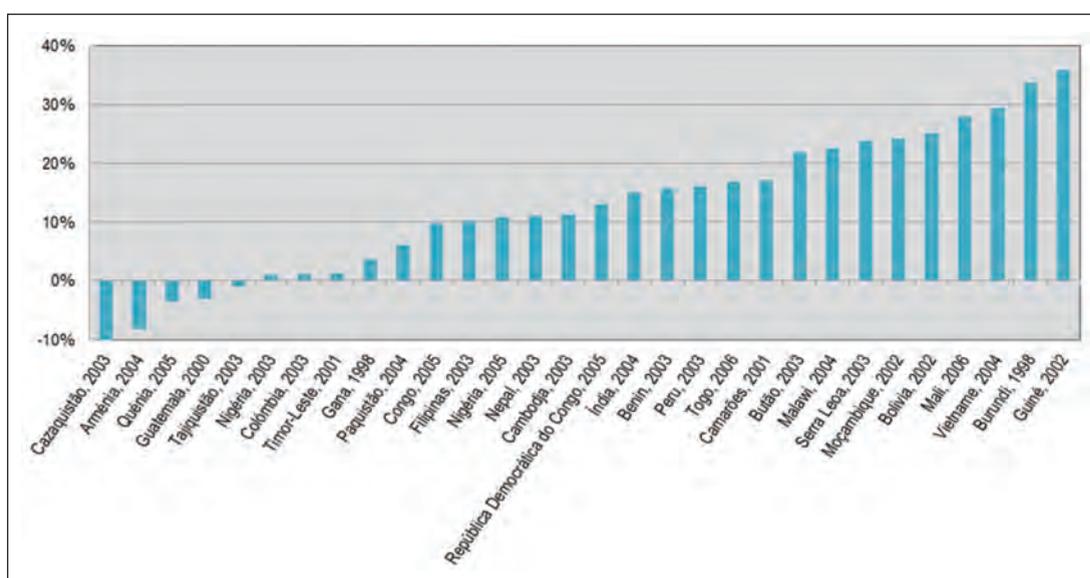
pobres, a maioria dos quais está afeta ao setor agrícola, refletem a perda de oportunidades para muitos dos jovens que poderiam frequentar a escola e adquirir qualificações e instrução que podiam aumentar a sua produtividade e ganhos futuros (ver figura 1.8). Muitos dos trabalhadores jovens pobres não têm o ensino primário.

Figura 1.7. Estimativas de trabalhadores pobres, coortes de jovens e adultos, países selecionados



Fonte: ILO: Key Indicators of the Labour Market seventh edition, op. cit.

Figura 1.8. Gap das taxas de atividade entre trabalhadores jovens pobres (abaixo USA\$ 1,25 por dia) e trabalhadores jovens (acima de USA\$ 2 por dia), países selecionados



Fonte: ILO: Key Indicators of the Labour Market seventh edition, op. cit.

Jovens com baixos salários

51. Os jovens trabalhadores estão desproporcionalmente representados nos empregos mal remunerados, isto é, empregos em que o salário é inferior a dois terços do salário mediano. Por exemplo, no Brasil em 2009, 30,5 por cento dos trabalhadores entre os 15 e os 24 anos ocupavam empregos mal remunerados, enquanto o valor correspondente para os trabalhadores na faixa etária 25-49 era de 18,5 por cento. Da mesma forma, respetivamente nas Filipinas (2008) e África do Sul (2007), 28,8 e 41,2 por cento de trabalhadores jovens ocupavam empregos mal remunerados, enquanto os valores correspondentes para todos os trabalhadores eram de 14,6 e 32,5 por cento.⁷

52. Dados sobre os salários dos Estados Unidos e de países selecionados da UE mostram que as mulheres e os homens jovens têm entre 2,5 e 5,8 vezes mais probabilidades de ocuparem empregos de baixos salários relativamente à média nacional geral. Com exceção de um dos países analisados, mais de 50 por cento dos trabalhadores de baixos salários eram jovens trabalhadores.⁸

53. A sobre representação dos trabalhadores jovens em empregos mal remunerados é confirmada pelos dados sobre os trabalhadores que auferem apenas o salário mínimo. Por exemplo, nos Estados Unidos representam apenas 20 por cento de todos os trabalhadores pagos à hora, mas representam quase metade dos que recebem o salário mínimo ou menos. Na América Latina, a percentagem de trabalhadores com idades entre os 16 e os 19 anos que recebem o salário mínimo é frequentemente 1,5 a 2 vezes maior do que a percentagem no total da população activa.⁹

Jovens na economia informal

54. Onde existem dados desagregados disponíveis sobre a informalidade, confirma-se a maior incidência de informalidade entre os trabalhadores jovens comparativamente com os seus homólogos adultos, como demonstra a figura 1.9, para países selecionados de várias regiões. A informalidade entre os trabalhadores jovens na Argentina é bastante impressionante, onde os jovens superam os adultos trabalhadores na economia informal numa proporção de dois para um. Também é significativo no Brasil, Etiópia, México e Turquia.

55. Em 2009, o emprego informal entre os jovens dos 15 aos 19 anos no Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá e Peru foi superior ao dos adultos em mais de 30 pontos percentuais. Nesses países a taxa média de informalidade para a coorte de jovens foi de 82,4 por cento, comparativamente a uma taxa de 50,2 por cento para os trabalhadores adultos.¹⁰

56. Estudos recentes sobre a informalidade na América Latina e Caraíbas oferecem uma análise interessante sobre o emprego informal como uma função de diversas variáveis, incluindo a idade. Estes estudos confirmam que a probabilidade de se trabalhar na economia informal está correlacionada negativamente com a idade –

7 ILO: *Global Wage Report 2010/11* (Geneva, 2010).

8 D. Grimshaw: *Decent pay for young people: Assessing the challenge before and during the crisis*, Employment Working Paper (Geneva, OIT no prelo).

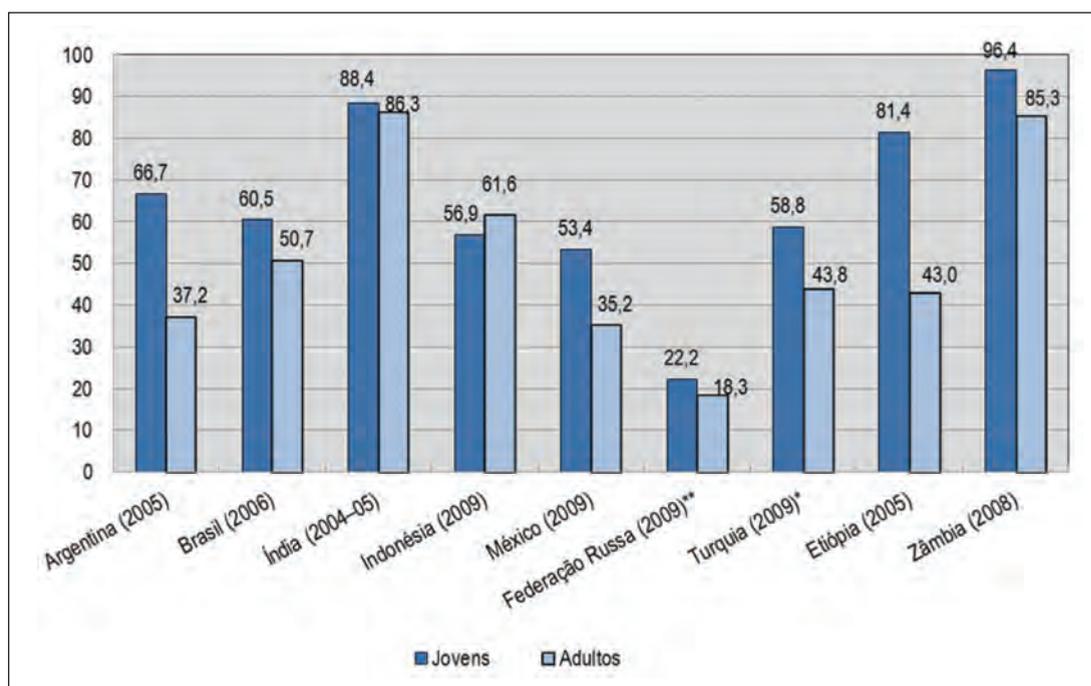
9 *ibid.*

10 OIT: *Panorama laboral 2009: América Latina y el Caribe* (Lima, 2009).

quanto mais jovem o trabalhador for, maior a probabilidade de vir a ter um emprego na economia informal.¹¹

57. Se os jovens trabalham na economia informal é porque o setor moderno e o segmento formal da economia são incapazes de criar oportunidades suficientes de emprego formal. Um contexto socioeconómico desfavorável e a falta de redes de segurança obrigam muitos jovens a trabalhar na economia informal. A crise financeira também levou ao aumento do emprego numa "cada vez mais superlotada" economia informal nos países em desenvolvimento.¹²

Figura 1.9. Percentagem de trabalhadores jovens e adultos na economia informal, países selecionados



* A percentagem de adultos refere-se à população total. ** A percentagem de adultos refere-se à população com idades entre os 30-59 anos, enquanto que a percentagem de jovens refere-se à população com idades entre os 15-29 anos.

Fonte: Base de dados da OIT.

58. Na Europa, a proporção de jovens na economia informal é cerca de 17 por cento, em comparação com 7 por cento dos trabalhadores no grupo etário predominante (idades entre os 25 e os 54).¹³ Uma análise recente do trabalho informal entre os jovens que vivem em países selecionados da Europa de Leste para o qual estavam disponíveis estimativas numéricas, mostrou que um terço do emprego jovem total se encontrava na economia informal.¹⁴

11 L. Gasparini and L. Tornarolli: *Labor informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and trends from household survey micro-data*, Working Paper No. 46 (La Plata, Universidad Nacional de la Plata, 2007); OECD: *Employment Outlook 2008* (Paris, 2008); and J.G. Reis, D. Angel-Urdinola and C. Quijada Torres: *Informality in Turkey: Size, trends, determinants and consequences*, Background paper for World Bank Country Economic Memorandum (CEM) – Informality: Causes, Consequences, Policies (Washington, DC, 2009).

12 ILO: *Including the informal economy in the recovery measures*, Global Jobs Pact Policy Briefs No. 3 (Geneva, undated).

13 M. Hazans: *Informal workers across Europe: Evidence from 30 countries*, IZA Discussion Paper 5871 (Bonn, IZA, 2011).

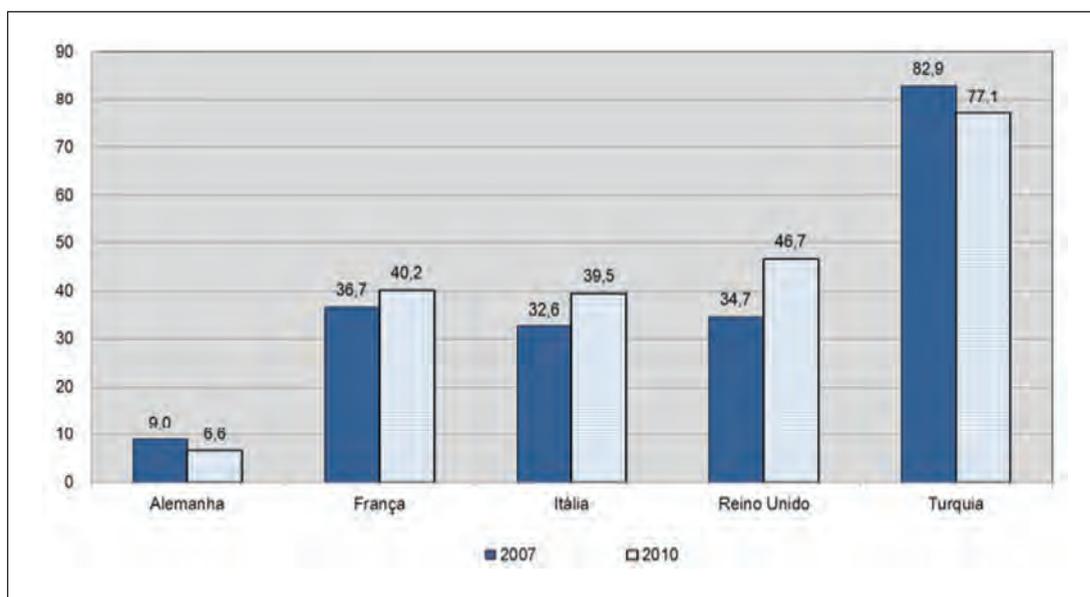
14 ILO: *Youth employment in Eastern Europe: Crisis within the crisis*, Documento de apoio para a Reunião Informal de Ministros do Trabalho e Assuntos Sociais durante a 100a sessão da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra, 2011).

59. Em muitos países do continente Africano, a economia informal é a maior fonte de empregos para os jovens. Por exemplo, na República Democrática do Congo, 96,2 por cento dos jovens trabalhadores estão empregados no setor informal, nos Camarões, a percentagem é de 88,6.¹⁵ Na Zâmbia, pelo menos 99 por cento dos adolescentes que trabalham, fazem - no no setor informal da economia.¹⁶

Empregos de menor qualidade para os jovens

60. A deterioração da qualidade dos empregos disponíveis para os trabalhadores jovens também é evidente na expansão progressiva do trabalho temporário, e a menor duração de contratos a termo certo que vários países têm relatado nos últimos anos. A questão que permanece é se esses tipos de emprego constituem um trampolim para um emprego permanente ou uma armadilha que expõe os jovens trabalhadores a uma espiral de empregos temporários alternados com períodos de desemprego. Por exemplo, em alguns países da UE um número significativo de jovens trabalhadores ainda estavam em empregos temporários cinco anos após deixar a escola.¹⁷ A Figura 1.10 demonstra, para certos países europeus, o aumento da proporção de jovens trabalhadores com contratos temporários que não conseguiram encontrar empregos permanentes.

Figura 1.10. Proporção de jovens trabalhadores temporários que não conseguiam encontrar emprego permanente em alguns países europeus, 2007 e 2010 (em percentagem)



Fonte: BIT, com base em dados do EUROSTAT.

15 Développement Institutions & Analyses de Long Terme: Youth and labour markets in Africa: A critical review of literature (Paris, 2007).

16 M. Garcia and J. Fares (eds): Youth in Africa's labor market (Washington, DC, The World Bank, 2008); Zambian Central Statistical Office: Labour force survey report 2008 (Lusaka, Zambian Central Statistical Office, Labour Statistics Branch, 2008).

17 Dados do EUROSTAT

1.2.4. Novos desafios na transição dos jovens para o trabalho digno

61. As dificuldades enfrentadas pelos jovens na transição da escola para a vida ativa são frequentemente apreendidas pelos seguintes indicadores: evolução da taxa de desemprego jovem ao longo do tempo, taxa de desemprego jovem em comparação com a taxa de desemprego de adultos; a incidência de desemprego de longa duração entre os jovens; proporção de jovens que não estão nem na educação nem no emprego ou em formação (NEET), o tempo necessário para a obtenção de um primeiro emprego; e a duração da transição para um emprego "regular" depois de sair da escola ou depois de um primeiro emprego.

62. Inquéritos recentes sobre a transição da escola para a vida ativa parecem apontar para dificuldades crescentes e uma deterioração simultânea em todos ou na maioria dos indicadores acima referidos.

63. É sabido que a transição da escola para a vida ativa implica algum período de desemprego friccional a partir do momento que os jovens iniciam a procura de emprego. Nesta fase da vida as aspirações e motivação para trabalhar ainda não estão claramente formadas. É comum um período de experimentação com diferentes trabalhos e situações no mercado de trabalho. Os jovens muitas vezes podem permitir-se passar por isso, pois têm menos compromissos financeiros e podem contar com o apoio dos pais e, dependendo das reservas financeiras que possam ter, podem aceitar alguns trabalhos na esperança de encontrarem um "melhor" trabalho num futuro próximo.

64. Há outros fatores que tornam mais difícil para os jovens encontrar um emprego. Eles são menos eficazes do que os adultos na procura de emprego. As empresas podem também ser relutantes em contratar jovens porque não têm experiência de trabalho. Os jovens são, portanto, muitas vezes apanhados na "armadilha da experiência", onde não têm experiência de trabalho para apresentar nas suas candidaturas a trabalho simplesmente porque ainda não conseguiram um emprego.

65. Outro fator que contribui para a elevada taxa de desemprego entre os jovens é o fato de que mesmo depois de obter um emprego, eles são mais suscetíveis de serem despedidos do que os trabalhadores adultos quando há despedimentos. Eles são menos valorizados porque tiveram menos tempo para adquirir um capital humano específico de empresa. Também fica mais barato despedi-los dado que as indemnizações são muitas vezes ponderadas pela experiência; por outro lado podem ter contratos de trabalho com menos segurança. A crise financeira parece ter reforçado o modelo "último a entrar, primeiro a sair" para os jovens, e na maioria dos países eles têm uma maior taxa de rotatividade entre emprego e desemprego do que os adultos.

66. Enquanto os fatores anteriormente mencionados ajudam a explicar o porquê das taxas de desemprego jovem serem habitualmente mais elevadas do que as dos adultos, as novas disparidades nas taxas de desemprego estão a atingir múltiplos de três a cinco vezes superiores, que são claramente típicos dos níveis de desemprego friccional, que prevaleceram até agora.

67. Não há uma duração internacionalmente reconhecida do período médio de transição, mas uma pesquisa no Egito sugere que esse período está a tornar-se cada vez mais longo e o resultado final é menos seguro. Na Indonésia, o período médio de procura de emprego por parte de jovens desempregados aumentou de 6,9 meses em 2001

para 14,7 meses em 2009. E no mesmo período a proporção de desempregados jovens de longa duração no desemprego jovem total, aumentou de 41,6 por cento em 2001 para 62,1 por cento em 2009.¹⁸

68. Nos 34 países membros da OCDE, entre 2000 e 2010 verificou-se em média, em muitos dos indicadores, uma tendência para o agravamento (ver quadro 1.1.). A taxa de desemprego jovem e a incidência de desemprego de longa duração, o trabalho temporário e trabalho a tempo parcial subiram. O único indicador que tem mostrado uma ligeira melhoria ao longo da década é a incidência de NEET (ou seja, aqueles que não estão na educação, nem no emprego ou na formação), que mostrou um ligeiro declínio. No entanto, segundo a OCDE, no segundo trimestre de 2010, a taxa NEET havia subido para 12,5 por cento, embora fosse de 10,8 por cento em 2008.¹⁹

Quadro 1.1. Quadro da OCDE para os jovens entre os 15 e os 24 anos, 2000 e 2010

	2000	2010
Taxa de desemprego (%)	14,6	18,9
A incidência de desemprego de longa duração (% da faixa etária)	20,1	22,6
Incidência do trabalho temporário (% do emprego)	31,0	38,0
Incidência de trabalho a tempo parcial (% do emprego)	19,9	27,8
NEET taxa (% da faixa etária)	13,4	10,9

Fonte: Projeto da OCDE de Empregos para Jovens (www.oecd.org/employment/youth). Média não ponderada dos 34 países da OCDE.

69. Duas outras novas tendências caracterizam a nova crise do emprego jovem: um aumento no número de jovens "desencorajados" na procura de emprego e no desemprego entre os diplomados do ensino superior.

70. *O desencorajamento* é um termo associado aos jovens que não estão nem no sistema de ensino nem no emprego; e ajuda a descrever o motivo subjacente e as consequências da perda de contacto com o mercado de trabalho e com a sociedade. Há evidências de desencorajamento crescente em muitos países, onde o aumento do desemprego levou alguns jovens a desistir completamente da procura de trabalho.

71. Em todo o mundo, em 2011, havia cerca de menos 6,4 milhões de jovens na população ativa do que seria esperado, com base em tendências tradicionais de longo prazo (pré-crise), indicando um forte aumento no desencorajamento entre os jovens durante a crise financeira mundial.²⁰

72. Na União Europeia, cerca de 7,5 milhões de pessoas com idades entre os 15 e os 25 anos não estão nem no sistema de ensino, nem no emprego ou na formação. Isto representa um aumento de 10,8 por cento em 2008 para 12,8 por cento em 2010 para toda a UE.²¹ De acordo com uma estimativa, em 2008 o custo do desemprego de longa duração ou a inatividade entre os jovens de 21 Estados Membros para os quais há dados disponíveis representava o equivalente a 1,1 por cento do PIB.²²

18 Estimativas preliminares da OIT a partir de dados de SAKERNAS, 1996-2009.

19 OCDE: *Off to a good start? Jobs for Youth* (Paris, 2010).

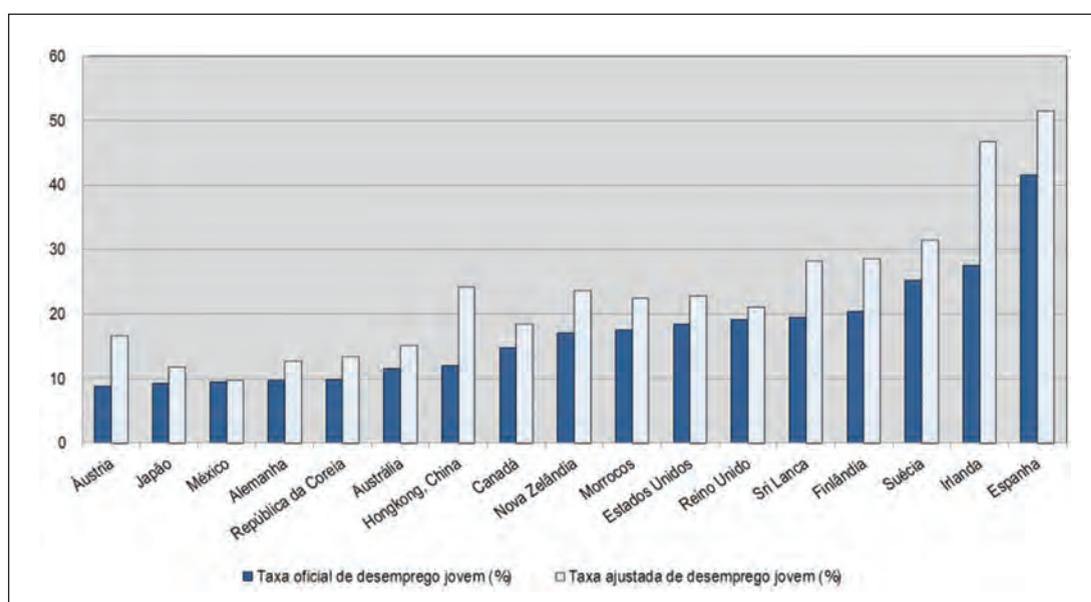
20 ILO: *Global employment trends 2012*, op. cit.

21 Dados do EUROSTAT.

22 *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound): The social impact of the crisis, Background paper* (Dublin, 2011).

73. Na Irlanda, a taxa de desemprego jovem em 2010 situou-se num alarmante 27,5 por cento, um aumento considerável relativamente aos 8,5 por cento em 2007. No entanto, mesmo este aumento inquietante subestima a extensão do problema: a participação dos jovens diminuiu drasticamente no país durante a crise e há uma enorme discrepância entre a dimensão da população ativa jovem atual e que o que seria esperado com base em tendências pré-crise. Isto significa que muitos jovens “ procuram refúgio” no sistema de ensino em vez de enfrentarem a procura de trabalho, ou estão de braços cruzados esperando em casa as perspetivas de melhoria antes de assumirem uma procura ativa de emprego. Se estes jovens em vez disso fossem procurar trabalho, a taxa de desemprego jovem aumentaria 19,3 pontos percentuais. Em Espanha, a diferença seria de mais 9,9 pontos percentuais, enquanto que na República da Coreia seria de 3,6 pontos percentuais. Na Áustria e Hong Kong (China), a taxa de desemprego jovem poderia ser qualquer coisa como o dobro da taxa oficial, se esses jovens inativos entrassem no mercado de trabalho (ver figura 1.11). Na UE, em 2011, um em cada seis jovens não estava nem no sistema de ensino nem no emprego.²³

Figura 1.11. Taxas oficiais de desemprego jovem e taxa de desemprego ajustadas tendo em conta a participação reduzida na população ativa, 2010 (em percentagem)



Fonte: ILO: Global employment trends for youth, op. cit.

74. Na Indonésia, a taxa de NEET para os jovens entre os 15 e os 24 anos de idade passou de 27,1 por cento em 1996 para um pico de 31,9 por cento em 2005, recuando para 27,6 por cento em agosto de 2009. Em consequência, durante um período de um pouco mais de uma década, esta taxa agravou-se, e apesar das melhorias recentes, manteve-se mais elevada do que em 1996.²⁴ No Brasil e na República Unida da Tanzânia, a taxa de NEET registou uma tendência para descer ao longo do período analisado: passou de 21,1 por cento em 1992 para 18,8 por cento em 2007 (Brasil), e de 17,6 por cento em 2000-01 para 13,4 por cento em 2006 (República Unida da Tanzânia).²⁵

²³ ILO: *Global employment trends for youth: 2011 update*, op. cit.

²⁴ ILO's preliminary estimates from SAKERNAS data, 1996-2009

²⁵ ILO: *Decent Work Country Profile: Brazil* (Geneva, 2009), e ILO: *Decent Work Country Profile: Tanzania (Mainland)* (Geneva, 2010).

75. Nem sempre estão disponíveis informações detalhadas quanto às razões para a perda de contacto com o mercado de trabalho. Os jovens em causa não constituem um grupo homogéneo. Entre eles encontram-se os jovens que desistiram de procurar trabalho devido às baixas perspectivas de encontrar um emprego durante a recessão induzida pela crise financeira global, e aqueles que, como muitos diplomados do ensino superior, consideram que os empregos disponíveis são de baixa qualidade e abaixo das suas competências e aspirações. Mas, o grupo inclui principalmente os jovens que abandonaram a escola, bem como os jovens provenientes de famílias pobres e disfuncionais e de contextos socioeconómicos que diminuem as suas hipóteses de encontrar emprego e de integração, e aqueles expostos desde muito jovens à cultura de gangues e drogas.

76. Quaisquer que sejam as razões, as implicações da "perda de contacto" ou "marginalização" são suficientemente graves para justificar uma atenção especial sobre este grupo.

77. *O desemprego de jovens que prosseguiram os estudos*, e especialmente o de diplomados de instituições de ensino superior, é outra tendência desafiadora que está a surgir em diferentes países e regiões. Ela suscita preocupação, pois é um resultado perverso: ela contradiz a hipótese e as evidências de que o nível de estudos e a formação aumentam a produtividade e empregabilidade dos jovens. Também é um desperdício e, a partir de uma perspectiva social e política, o resultado é potencialmente perigoso. É um desperdício por causa do alto custo do investimento no ensino superior (diretos e indiretos em termos de ausência de rendimentos do trabalho) e de nenhum retorno social da parte dos diplomados desempregados. Também é potencialmente perturbador porque, do ponto de vista pessoal dos diplomados desempregados, a frustração e o ressentimento por ter sido negada a prometida recompensa pelo seu esforço e sacrifício são compreensivelmente fortes. As razões apresentadas para o desemprego de diplomados varia. É devido à deterioração da qualidade do ensino superior e degradação dos diplomas obtidos? Ou é devido à "inadequação das competências" e à impossibilidade de comercializar as competências adquiridas? Ou, como a maioria acredita, é uma questão de padrões de crescimento que não criam o tipo de empregos de boa qualidade que correspondem tanto às altas competências adquiridas ou às aspirações dos jovens. Seja qual for o motivo, as frustrações e ressentimentos políticos são imensos, como demonstrado durante a sublevação da "primavera árabe". Em muitos países, essas frustrações estão por trás da emigração de jovens altamente qualificados, e a conseqüente "fuga de cérebros" nas economias emergentes e em desenvolvimento.

1.3. A crescente polarização e agravamento das desvantagens entre os jovens

78. A desvantagem relativa de jovens em relação aos adultos em termos de emprego é agravada pela heterogeneidade entre os jovens. A coorte de jovens, como noutros grupos etários, é composta por indivíduos com características pessoais, necessidades e vulnerabilidades; é por isso que os jovens não devem ser vistos como um grupo homogêneo apenas por causa da sua idade. Entre eles, há determinados grupos que são mais vulneráveis ao desemprego, subemprego, à informalidade, desencorajamento, e outras desvantagens sociais. Como demonstra a análise das políticas no capítulo 2, identificar os parâmetros das diferentes vulnerabilidades entre os jovens é um passo fundamental para a conceção de respostas mais eficazes e diferenciadas. Os principais fatores determinantes das desvantagens incluem:

- *Idade – quanto mais jovem, mais vulnerável.* Na maioria dos países para os quais existem dados disponíveis, a taxa de desemprego tende a diminuir com o aumento da idade.²⁶ Na Costa Rica, por exemplo, a taxa de desemprego de adolescentes entre os 15 e os 19 anos é três vezes superior à dos jovens adultos entre os 20 e os 24 anos, é mais que o dobro no Peru (22 e 10,3 por cento, respetivamente).²⁷ A informalidade também é muito maior para o primeiro grupo do que para o segundo. Em 2010, a taxa de informalidade entre os adolescentes na América Latina foi de 82,4 por cento, comparativamente com 56,5 por cento para os jovens adultos.²⁸ Além disso, o número de jovens com idades entre os 15-17 anos envolvidos em trabalhos perigosos inaceitáveis aumentou substancialmente ao longo dos últimos anos, embora o trabalho infantil tenha diminuído na sua globalidade. Em 2008, cerca de 62,5 milhões de jovens estavam envolvidos em trabalhos perigosos, contra 51 milhões em 2004. Isso representa um aumento de quase 20 por cento num período de tempo de quatro anos.²⁹

É importante sublinhar a relação entre o trabalho infantil e o emprego jovem, dado o fato de que a infância e a juventude são fases do ciclo de vida que acarretam riscos particularmente elevados e vulnerabilidades, com importantes consequências a longo prazo. Como durante este período ocorre um desenvolvimento físico, social e psicológico importante, é em grande parte nessa fase que se determina se um indivíduo “é bem sucedido” ou “fracassa” em fases posteriores da vida. Os efeitos nocivos que o trabalho infantil pode ter no desenvolvimento das crianças também irão afetar as oportunidades dos jovens para fazer a transição para o trabalho digno. As desvantagens cumulativas do mercado de trabalho decorrentes do trabalho infantil e experimentadas por jovens vulneráveis podem levar a emprego de baixa qualidade, a baixo rendimento, à marginalização social na idade adulta, e insegurança na velhice, criando um ciclo persistente de pobreza.

26 P. Ryan: “The school-to-work transition: A cross-national perspective”, in *Journal of Economic Literature* (Mar. 2001, Vol. 39, No. 1).

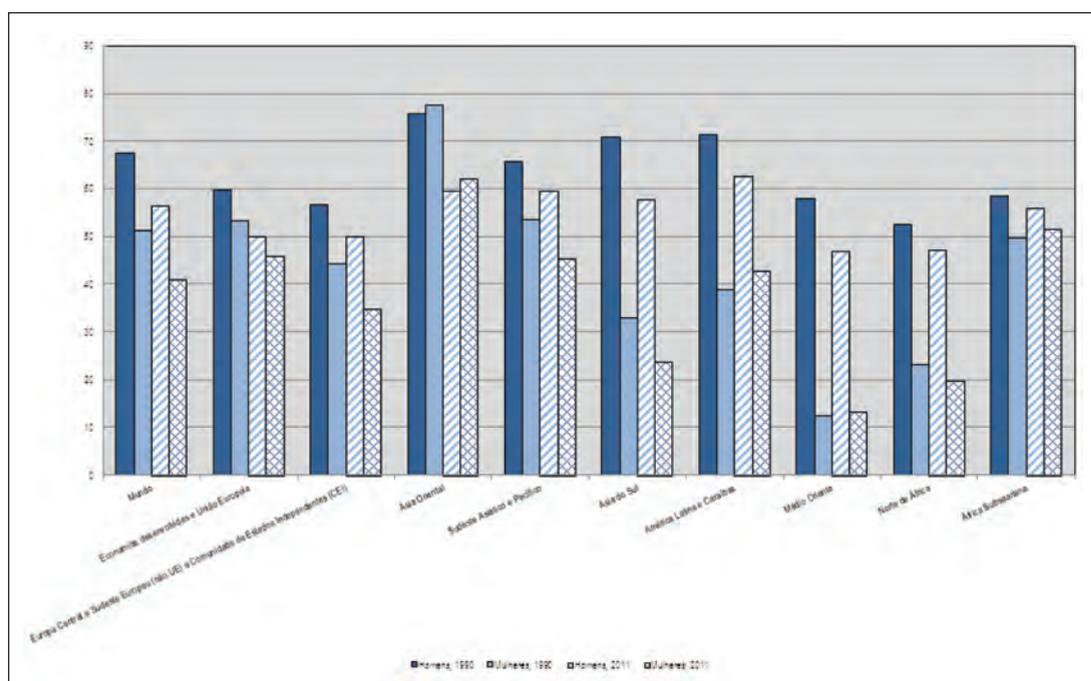
27 ILO: *Trabajo decente y juventud en América Latina* (Lima, 2010).

28 ILO: *Panorama laboral 2010 – América Latina y el Caribe* (Lima, 2010).

29 ILO: *Children in hazardous work: What we know, what we need to do* (Geneva, 2011).

- ❑ *Sexo - o fosso tem vindo a diminuir, mas as mulheres jovens ainda estão em desvantagem.* A maioria das regiões demonstrou tendências encorajadoras no sentido da igualdade de género, com a diminuição dos *gaps* tanto da taxa de atividade de homens e de mulheres como entre os rácios emprego/população. (ver figura 1.12.). Mas na maior parte dos casos o desemprego é mais elevado junto das mulheres do que nos homens, apesar das taxas de atividade mais baixas. A probabilidade de um jovem estar a trabalhar era muito baixa na Europa Central e sudeste Europeu (não UE) e na CEI, no Médio Oriente e Norte de África, e particularmente baixa para as mulheres jovens nessas regiões. No Médio Oriente e Norte da África, menos de quatro em cada dez jovens do sexo masculino estavam a trabalhar em 2011 (36,9 e 36,2 por cento, respetivamente), comparado com menos de duas em cada dez mulheres jovens (11,5 e 7,7 por cento, respetivamente).

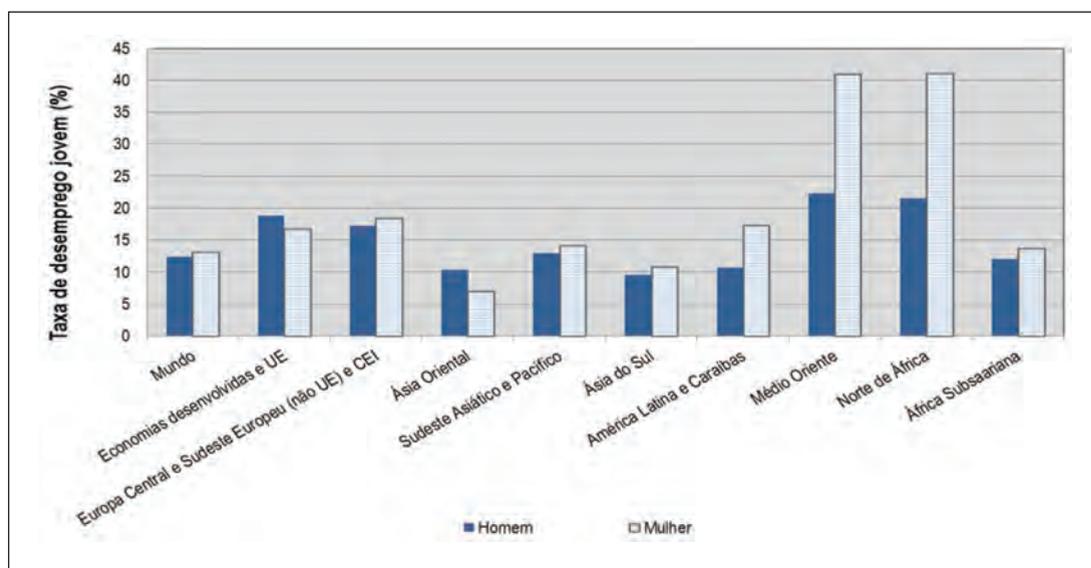
Figura 1.12. Taxas de atividade dos jovens por sexo, 1990 e 2011 (em percentagem)



Fonte: BIT: Base de dados de estimativas e previsões da população economicamente ativa

Na maioria das regiões, durante a crise global, houve um aumento do *gap* do desemprego jovem entre homens e mulheres, sendo que as mulheres jovens estão ainda mais suscetíveis de estar desempregadas do que os homens jovens (ver figura 1.13). A exceção à regra verificou-se nas economias desenvolvidas e União Europeia, onde a taxa de desemprego entre 2007 e 2011 aumentou 6,1 pontos percentuais para os homens jovens, em comparação com 4,7 pontos percentuais para as mulheres jovens.

Figura 1.13. Taxa de desemprego jovem (em percentagem), por sexo e região, estimativas preliminares para 2011



Fonte: ILO: *Global Employment Trends for Youth*, op. cit.

Outra importante "armadilha" para o trabalho dos jovens refere-se à segregação profissional tradicionalmente relacionada com as profissões masculinas e femininas. Devido ao menor valor atribuído à contribuição económica das mulheres, bem como as atitudes culturais predominantes, as mulheres jovens ocupam uma posição mais desfavorável, no mercado de trabalho, como é evidenciado através de salários geralmente inferiores aos auferidos por homens jovens.³⁰

- *Literacia, educação e competências* - Em geral, o desemprego jovem, subemprego e informalidade são mais elevados entre jovens menos instruídos do que entre os seus pares com mais instrução. Isso confirma a influência positiva da educação sobre os resultados do emprego em todas as regiões. O Médio Oriente e Norte de África são exceções, com as taxas de desemprego maiores para os mais instruídos. O desemprego é menor entre os jovens com menor escolaridade, que podem aceitar trabalhos de baixa qualidade, do que entre os jovens com o ensino secundário e superior, cujas competências podem não responder às necessidades do mercado de trabalho ou que têm salários mais elevados e maiores reservas quanto aos empregos. O fenómeno do desemprego qualificado é claramente uma nova característica da atual crise do emprego de jovens. A relação entre educação e emprego é analisada com maior detalhe no Capítulo 2.
- *Situação socioeconómica* - Devido ao facto de a pobreza se transmitir dentro do ciclo de vida e ao longo de gerações, os jovens de famílias pobres tendem a tornar-se jovens trabalhadores pobres. A pobreza das famílias é um fator determinante da privação das crianças que, por sua vez, pode afetar pessoas jovens e o bem-estar dos seus filhos. A pobreza pode ser a causa das lacunas na educação; do trabalho infantil e de insucessos no mercado de trabalho durante a juventude e idade adulta. Os acontecimentos que se verificam durante este período (por exemplo, deixar a es-

³⁰ Para mais informação ver: ILO: "Gender equality at the heart of decent work", *International Labour Conference*, 98th Session, Geneva, 2009.

cola, começar a trabalhar, casar e ter filhos) desempenham um papel importante no ciclo de vida do indivíduo e influenciam os níveis de pobreza das gerações atuais e futuras. Da mesma forma, a ausência de emprego jovem em vários países está cada vez mais relacionada com o facto de no agregado familiar ninguém estar empregado.

- ❑ *A origem nacional e étnica* é muitas vezes a causa de insucessos no mercado de trabalho e dos défices de trabalho digno. Na Austrália, por exemplo, os jovens indígenas têm quase quatro vezes mais probabilidade de estar desempregados do que os nacionais não-indígenas. Eles também estão mais predispostos ao desemprego de longa duração e ao emprego a tempo parcial, e uma proporção maior entre eles está afastada do mercado de trabalho (35,5 por cento de indígenas australianos em idade ativa, em comparação com 21,7 por cento de não-indígenas com idade para trabalhar).³¹ Da mesma forma, os dados disponíveis dos inquéritos ao emprego jovem *roma* nos Balcãs ocidentais mostram que a incidência do emprego informal entre os jovens *roma* e pessoas deslocadas internamente na faixa etária de 15-29 anos é muito maior do que a da população que vive perto das comunidades *roma* e de pessoas deslocadas internamente.³²
- ❑ *Jovens com deficiência* - pessoas jovens com deficiência têm menos possibilidades de frequentar a escola e têm mais hipóteses de enfrentar situações de desvantagem no mercado de trabalho do que os seus pares sem deficiência. Por exemplo, em 2009, a taxa de emprego de jovens americanos com deficiência, com idades entre os 16-20 foi de 21,2 por cento (23 por cento para as mulheres jovens e 19,9 para os homens jovens), enquanto que a taxa do mesmo grupo de jovens sem deficiência foi quase 1,5 pontos percentuais mais elevada.³³
- ❑ *Jovens que vivem com o VIH e afetados pela epidemia do SIDA* - Cinco milhões de jovens vivem com o VIH no mundo.³⁴ Eles são particularmente vulneráveis ao desemprego, subemprego e pobreza. A Recomendação (n.º 200) sobre o VIH e Sida, de 2010 aborda especificamente a necessidade de proteger os trabalhadores jovens, incluindo aqueles que estão em formação profissional e em programas e serviços de emprego jovem, e prevenir o estigma e a discriminação nos locais de trabalho e nas comunidades.
- ❑ *Jovens migrantes* - A migração internacional de jovens com o objetivo de trabalhar é um fenómeno cada vez mais significativo em muitos países.³⁵ O Fundo das Nações Unidas para a População estima que os jovens entre as idades de 15-25 anos constituem agora um terço do total de migrantes internacionais em todo o mundo. A falta de oportunidades de trabalho digno nos países em desenvolvimento levou à emigração significativa por muitos jovens pouco qualificados ou qualificados. Os jovens migrantes são particularmente afetados pela crise global. Já em 2009, os trabalhadores migrantes foram os primeiros a perder os seus empregos, o que fez com que o nível de desemprego entre esta população fosse quase duas vezes superior à

31 Steering Committee for the Review of Government Service Provision, Productivity Commission: Report on Overcoming Indigenous Disadvantage: Key Indicators 2011 (Canberra, 2011).

32 O conjunto de dados do PNUD sobre estes estudos está disponível em linha em: [at http://vulnerability.undp.sk](http://vulnerability.undp.sk)

33 Fonte: <http://www.disabilitystatistics.org>.

34 UNAIDS: Securing the future today – Synthesis of strategic information on HIV and young people (Geneva, 2011).

35 Para uma análise das tendências das migrações internacionais, ver: United Nations, International migration in a globalizing world: The role of youth, Department of Economic and Social Affairs, Technical Paper No. 2011/1 (New York, 2011).

dos trabalhadores nacionais na Irlanda, Espanha e no Reino Unido desde o início da crise em 2008. Em 2007, a taxa foi mais ou menos a mesma - cerca de 12 por cento - do que a dos trabalhadores nacionais. Em geral, os jovens migrantes são um grupo particularmente vulnerável no mercado de trabalho; são objeto de discriminação, despedimento, e por vezes xenofobia. Estes fenómenos são exacerbados pela situação tensa dos mercados de trabalho.

79. A crise também serviu para lembrar que a estrutura do emprego é um elemento importante a ter em consideração. Nos países industrializados, uma tendência para a polarização do emprego tinha-se instalado antes da crise e prevê-se que continue. A maioria dos novos empregos virá do setor dos serviços devido à grande elasticidade da procura de serviços em relação aos rendimentos. Essa procura torna-se mais forte no contexto da crescente desigualdade de rendimentos (como ocorreu em muitos países industrializados) uma vez que as famílias com rendimentos altos procuram bastante os serviços pessoais. Outro fator que contribui é o impacto do progresso tecnológico, especialmente a informatização, na procura de diferentes competências e funções. A informatização, em particular, tem levado à perda de muitos empregos que, porque envolvem tarefas de rotina, podem ser realizados com menos custos por computadores. Isto tem causado uma queda na procura de empregos de nível intermédio na indústria e trabalhos administrativos. Ao mesmo tempo a informatização fez aumentar a procura por empregos pouco qualificados irregulares no setor dos serviços como por exemplo os transportes e distribuição, o comércio a retalho, serviços comunitários e saúde e cuidados pessoais. O resultado foi um aumento do emprego quer em ambas as pontas do mercado de trabalho, quer na de altas quer na de baixas qualificações e uma diminuição drástica dos empregos de nível intermédio.³⁶

80. Esta mudança na estrutura do emprego tem implicações diretas na crise do emprego jovem. Os recém-chegados ao mercado de trabalho arriscam-se cada vez mais a ter de se contentar com um emprego pouco qualificado e de salário baixo no setor dos serviços. Além disso, a perspectiva de mobilidade social para aqueles que estão em tais empregos será significativamente reduzida por causa da diminuição dos empregos de nível intermédio. O problema é agravado pelo fato de que muitos empregos de baixo salário nos serviços também serem temporários e empregos a tempo parcial. Assim, as atuais e futuras coortes de trabalhadores jovens enfrentam não só o problema da escassez de empregos, mas também a realidade de que a qualidade média dos empregos disponíveis será menor.

81. Quando a maré baixa, todos os barcos descem e deixa alguns encalhados na lama. A crise teve um impacto negativo sobre todos os jovens em geral. A coorte atual de jovens afetados pela crise enfrenta perspectivas de emprego mais pobres do que os seus antecessores. Além disso, há sinais de polarização dentro do grupo de jovens, com o "grupo dos desfavorecidos" identificados nos números anteriores a serem particularmente afetados. Numa recessão económica grave, os jovens com menos instrução e competências mais baixas enfrentam um maior risco de desemprego do que os seus homólogos mais instruídos e qualificados porque lhes falta capital humano específico à empresa e que as empresas consideram que vale a pena reter. Isto verificou-se em

36 D. H. Autor and D. Dorn: Inequality and specialization: The growth of low-skill service jobs in the United States, IZA Discussion Paper No. 4290 (Bonn, 2009); e M. Goos, A. Manning, and A. Solomons: "Job polarization in Europe", in *American Economic Review* 99(2), 2009

recessões anteriores nos países industrializados e a crise atual não foi exceção. Da mesma forma os jovens, em empregos temporários e inseguros, uma categoria que se identifica significativamente com a anterior, tem sido a mais vulnerável à política de austeridade. No atual estado de depressão do mercado de trabalho muitos desses jovens enfrentam o desemprego de longa duração e o afastamento crónico do mercado de trabalho. Um grupo particularmente vulnerável durante a atual crise económica tem sido o dos jovens trabalhadores migrantes, como mencionado anteriormente.

82. Nos países em desenvolvimento o fraco crescimento e a sua relação com o emprego sugerem que mulheres e homens jovens que vivem na pobreza têm perspetivas reduzidas de mudança para trabalhos dignos. Isto significa que uma proporção crescente de jovens continuam presos na pobreza em áreas rurais e na economia informal. De igual modo, dado o crescimento mais lento do emprego, a concorrência vai ser mais dura para os raros empregos dignos disponíveis, empurrando os jovens desfavorecidos cada vez mais para trás na fila do emprego. Em tal contexto, é também provável que se torne mais difícil reduzir a discriminação no mercado de trabalho.

83. O agravamento das perspetivas de emprego para jovens desfavorecidos implica um enfoque mais acentuado nas políticas para este grupo.

1.4. Perspetivas futuras

84. Globalmente, o mundo precisará de criar 40 milhões de novos empregos por ano para absorver as novas entradas no mercado de trabalho e para absorver os 200 milhões que estão desempregados em 2012 (dos quais 75 milhões são jovens). De acordo com o Relatório *Global Employment Trends* de janeiro de 2012, o mundo enfrenta o desafio de criar 600 milhões de empregos durante a próxima década. E isso não inclui os 900 milhões de trabalhadores pobres que vivem com menos de EUA \$ 2 por dia, principalmente nos países em desenvolvimento.³⁷ O desafio é enorme, dado o crescimento atual e as previsões económicas, e sem mudanças significativas no ambiente político. Há probabilidade de existirem consequências significativas para os jovens pois as coortes vindouras dos que chegam ao mercado de trabalho juntam-se às fileiras dos que já estão desempregados. Os riscos associados de agitação social, distanciamento do mercado de trabalho e da sociedade, assim como a perda da confiança no progresso social são reais, e expressam-se de formas diferentes através do mundo.

85. Embora as tendências demográficas estejam a aliviar a pressão na maioria das regiões, com exceção da África Subsaariana e Sul da Ásia, todos os indicadores de emprego jovem sinalizam um agravamento do problema. Nas economias desenvolvidas, o ponto de viragem após um período encorajador de declínio do desemprego, foi a crise financeira global e o medo de uma nova recessão, que deixou marcas nos mercados de trabalho de jovens, aumentando os receios de "geração perdida".

86. Nas economias em desenvolvimento e economias emergentes - embora desigualmente afetadas pela crise global - as deficiências estruturais nos padrões de crescimento e no mercado de trabalho, e a maior incidência da pobreza e da informalidade, não resolveram, dum modo geral, a crise do emprego jovem, apesar do crescimento constante na maioria das regiões na última década. O modelo de crescimento, fraco

³⁷ ILO: *Global employment trends*, op. cit.

gerador de emprego e de trabalho digno foi analisado nos relatórios do BIT. A situação dos jovens no Médio Oriente e no Norte de África é talvez a melhor ilustração para este facto. Embora a região tenha a maior e mais instruída população jovem da sua história, mais de 26 por cento dos jovens na mão de obra no Médio Oriente e mais de 27 por cento no Norte de África em 2011, não foram capazes de encontrar emprego. As taxas de crescimento económico de 5-7 por cento em toda a região no período anterior à crise financeira global e à primavera árabe não se traduziram em empregos produtivos e dignos para as mulheres e homens jovens na economia real.³⁸ A procura de melhores oportunidades para jovens no mercado de trabalho e a procura de justiça social eram dimensões importantes das sublevações da primavera árabe que varreram a região em 2010 e 2011.

87. É claro que a inversão destas tendências exige um cenário de política diferente em que o emprego, e emprego de jovens, em particular, estão entre as principais metas de quadros macroeconómicos e são uma prioridade para a política orçamental. Novos padrões de crescimento são necessários, incluindo estratégias industriais e setoriais que incentivem a diversificação económica e a criação de oportunidades de emprego de boa qualidade, bem como um setor financeiro que sirva o seu verdadeiro propósito de investir na economia real. O que é necessário é um contexto político em que a extensão da proteção social reduza vulnerabilidades e desigualdades e melhore a produtividade. Algumas destas questões relativamente a políticas e a lições a retirar são analisadas no Capítulo 2.

38 A. Berar, M. Fortuny e Awad I. (eds): *Jobs, freedom and social justice* (Genebra, OIT, no prelo).

Capítulo 2

Políticas de trabalho digno para os jovens: questões chave e lições a retirar

88. A resolução sobre o emprego jovem, adotada pela Conferência em 2005, definiu um conjunto alargado de políticas e programas para combater o problema do emprego jovem. Como resumido no início deste relatório, estas políticas e programas iam desde políticas macroeconómicas e quadros regulamentares concebidos para promover o relançamento do crescimento do emprego, até às políticas do mercado de trabalho e intervenções específicas dirigidas a grupos alvo de jovens desfavorecidos.

89. Este capítulo revê o progresso verificado desde 2005 em cada um dos principais domínios de política geral identificados por essa resolução. Ao fazê-lo procurará avaliar de forma crítica as mudanças observadas nas intervenções em países com diferentes níveis de desenvolvimento; retirar lições sobre o que funciona para diferentes beneficiários; e discutir as questões políticas ainda em aberto, bem como opções para as abordar.

90. Uma vasta gama de domínios e tópicos são abordados neste capítulo em nove rubricas que atravessam os quatro objetivos estratégicos do trabalho digno.

91. Estas políticas podem ser agrupadas em função do objetivo principal e impacto em relação ao emprego jovem, tais como:

- Políticas e programas para aumentar a criação de emprego e afetando o lado da procura: incluem políticas de crescimento e políticas económicas, a promoção do empreendedorismo e do trabalho independente e programas de criação de emprego no setor público;
- Políticas e programas para facilitar a transição da escola para a vida ativa: incluem medidas do lado da oferta, tais como políticas de educação e de formação técnica e profissional; políticas ativas do mercado de trabalho, como os subsídios salariais, isenções fiscais e de aconselhamento na procura de emprego, que facilitam a correspondência entre a procura e a oferta;
- Políticas do mercado de trabalho para melhorar a qualidade do emprego jovem, e as políticas para melhorar a proteção social dos trabalhadores jovens;
- Políticas para proteger os direitos, para promover o respeito pelas normas do trabalho e reforço do diálogo social para garantir maior participação e voz aos trabalhadores jovens.

92. No entanto, uma vez que não é sempre possível agrupar medidas exclusivamente numa categoria ou noutra, elas são apresentados sequencialmente. Muitas das medidas acima referidas afetam a procura e/ou a oferta de trabalho e têm impacto no mercado de trabalho tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo. Além disso, as iniciativas mais bem-sucedidas consistem geralmente numa abordagem global coerente.

93. Antes de proceder a uma discussão destas áreas de política geral, este capítulo irá brevemente avaliar os compromissos nacionais para a promoção do emprego jovem, e a prioridade que é dada à questão nos programas nacionais de desenvolvimento.

2.1. O emprego jovem: uma prioridade crescente nas agendas políticas nacionais

94. Atribuir prioridade nacional ao emprego jovem significa que as agendas políticas gerais, tais como programas e planos nacionais de desenvolvimento comportem um conjunto de políticas económicas e sociais coerentes que abordem o emprego jovem e definam objetivos específicos. Esta prioridade tem de ser explicitada através do estabelecimento de metas realistas, resultados mensuráveis e precisando os impactos esperados. E para se passar da prioridade à ação, os recursos adequados também têm que ser alocados para a sua implementação.

95. A análise dos quadros de políticas de 138 países mostra que, desde 2005, tem havido um crescente compromisso dos Estados Membros para colocar o emprego jovem nas agendas políticas nacionais.¹ Uma análise da extensão da prioridade dada ao emprego jovem nos quadros nacionais de desenvolvimento, tal como refletido nas Estratégias de Redução da Pobreza (ERP) em países de baixo rendimento, revela que o emprego jovem está a receber uma atenção significativa nestas estratégias. Comparativamente com as ERP de primeira geração, onde o emprego jovem estava ausente, quase metade das ERP de segunda geração conferem ao emprego jovem uma prioridade elevada. Isso também é válido para as estratégias nacionais de desenvolvimento dos países que não possuem ERP.

96. A análise dos resultados do Inquérito geral do BIT de 2010 sobre os instrumentos do emprego permite destacar conclusões semelhantes no que diz respeito à prioridade atribuída ao emprego jovem nas políticas e estratégias de emprego. A análise de outros estudos permite conclusões semelhantes. Por exemplo, um inquérito realizado pelos Ministérios do Trabalho de dez países do leste asiático mostra que o emprego jovem está em quarto lugar numa lista ascendente de 11 prioridades políticas.² A análise dos relatórios por país sobre a aplicação da Convenção (n.º 122), sobre Política de Emprego, 1964 produz os mesmos resultados, com a maioria dos Estados Membros a descreverem medidas tomadas para promover o emprego jovem como parte das suas políticas ativas de emprego.

97. O modo como se prioriza o emprego jovem varia de um país para outro. O emprego jovem é incluído nas prioridades políticas de diversas formas, como tema transversal nas políticas nacionais de emprego de vários países da UE (Áustria, Bélgica,

1 ILO: *Review of approaches to mainstream youth employment in national development strategies and employment policies, projects* (Geneva, 2011)

2 ILO e OECD: *Job-rich growth in Asia: Strategies for local employment, skills development and social protection* (Geneva, 2011).

Alemanha, Irlanda, Malta, Portugal e Reino Unido). Ele é tratado em setores específicos no Mali e na Sérvia, por exemplo, e associado a "grupos especiais" ou "grupos vulneráveis da população" nos quadros políticos de outros países, como Costa Rica, República Democrática do Congo e no Quênia.

98. Cerca de 30 por cento dos 138 países referidos têm uma política de emprego jovem ou estratégia explícita, enquanto muitos outros têm disposições relativas ao emprego jovem nas suas políticas de desenvolvimento do emprego. Por exemplo, a política nacional de juventude da África do Sul para 2009-14 tem como objetivo integrar as questões de desenvolvimento da juventude e emprego jovem nas políticas e programas nacionais, e o orçamento nacional deve ter em conta a implementação destas políticas.

99. Os planos nacionais de ação a favor do emprego jovem representam mais um exemplo de um compromisso credível para enfrentar o desafio de oferecer oportunidades de emprego produtivo e durável para os homens e mulheres jovens. Estes planos devem assegurar a coerência entre as medidas de emprego de jovens incluídos em várias políticas, e identificar prioridades de emprego claras e resultados mensuráveis, utilizando recursos específicos dentro de um determinado período de tempo (ver exemplo na caixa 2.1). Estes planos de ação, desempenham um papel importante na promoção da coordenação interinstitucional, reunindo os vários decisores políticos e atores, incluindo representantes das organizações dos empregadores e dos trabalhadores, em torno de uma plataforma comum para a ação. Até à data, apenas um pequeno número de países (35 no total) aprovaram formalmente planos de ação nacionais para o emprego jovem.

Caixa 2.1

Plano de ação nacional do Peru para o emprego jovem

Apesar de uma significativa expansão económica entre 2000 e 2010, no final da década, duas em cada três pessoas desempregadas no Peru tinham idades entre os 15 e os 29 anos, quatro em cada cinco jovens tinham um emprego precário, e, se lhes fosse dada a oportunidade, mais de metade (56 por cento) da população jovem (8 milhões) teria considerado abandonar o país.

No Peru, o Plano de Ação para o emprego jovem (2009-12) identifica ações prioritárias para enfrentar o emprego e subemprego jovem em áreas que abrangem a criação de emprego, empreendedorismo e empregabilidade. A implementação do Plano é supervisionada por uma comissão nacional tripartida, que inclui jovens representantes de organizações de empregadores e de trabalhadores.

Para uma população alvo de 370.000 jovens, mais de 260.000 jovens desfavorecidos beneficiaram até agora das medidas do Plano de Ação. Com base nos resultados de um inquérito nacional que mostrou que mais de 75 por cento das micro-empresas dirigidas por jovens não duram mais de um ano, o Governo introduziu as seguintes reformas institucionais: a redução da "burocracia" e dos custos relativos à procura de emprego através da introdução pelo Serviço Público de Emprego (SPE) de uma "one-stop shop" gratuita que contém todos os elementos de informação (*Certi Joven*); modernização dos serviços de orientação profissional, estabelecimento de um programa de formação (*Joven Emprendedor*) para os jovens empreendedores, juntamente com um sistema de informação que simplifica a prospeção do mercado e estabelecimento de um serviço de informação e orientação para os jovens migrantes que vivem no exterior e peruanos jovens que planeiam migrar (*Infomigra*). Algumas das medidas acima referidas foram integradas na política de emprego recentemente desenvolvida, que aborda de forma transversal o emprego jovem.

Fonte: ILO Youth Employment Programme.

100. A promoção do emprego jovem é realizada através de vários modelos institucionais a nível de cada país, implicando diversas instituições públicas. Na maioria dos países, o Ministério do Emprego e/ou do Trabalho, o Ministério da Educação e o Ministério da Juventude muitas vezes têm uma ligação e/ou responsabilidades complementares. Outros ministérios podem ser envolvidos na promoção do emprego jovem. Estes incluem indústria, comércio e economia, finanças ou aqueles com uma função de coordenação, como o Ministério do Planeamento.

101. Em algumas regiões, como África e América Latina, os ministérios responsáveis pela juventude estão cada vez mais implicados com as questões do emprego jovem. Esta nova tendência está associada à criação de agências independentes para o emprego de jovens, como é o caso, por exemplo, em vários países do Norte de África e África Ocidental. Esse quadro institucional pode contribuir para melhorar a coerência entre as políticas para promover o emprego jovem e os serviços de emprego. No entanto, também existe o potencial risco não haver conexão entre o emprego jovem e outras políticas e serviços, se o sistema de governo não for capaz de assegurar a coordenação entre os vários ministérios e agências responsáveis pelas políticas relacionadas com o emprego jovem.

102. Não há em si um modelo institucional exemplar de boas práticas. O que importa é que as responsabilidades sejam confiadas a uma agência governamental com a capacidade técnica necessária e que também possa reunir o apoio político para assegurar a coerência política e coordenação entre instituições governamentais e obter o envolvimento dos parceiros sociais.

103. As organizações de empregadores e de trabalhadores são parceiros importantes para o desenvolvimento das políticas e programas, e podem contribuir para o reforço dos laços entre o mundo empresarial, a educação e a promoção dos direitos dos jovens no trabalho.

104. Há uma infinidade de iniciativas adotadas a nível nacional que envolvem várias partes interessadas (atores e instituições dos setores público e privado) na definição e implementação de programas de emprego jovem.

105. O setor privado como principal fonte de criação de emprego nas economias de mercado, tem uma responsabilidade fundamental na promoção do trabalho digno para os jovens. Com efeito são as empresas que determinam o perfil da procura de trabalho (por exemplo, os níveis de qualificação, experiência exigida), a oferta de formação e oportunidades de desenvolvimento de carreira, e qualidade do emprego. Elas são uma importante fonte de conhecimento sobre as limitações e as oportunidades de criação de emprego. Os empregadores podem fornecer *feedback* importante sobre a adequação das atuais políticas de educação e formação, necessidades de competências futuras, e a eficácia das medidas do mercado de trabalho em termos de criação de emprego. Os governos muitas vezes procuram cooperar com as empresas na formulação e implementação de intervenções para o emprego jovem. Nas seções seguintes, são dados exemplos de parcerias públicas e privadas. Os comentários, no entanto, mostram que há potencial para uma maior cooperação entre governos e empresas.

106. Existe uma infinidade de iniciativas a nível local através de parcerias baseadas na comunidade para o emprego de jovens. A comunidade está bem posicionada para identificar os papéis e as vantagens comparativas de cada parceiro, as necessidades dos jovens e as exigências do mercado de trabalho.

107. Num inquérito realizado pelo BIT, sobre as parcerias a nível das comunidades para o emprego jovem identificaram-se uma série de características comuns.³ Estas parcerias incluíam ações concretas e coordenadas em áreas como a formação, criação de emprego através de novas empresas ou das já existentes, serviços de orientação profissional e de colocação, e desenvolvimento do empreendedorismo de jovens. As conclusões deste estudo destacaram a importância das abordagens de todos os intervenientes e a contribuição relevante dos governos e instituições locais, o valor de proporcionar aos jovens um leque de serviços e os benefícios de uma abordagem integrada, combinando intervenções do lado da procura e da oferta em setores específicos. As conclusões também destacaram o desafio de fazer replicar estas intervenções ao longo do tempo.

108. A conclusão geral é que, apesar do emprego jovem ser uma prioridade declarada em agendas políticas, raramente é traduzida num quadro político abrangente, que estabeleça um conjunto claro de prioridades de políticas. Em muitos casos, as disposições das diferentes políticas traduzem-se em várias medidas e objetivos contraditórios que conduzem à falta de coerência. Isso limita em grande parte o impacto de tais políticas e ações. Além disso, quando as metas são estabelecidas, trata-se de metas nominais de redução do desemprego ou criação de uma série de oportunidades de formação. Parece haver pouca atenção à melhoria da qualidade dos empregos e redução das vulnerabilidades.

109. Quase metade das políticas analisadas não considera esta prioridade com objetivos específicos, e apenas um quarto delas contem metas e indicadores específicos. A maior parte não prevê medidas de monitorização adequada e sistemas de avaliação. Por exemplo, apenas 19 por cento das políticas nacionais de emprego que foram analisadas continham disposições sobre a monitorização e a avaliação.

110. O financiamento atribuído para a implementação de programas é limitado e os recursos destinados à implementação das políticas são a maior parte das vezes subutilizados. Apenas 13 por cento das políticas nacionais de emprego, e 9 por cento das ERP analisadas, identificavam um orçamento para a implementação das prioridades de emprego jovem. Parcerias a nível regional e global apoiam as iniciativas dos países. Os Planos das Nações Unidas de Apoio ao Desenvolvimento (PNUAD), por exemplo, promovem cada vez mais o emprego jovem tendo em conta as necessidades especiais dos jovens, e particularmente as das mulheres jovens. Estas prioridades são muitas vezes operacionalizadas através de programas conjuntos desenvolvidos pelas equipas das NU dos países. Esses programas serão considerados no capítulo 3 deste relatório.

³ P. Kenyon: *Partnerships for youth employment: A review of selected community-based initiatives*, Employment Sector Working Paper No. 33 (Geneva, ILO, 2009).

111. Globalmente, as políticas e programas nacionais concentram-se em medidas do lado da oferta, com o desenvolvimento de competências em primeiro plano, enquanto as intervenções para aumentar a procura de trabalho para os jovens trabalhadores são menos frequentes. Esse enviesamento é surpreendente porque parece presumir que os fatores do lado da oferta são mais importantes que os fatores do lado da procura para influenciar os resultados no mercado de trabalho dos jovens, enquanto o diagnóstico de deficits de empregos antes da crise global, parece apontar a procura de trabalho como o maior obstáculo. Este problema estrutural é ampliado com a redução da procura agregada e as perspectivas de crescimento lento em 2011-12 nos países desenvolvidos, no contexto da crise global. Daí a importância de padrões de crescimento, contextos macroeconómicos e políticas económicas para estimular a procura agregada, que são discutidos na próxima secção.

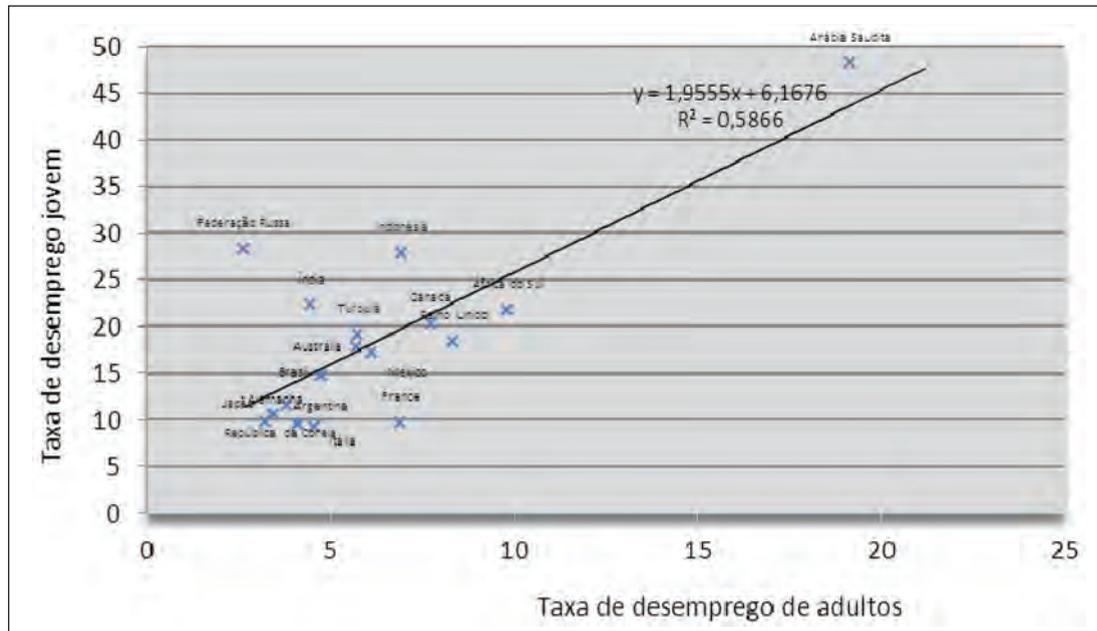
2.2. Estratégias de crescimento, ambiente da política macroeconómica e emprego jovem

112. A resolução de 2005, relativa ao emprego jovem reafirmou o importante papel que as estratégias de crescimento e as políticas macroeconómicas adequadas desempenham na promoção de oportunidades de emprego produtivo e duradouro para os jovens. Essa convicção saiu mais fortalecida após a recessão global de 2008-09 que levou a milhões de perdas de emprego, especialmente entre os jovens, e a um aumento sem precedentes do desemprego jovem, especialmente nas economias avançadas.

113. O emprego jovem está intimamente ligado à situação do emprego em geral. A análise das taxas de desemprego dos trabalhadores jovens e trabalhadores adultos mostra uma correlação positiva entre estes dois grupos etários, mais especificamente, um aumento nos resultados do desemprego de adultos traduz-se num aumento ainda mais importante do desemprego jovem. Por exemplo, uma comparação estática das taxas de desemprego de jovens e adultos nos países do G20 (ver figura 2.1) ilustra esta relação positiva, com a taxa de desemprego adulto causando mais de 58 por cento da variação na taxa de desemprego jovem. Esta relação é amplamente confirmada pelos resultados da análise de regressão conduzida para o mesmo grupo de países para o período de 1990-2010. Durante este período, o coeficiente de variação da taxa de desemprego dos adultos manteve-se geralmente positiva e estatisticamente significativa.⁴ Estes resultados indicam que a melhoria da situação do mercado de trabalho para os trabalhadores adultos se traduz normalmente em vantagens significativas para os jovens trabalhadores, sugerindo o importante papel desempenhado pelas políticas que afetam a procura agregada.

⁴ Youth Employment Programme: Programa Emprego Jovem: *Regression analysis of youth and adult unemployment in G20 countries for the period 1990-2010*, nota não publicada preparada para a OIT / OCDE para a reunião de Ministros do Trabalho e Emprego do G20, Paris, 26-27 Set. 2011.

Figura 2.1. Correlação entre as taxas de desemprego de jovens e de adultos, 2010



Fonte: Baseado em indicadores-chave da base de dados do Mercado de Trabalho da OIT. Todos os dados referem-se a 2010, exceto para a Índia (2005), Arábia Saudita (2008), e Argentina, Brasil, Indonésia, México, África do Sul (2009).

114. Assim, o quadro de políticas definido para a promoção de um crescimento inclusivo e gerador de empregos é a pedra angular do relançamento do emprego jovem. A crise global também tem suscitado novos debates sobre os paradigmas de políticas que levaram à crise do emprego, e sobre as limitações percebidas dos modelos de crescimento e de políticas macroeconômicas clássicas.

115. As medidas tomadas pelos poderes públicos em resposta à crise em todo o mundo têm sido amplamente documentados e analisados pelo BIT, que produziu vários trabalhos em colaboração com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre o impacto da crise e as medidas tomadas pelas Cimeiras e Reuniões Ministeriais do G20.⁵

116. Nos primeiros dois anos após o início da crise global em 2008, o panorama geral era caracterizado por fortes aumentos nas despesas públicas para financiar medidas de incentivos fiscais destinados a conter a queda da procura agregada e do produto resultante da crise. Nos países onde o sistema financeiro estava em perigo de colapso, consideráveis gastos públicos adicionais foram destinados ao regate das instituições financeiras. Estas políticas orçamentais expansionistas conseguiram limitar a extensão

5 Para documentos sobre a resposta à crise e emprego jovem ver: ILO e IMF: The challenges of growth, employment and social cohesion, documento preparado para a conferência conjunta OIT-FMI, em cooperação com o gabinete do Primeiro Ministro da Noruega, Oslo (Noruega), 13 Sep. 2010; ILO and OECD: Giving youth a better start: A policy note for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers, Paris, 26–27 Sep. 2011; ILO: Youth employment in Eastern Europe: Crisis within the crisis, um documento preparado para a reunião de Ministros do Trabalho e Segurança Social durante a 100ª CIT em junho de 2011, Genebra; N. O'Higgins: The impact of the economic and financial crisis on youth employment: Measures for labour market recovery in the European Union, Canada and the United States, Employment Working Paper No. 70 (ILO, Geneva, 2010); F. Tong: El impacto de la crisis económica y financiera sobre el empleo juvenil en América Latina: Medidas del mercado para promover la recuperación del empleo juvenil, Working Paper No. 71 (ILO, Geneva, 2010); ILO: Policy options to support young workers during economic recovery, Policy Brief No. 14 (Geneva, 2010). Ver também inventário de intervenções de política realizadas pelos países em resposta à crise sobre o emprego jovem, em ILO: Global employment trends for youth: Special issue on the impact of the global economic crisis on youth (Geneva, 2010).

da contração económica e o aumento do desemprego e impediram uma espiral deflacionária global, que poderia muito bem ter levado a uma segunda Grande Depressão. Muitos países também adotaram medidas adicionais para reduzir o impacto social da crise, como por exemplo, reforçando as despesas com programas ativos do mercado de trabalho e com a proteção social. Alguns países também introduziram reduções na duração do trabalho, subsídios à contratação ou ainda reduções nos custos não salariais do trabalho para reduzir o aumento do desemprego. Houve um amplo consenso global sobre as políticas de resposta à crise, que se reflete na adoção do Pacto Global para o Emprego pela Conferência Internacional do Trabalho em 2009.

117. Neste contexto várias medidas foram orientadas para o emprego jovem.⁶ Sendo os jovens o grupo mais afetado pelo aumento do desemprego, as medidas de resposta à crise deram corretamente prioridade à resolução deste problema. A preocupação era evitar um aumento acentuado no número já considerável de jovens que estavam afastados do mercado de trabalho. As medidas adotadas centraram-se no desenvolvimento das políticas ativas dirigidas aos jovens, como a criação direta de emprego trabalho social e comunitário, programas de formação e reciclagem profissional, atividades de inserção profissional, aquisição de experiência de trabalho e de aconselhamento e apoio na procura de emprego. Uma modalidade comum era dar assistência social em troca da participação nessas iniciativas. Isto estimulou a participação nestes esquemas o que alargou a assistência social, sem incentivar o afastamento do mercado de trabalho. Tais medidas foram por vezes acompanhadas de outras modalidades para aumentar a procura por trabalhadores mais jovens, incluindo os subsídios à contratação e isenções ou reduções de encargos sociais para os trabalhadores jovens. Outras medidas incluíram incentivos para os jovens permanecerem mais tempo na educação e formação. Dessa forma, poderiam enfrentar a crise, continuando a investir no seu capital humano, em vez de se juntarem às fileiras dos desempregados ou dos que estão afastados do mercado de trabalho.

118. Desde então tem sido possível observar uma mudança radical na orientação das políticas de muitos países industrializados, onde a consolidação orçamental atualmente domina a agenda política, embora a possibilidade de uma nova recessão não esteja excluída. As causas imediatas desta reorientação foram as crises de dívida soberana e os pacotes de resgate subsequentes em vários países da zona euro, como a Grécia, Irlanda e Portugal. Os receios de incumprimento da dívida soberana em grandes economias europeias como a Espanha e a Itália criaram turbulência nos mercados obrigacionistas, que se intensificaram a seguir à crise política nos Estados Unidos sobre valores limite da dívida e à desclassificação posterior do rating da dívida deste país por uma das grandes agências de rating. Houve quedas acentuadas nos mercados acionistas em todo o mundo no verão e outono de 2011, e receios renovados de uma segunda onda de crises financeiras em países onde o sistema bancário estava fortemente exposto à dívida soberana de países em situação difícil. Havia um perigo eminente de que a recuperação hesitante das principais economias entrasse num impasse, ou pior, que uma segunda fase ainda mais feroz da crise financeira mundial pudesse surgir e provocar uma depressão global.⁷

⁶ S. Scarpetta, A. Sonnet and T. Manfredi: *Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation*, *Social, Employment and Migration Working Papers No. 106* (Paris, OCDE, 2010).

⁷ Esta análise refere-se a dezembro de 2011, data da preparação deste relatório.

119. As opiniões dividem-se nitidamente, tanto dentro dos governos nacionais como entre os economistas profissionais, quanto à melhor maneira de evitar uma segunda crise global. Embora haja um amplo consenso de que o aumento acentuado da dívida pública que ocorreu em resposta à crise tem de ser reduzido, há pontos de vista opostos sobre a rapidez e magnitude dessas reduções. Os partidários do rigor orçamental defendem cortes draconianos nas despesas públicas para restabelecer equilíbrios orçamentais, uma vez que consideram isso como uma condição essencial para restaurar a confiança nos mercados financeiros e estimular o crescimento. Muitos destes também associam a necessidade do reequilíbrio fiscal com a necessidade de reduzir o papel do Estado. A opinião contrária é que os cortes imediatos e drásticos resultariam numa redução perversa da procura agregada num momento em que a procura do setor privado é fraca por causa da desalavancagem da dívida e desemprego elevado. Isto pode levar a uma espiral deflacionária em vez de crescimento. Em vez disso o que é necessário é ter uma visão mais ampla do problema da consolidação orçamental e minimizar a queda da procura agregada num momento em que as economias estão à beira do colapso. Manter alguns estímulos fiscais também seria a melhor forma de restabelecer o crescimento, o que por sua vez, forneceria a base para a redução da dívida sustentável a médio prazo.

120. Do ponto de vista da crise do emprego jovem, uma redução radical e imediata das despesas públicas agravaria provavelmente o problema. Se a consolidação orçamental não conduzir ao crescimento esperado, então o desemprego global aumenta e o problema do emprego jovem, agrava-se automaticamente. Além disso, as despesas com medidas específicas para minimizar o problema do emprego jovem serão provavelmente reduzidas.

121. Há, portanto, uma necessidade urgente para os governos, que adotem medidas de consolidação orçamental e medidas de austeridade de darem especial atenção à contenção de despesas com medidas de emprego dirigidas aos jovens ao definirem o modelo de cortes nas despesas. Os argumentos a favor de uma tal determinação são muito fortes, dada a gravidade da crise do emprego jovem e os altos custos atuais e futuros, pessoais e sociais que terão de ser suportados, como resultado de uma maior deterioração da situação.

2.2.1. Repensar os contextos das políticas macroeconómicas favoráveis ao emprego

122. Para além da atual crise e do debate sobre a crise e das interrogações sobre as medidas necessárias urgentes, os elementos fundamentais das políticas macroeconómicas e o seu impacto sobre o emprego são analisados através de um novo ponto de vista e sentido de urgência. As conclusões da Conferência relativas à discussão recorrente sobre o emprego (2010) apelaram para a prossecução de um novo contexto macroeconómico favorável ao emprego, suscetível de, colocar a prioridade no pleno emprego e produtivo para todos, incluindo para os jovens, no centro das políticas nacionais.⁸

⁸ ILO: *Employment policies for social justice and a fair globalization – Recurrent item report on employment, Report VI, International Labour Conference, 99th Session, Geneva, 2010.*

A conferência conjunta da OIT e do FMI em Oslo apelou para a necessidade de integrar o emprego e a proteção social nas políticas macroeconómicas.⁹

123. De acordo com a conceção tradicional de política macroeconómica, os governos devem agir como garante da estabilidade de preços, sustentabilidade orçamental e um equilíbrio externo sustentável. Tal papel, quando conduzido de forma credível, pode aumentar a confiança dos investidores, promover o crescimento e levar à criação de emprego para os adultos, bem como para os jovens, dado que os indicadores básicos do mercado de trabalho (tais como a taxa de desemprego) apresentam uma forte correlação positiva para ambos os grupos. Na prática, esta conceção da política macroeconómica implica que devem atingir-se e manter-se metas prudentes relativas à dívida, defice, inflação e contas externas. É assim, que objetivos "empíricos" rácios dívida/PIB de 40-60 por cento, definidos com base em déficits fiscais baixos, de uma inflação de um único dígito e reservas cambiais estrangeiras mínimas, são frequentemente recomendados por instituições financeiras internacionais como representativas de uma boa gestão macroeconómica favorável ao crescimento.¹⁰

124. O pressuposto fundamental predominante sobre o contexto macroeconómico - a saber, que iria assegurar uma alta taxa de crescimento económico e que este processo também deveria relançar a criação de emprego - não foram confirmados na prática. Mesmo no período pré-crise, um elevado crescimento por si só não foi suficiente para resolver o problema do emprego, como evidenciado pela "crise antes da crise", referido em relatórios da OIT.

125. Uma das causas do problema foi o facto de que, em alguns países, o alto crescimento foi conseguido através da escolha deliberada de uma estratégia de crescimento de capital intensivo. Noutros, foi devido ao facto de não se ter em conta o impacto negativo sobre o crescimento do emprego das políticas que mantiveram uma taxa de câmbio sobrevalorizada, que teve por efeito retardar o crescimento das indústrias de exportação de trabalho intensivo, ou a liberalização prematura da balança de transações de capital, que levou a altas taxas de juros e aumento da exposição aos fluxos de capital desestabilizadores e crises financeiras.

126. Dada a gravidade do problema do emprego que a maioria dos países enfrenta, agora é tempo de estabelecer o emprego como um dos grandes objetivos das políticas macroeconómicas. Isso abriria uma nova agenda para além da preocupação atual de curto prazo com a estabilização macroeconómica e a liberalização do mercado. Os decisores políticos serão também obrigados a analisar as formas em que a política macroeconómica poderia ser simultaneamente mais favorável ao crescimento económico e à criação de emprego.

127. Um dos desafios seria encontrar meios de estimular a formação de capital fixo privado, especialmente em setores que são de emprego intensivo ou com efeitos multiplicadores sobre o emprego. Em relação à política monetária, isso vai exigir uma análise profunda das questões, tais como se poderiam ser reduzidas as taxas de juros reais, se a taxa de câmbio está a ser mantida a um nível competitivo e se as entradas

9 ILO e IMF: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, op. cit.

10 Ver, por exemplo, IMF: *An evaluation of the IMF and aid to sub-Saharan Africa*, (Washington, DC, 2007). No caso da zona euro, o Pacto de Estabilidade e Crescimento sugere determinados critérios para garantir uma política fiscal prudente. No caso dos Estados Unidos, o órgão executivo do governo deverá contar com o apoio do Congresso se a dívida pública exceder os limites regulamentares. Alguns congressistas propuseram que se introduza uma alteração de equilíbrio orçamental na Constituição dos Estados Unidos.

de capitais de curto prazo estão a ter um impacto negativo no crescimento e criação de emprego. Do lado da política fiscal, será necessário considerar se a estrutura existente de incentivos fiscais é consistente com a meta de relançar a criação de emprego, incluindo formas de incentivos especiais que poderiam ser aplicadas aos setores que mais podem contribuir para estimular a criação de emprego. Também será necessário considerar formas de reduzir a desigualdade de rendimentos, dado o fato de que as desigualdades crescentes têm sido associadas a uma mudança na procura de trabalho, que se baseia cada vez menos na produção de bens de mão de obra intensiva. Além disso, os investimentos públicos em infraestruturas e proteção social devem ser uma prioridade elevada.

128. É preciso alinhar estas políticas estruturais com esta agenda mais ampla da política macroeconómica. Em particular a política industrial, tem um papel potencialmente importante a desempenhar na superação de falhas de mercado frequentes e graves nos países em desenvolvimento.¹¹

129. Um grande problema é que os incentivos aos empresários para iniciar novas linhas de atividade são geralmente poucos. Daqui decorre que os pioneiros de sucesso vão sofrer perdas financeiras, uma vez que os participantes posteriores não vão assumir o mesmo risco porque essas atividades já se revelaram rentáveis. Para superar este problema, será necessário que os governos promovam, nomeadamente através de subsídios, a diversificação de novas atividades. Quanto à política industrial também é necessário considerar as medidas possíveis, tais como apoio ao crédito para setores que podem contribuir significativamente para a criação de emprego, o reforço do apoio geral às pequenas e médias empresas, melhoria da coordenação público-privada para o desenvolvimento de competências a nível sectorial e reformas para aumentar a competitividade dos mercados dos produtos. De fato, estudos de casos mostram que os países bem-sucedidos "na ultrapassagem do seu déficit de crescimento" tiveram algum tipo de política industrial que implicava uma combinação adequada de incentivos e elementos de penalização (a chamada políticas de "pau e cenoura") para fomentar as capacidades internas que estão no cerne de transformação estrutural satisfatória.¹²

130. Gestores de políticas macroeconómicas podem apoiar a causa do emprego jovem de várias formas, tanto na contenção das recessões e assegurando a longo prazo, um crescimento favorável ao emprego.

131. Estudos em curso sobre as políticas macroeconómicas permitem distinguir os seguintes grandes eixos:

- (a) Encorajar a diversificação económica e a transformação dos sistemas de produção, mantendo uma taxa de câmbio real estável e competitiva, apoiada por uma gestão prudente da balança de transações de capital ;
- (b) Reduzir a volatilidade macroeconómica adotando em tempo útil políticas anti-cíclicas, reforçadas pela capacidade orçamental e institucional melhorada, para facilitar o acesso ao financiamento para promover o autoemprego e o empreendedorismo de jovens;

11 R. Hausmann e D. Rodrik: "Economic development as self-discovery", em *Journal of Development Economics*, vol. 72, pp. 603-633, e D. Rodrik: "Doomed to choose: Industrial policy as predicament, mimeo (Cambridge, Harvard University, 2006).

12 Ver OIT: *Crescimento, emprego e trabalho decente nos países menos desenvolvidos* (Genebra, 2011); e da OIT: *crescimento eficiente, emprego e trabalho decente em África: Tempo para uma nova visão* (Genebra, 2011).

- (c) Ajudar os ministérios envolvidos a adotarem uma abordagem mais equilibrada na formulação de políticas, centrando-se em intervenções do lado da procura, e
- (d) garantir fontes adequadas e previsíveis de financiamento para as intervenções direcionadas para promover o emprego jovem. Alguns destes domínios são examinados de seguida com maior detalhe.

(a) *Promoção da diversificação económica e da transformação dos sistemas produtivos*

132. Além da diversidade de instrumentos políticos para promover a política industrial e estratégias setoriais, diversos estudos empíricos desenvolvidos em vários países, têm mostrado que taxas de câmbio reais estáveis e competitivas, apoiadas numa gestão prudente da balança de transações de capital podem influenciar positivamente a alocação de recursos entre setores de bens transacionáveis e não transacionáveis e, assim, promover a diversificação económica.¹³ Isto, por sua vez, pode tornar-se um motor de criação de emprego para trabalhadores adultos e jovens.

133. Diversas análises específicas de quadros macroeconómicos por país¹⁴ realizadas pelo BIT e outras instâncias, sugerem que um regime de taxas de câmbio inadequado prejudica o crescimento e as perspetivas de emprego, incluindo as dos jovens. A recessão e crise do emprego de 1999-2002 na Argentina, foram precipitadas por um regime de taxa de câmbio fixa que não podia ser mantido. A subsequente recuperação económica e do emprego foi impulsionada pela resolução firme das autoridades argentinas para projetar e implementar um sistema estável e competitivo da taxa de câmbio real.¹⁵ O caso argentino é particularmente relevante porque demonstra os benefícios que decorrem de se abandonar a ortodoxia macroeconómica e de adotar uma estrutura alternativa macroeconómica focada na criação de emprego e na redução da pobreza.

134. No Malawi, uma moeda sobrevalorizada levou nos últimos anos a um *boom* de importações e à contração das indústrias nacionais que competem com as importações.¹⁶ Em El Salvador, o "regime de dolarização", ao trazer alguns benefícios em termos de estabilidade dos preços, tem prejudicado a competitividade internacional e a capacidade de gerar empregos da economia.¹⁷ Ambos os países poderiam lucrar retomando a experiência argentina, adotando outros sistemas de taxas de câmbio e regimes de política macroeconómica que têm potencial para criar novos e melhores empregos para adultos e jovens.

13 Ver, por exemplo, D. Rodrik: *The real exchange rate and economic growth* (Cambridge, Universidade de Harvard, 2008).

14 No seguimento das conclusões da Conferência sobre a discussão recorrente sobre o emprego, o departamento da OIT sobre Políticas de Emprego iniciou 11 estudos de países (Argentina, Bangladesh, Egito, El Salvador, Jordânia, Malawi, Nigéria, Peru, Sri Lanka, Turquia e Uganda) que avaliou o quadro macroeconómico em termos do seu impacto sobre o emprego e a pobreza. Os estudos utilizados nesta avaliação sugerem uma série de recomendações de políticas que têm o potencial de levar a um quadro macroeconómico pró-emprego. Todos os estudos foram validados em *workshops*, quer a nível nacional ou, em Genebra, e estão a ser progressivamente difundidos como publicações do BIT, que servirão de base para o diálogo político com os governos nacionais.

15 M. Damill, R. Frenkel e Maurizio R.: *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all*, apresentado no Workshop Partilha de Conhecimento da OIT, Genebra, 20-23 setembro de 2011. Ver também M. Weisbrot R. Ray e JA Montecino: *La historia del éxito económico argentino y sus implicaciones* (Washington, DC, Centro de Pesquisa Económica e Política, 2011).

16 S. Deraniyagala e B. Kaluwa: *Macroeconomic policy for employment creation* papel de *Emprego*, Working Paper No. 93 (Geneva, ILO, 2011).

17 G. Martinez: *Política macroeconómica para empleo pleno productivo y trabajo decente para todos*, paper presented at the ILO Knowledge Sharing Workshop. Geneva, 20-23 Sep. 2011.

(b) *Vantagens, no plano do crescimento e do emprego, de uma redução da volatilidade macroeconómica por meio de políticas anticíclicas*

135. Existe uma correlação significativa entre a volatilidade macroeconómica e os fracos resultados da situação do emprego jovem. A análise das tendências do emprego a seguir à crise, no Capítulo 1 deste relatório, mostrou que as taxas de desemprego jovem são altamente sensíveis aos ciclos económicos. Os jovens empregados quer nos setores de bens transacionáveis (como por exemplo o vestuário) quer não- transacionáveis (como a construção) que são sensíveis aos ciclos de negócios regionais e globais foram duramente atingidos.¹⁸

136. Um estudo do BIT destacou que entre 1960 e 2002, os países em desenvolvimento, em média, tiveram 14 anos de taxas de crescimento *per capita* negativo, em comparação com o Leste Asiático, onde o valor correspondente foi de sete anos sucessivos.¹⁹ No entanto, os países da África subsariana experimentaram taxas de crescimento negativo per capita anual, em média, 18 vezes, o que significa que tiveram uma frequência muito maior de quebras em relação à Ásia Oriental, inibindo assim o seu potencial para o crescimento sustentado.

137. Outro estudo do BIT mostrou que, no caso da Tanzânia, uma redução moderada dos seus níveis de despesas pró-cíclicas geralmente elevados poderia traduzir-se em quase 170.000 novos postos de trabalho por ano durante o período de 1991-2008, o equivalente a 10 por cento do seu nível atual de emprego.²⁰

138. Para a redução da volatilidade macroeconómica, é necessário recorrer a políticas anticíclicas atempadas e direcionadas. Mas, por sua vez exige maior capacidade fiscal e institucional para que os países se comprometem com medidas contra cíclicas. Os benefícios da aplicação de medidas anticiclas, numa perspetiva macroeconómica favorável ao emprego, não podem ser sobrestimados. A análise proposta neste relatório mostrou a maior sensibilidade do emprego jovem aos ciclos económicos.

139. Além disso, há boas razões para um compromisso renovado com a iniciativa transversal a todo o sistema das Nações Unidas sobre "pisos de protecção social", porque tais pisos essenciais, quando adequadamente financiados e institucionalmente ancorados, podem atuar como "estabilizadores automáticos" que permitem aos países lidar com as consequências adversas de ciclos económicos e de choques externos.

18 I. Islã e S. Verick (eds): From the Great Recession to labour market recovery: Issues, evidence and policy options (Genebra, OIT, e Londres, Palgrave Macmillan, 2011).

19 OIT: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision*, op. cit

20 ILS: *The World of Work Report: From one crisis to the next?* (Geneva, ILO/ILS, 2010).

(c) *Estimular a criação de emprego, reduzindo as restrições ao crescimento do setor privado, com particular ênfase no acesso ao financiamento para as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs)*

140. As políticas macroeconômicas podem desempenhar um papel construtivo na criação de emprego, aliviando os constrangimentos que limitam a capacidade do setor privado para criar empregos. Estudos desenvolvidos a nível das empresas mostram que em várias regiões do mundo, e sobretudo nos países em desenvolvimento, as próprias empresas realçam a importância do acesso ao financiamento, da fiabilidade das redes de transporte e do fornecimento de eletricidade que podem ser muito problemáticas para elas.²¹ Outras fontes de dados revelam resultados similares. Por exemplo, inquéritos de opinião a executivos realizados em mais de 100 países, no quadro de relatórios sobre a competitividade mundial estabelecidos pelo Fórum Económico Mundial, mostram que a falta de acesso ao financiamento foi considerada como um dos cinco fatores mais problemáticos "da atividade económica" por 85 por cento dos respondentes de uma amostra selecionada para vários países, que incluiu países de médio e baixo rendimento. As repercussões em matéria de políticas traduzem-se em que a melhoria do acesso ao financiamento formal através de alterações adequadas na conceção das políticas monetária e financeira vai ajudar a promover o trabalho independente e o empreendedorismo dos jovens e incentivar a transição para a formalidade. Tais políticas devem ser direcionados principalmente para as micro e pequenas empresas.

141. Em geral, a falta de acesso ao financiamento tem sido um importante fator limitativo da atividade das micro, pequenas e médias empresas (MPME). De acordo com a Sociedade Financeira Internacional, cerca de 2,1 milhões de MPME não têm acesso ao crédito, embora este número possa ser uma estimativa prudente e possa não incluir todas as micro empresas a-nível informal. A Avaliação do Clima de Investimento realizada em 2009 pelo Banco Mundial concluiu que a dimensão da empresa é o fator mais significativo para a concessão de um empréstimo a uma empresa ou a autorização de descoberto. Apenas 13,4 por cento das empresas transformadoras conseguem obter empréstimos. As pequenas empresas são as que têm o menor acesso: menos de 4 por cento das pequenas empresas industriais referem ter obtido empréstimos, contra 12 por cento das médias empresas e 25 por cento das grandes empresas. Nos Serviços esta situação é muito semelhante, exceto que menos de 3 por cento das pequenas empresas têm empréstimos. Facilidades de descoberto são igualmente raros, especialmente para as pequenas empresas: pequenas empresas industriais só puderam financiar 1,5 por cento do seu capital de giro e apenas 1,8 por cento do seu investimento com empréstimos bancários.

142. As análises do BIT por país confirmam esta situação. O Egito é um bom exemplo da distorção que se pode observar na disponibilidade de financiamento para as necessidades da economia real, especialmente para as MPME. As MPME representam mais de 99 por cento das empresas privadas no Egito e representam 85 por cento do emprego total. Elas têm sido a principal fonte de absorção das novas entradas da mão de obra nos últimos anos e contribuem significativamente para a criação de emprego, embora na sua maioria no setor informal. Estas empresas são também os principais fornecedores de produtos e serviços para mercados locais. O número de MPMEs cres-

²¹ Inquéritos realizados em mais de 100 países pelo Banco Mundial

ceu a uma taxa média anual de mais de 4 por cento durante os últimos dez anos, e o emprego que asseguram tem aumentado a uma taxa anual de mais de 5 por cento. No entanto, as MPMEs são altamente vulneráveis. Uma MPME egípcia média tem apenas 2,3 trabalhadores e quase 75 por cento de todas as empresas privadas têm menos de três funcionários.

143. Os problemas que limitam o acesso das MPME ao crédito formal incluem a falta de capacidade para elaborar um plano de negócios e pedido de empréstimo, demonstrações financeiras opacas ou inexistentes e garantias insuficientes. Além disso, existem os altos custos administrativos dos empréstimos bancários de pequena escala, competências bancárias inadequadas para lidar com as MPME, bem como a falta de serviços de desenvolvimento empresarial. As MPME também estão sujeitas a um quadro legal e regulamentar que é pesado e burocrático. Os benefícios da liberalização do comércio e o aumento do investimento direto estrangeiro não chegam a essas empresas.

144. Embora o Egito tenha um sistema bancário alargado, o crédito ao setor privado continua a estar muito limitado para as maiores empresas e mais reconhecidas. De acordo com o Banco Central do Egito, apenas 1 por cento do total do crédito bancário vai para as MPMEs. Os bancos que possuem unidades de microcrédito operam dentro de suportes de empréstimo definidos para segmentos específicos, em grande parte através de produtos convencionais. Este problema de falta de financiamento das MPME, é exacerbado com os bancos cada vez mais a investir em títulos do tesouro e obrigações do Estado, refletindo a sua ineficácia na identificação de projetos privados lucrativos e as suas políticas altamente avessas ao risco do crédito.

145. Na República de El Salvador, as dificuldades de acesso ao financiamento são repetidamente identificadas como um dos principais constrangimentos ao desenvolvimento das PME. De acordo com uma fonte oficial, o segundo obstáculo em termos de importância para o desenvolvimento das PME em El Salvador é o acesso ao financiamento. O problema é devido a uma série de fatores: (a) a tradição segundo a qual os empréstimos devem ter como garantia os ativos imobiliários, (b) a falta de experiência dos bancos privados para avaliar riscos de crédito das PME; (c) o alto custo do crédito, e (d) a curta duração do período de empréstimo, o que limita a possibilidade de capitalização, especialmente para novos negócios e/ou empresas que desejam usar o crédito em inovação tecnológica.²²

146. No Uganda, há uma divergência persistente entre as taxas de empréstimo e de depósito e o problema agravou-se desde 2009. Altas taxas de juros têm tornado difíceis os negócios internos para aceder ao crédito acessível para o investimento. O alto custo do crédito representa um grande constrangimento para muitos investidores do Uganda, a todos os níveis. Como resultado, as empresas hesitam em aproveitar as oportunidades de investimento que podem levar à criação de emprego, através de empréstimos. Esta preocupação foi provavelmente o tema mais recorrente de que os autores de um relatório sobre o Uganda encontraram durante as entrevistas.²³

22 G. Martinez: *Política macroeconómica para empleo pleno productivo y trabajo decente para todos*, op. cit

23 E. Waeyenberg and H. Bargawi: *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all: Uganda country study*, *Employment Working Paper No. 91* (Genebra, OIT, 2011).

(d) *O papel das intervenções do lado da procura na promoção de oportunidades de emprego para os jovens*

147. O Quadro 2.1 apresenta exemplos de intervenções específicas, que podem, em princípio, aumentar a procura por qualificações e serviços dos jovens.

Quadro 2.1. Exemplos de intervenções direcionadas para a promoção de criação de emprego para jovens: uma perspectiva do lado da procura

Restrições às oportunidades de emprego para os jovens	Tipos de intervenção direcionadas
Procura insuficiente de mão de obra devido ao crescimento lento	Trabalhos de obras públicas de mão de obra intensiva Programas de serviços públicos Subsídios aos salários ou para formação
Restrições financeiras ao crescimento do setor privado	Programas de afetação de crédito bem-regulamentados destinados a melhorar o acesso ao financiamento, especialmente para as PME e micro-empresas

(e) *Política fiscal favorável aos jovens*

148. Fazer do emprego jovem um objetivo prioritário da política fiscal implica um financiamento adequado e previsível para apoiar intervenções políticas sustentáveis direcionadas para a melhoria da situação dos jovens no mercado de trabalho. Estas intervenções políticas, conforme detalhado nas próximas seções deste relatório, dizem respeito a uma dimensão específica do problema. Infelizmente, quase não se tem avaliado a sustentabilidade financeira e fiscal das intervenções direcionadas para o mercado de trabalho dos jovens.²⁴ Nos países da OCDE, as despesas consagradas às políticas ativas do mercado de trabalho, representam em média, 1 por cento do PIB, embora este valor possa, em alguns casos, subir para mais de 2 por cento. Estes são alguns valores de referência que podem ser usados pelos países emergentes e em desenvolvimento na conceção da afetação de recursos para as políticas ativas do mercado de trabalho. Os decisores políticos quer dos países desenvolvidos quer em desenvolvimento, também podem ser estimulados pelo fato de os modelos de simulação mostrarem que políticas ativas bem projetadas e bem financiadas podem ter um impacto positivo no emprego jovem. Por exemplo, um aumento modesto do financiamento destas políticas (entre 0,2 e 1 por cento do PIB) pode aumentar o emprego até 1,2 por cento no médio prazo.²⁵

²⁴ Cerca de 25 por cento das intervenções sobre o emprego jovem nos 289 casos documentados descritos no texto apresentam estimativas do impacto líquido.

²⁵ ILS: *World of Work Report: Making markets work for jobs* (Genebra: OIT/IILS, 2011).

149. Para levar a cabo análises sobre a sustentabilidade financeira e fiscal é essencial avaliar os custos unitários de execução dos programas associados às várias intervenções, e, em seguida, determinar as necessidades globais de recursos com base nas taxas de cobertura. Esta informação quase não existe. Pode-se observar que os custos unitários variam enormemente, tanto entre países como entre os programas, que vão (a preços de 2005) de apenas USD 39 por beneficiário na Bulgária, até 17.151 dólares nos Estados Unidos.²⁶ Assim, no futuro, tendo em vista o reforço dos conhecimentos sobre programas de emprego este elemento deverá ser tratado como parte integrante da conceção da política fiscal. Isso vai motivar os decisores políticos a concentrarem-se na recolha regular e rigorosa de elementos de informação sobre os requisitos fiscais de longo prazo dos programas de emprego para jovens e, assim, permitir que os decisores políticos desenvolvam uma estratégia de mobilização de recursos viável, a partir de fontes internas e externas, para apoiar a implementação eficaz das intervenções direcionadas para a procura, que tenham como objetivo aumentar os resultados do emprego para os jovens.

2.3. Educação e formação

150. No que diz respeito aos jovens, a educação e formação e aprendizagem ao longo da vida favorecem um círculo virtuoso de melhoria da empregabilidade individual, maior produtividade, emprego de melhor qualidade, crescimento dos rendimentos e desenvolvimento. A importância destes elementos é agora maior do que nunca, numa era de aceleração do progresso tecnológico e da globalização, e num mundo de trabalho onde as competências sociais importam tanto quanto as qualificações profissionais para melhorar a empregabilidade dos jovens.²⁷ Encontrar um nicho numa economia global que se está a tornar cada vez mais exigente em termos de competências, exige que em todos os países os níveis de educação e qualificação da sua mão de obra esteja continuamente a melhorar.

151. Dados recolhidos em países da OCDE mostram que há uma correlação significativa entre os resultados do emprego de jovens e o nível de instrução. A taxa de emprego para jovens com idades entre os 15 e os 29 anos, que deixaram a escola com um diploma do ensino secundário é significativamente maior do que a taxa para os jovens que abandonaram a escola sem diploma.²⁸ Em média, um diploma de fim de estudos do ensino secundário traduz-se numa redução do desemprego entre os 20-24 anos de idade de 7,4 pontos percentuais, e entre os 25-29 anos de idade de 6 pontos percentuais (ver figura 2.2).²⁹ Com o aumento da escolaridade, a incidência de desemprego de longa duração diminui. No entanto, em muitos países, a educação não garante um emprego, como será discutido mais adiante neste relatório.

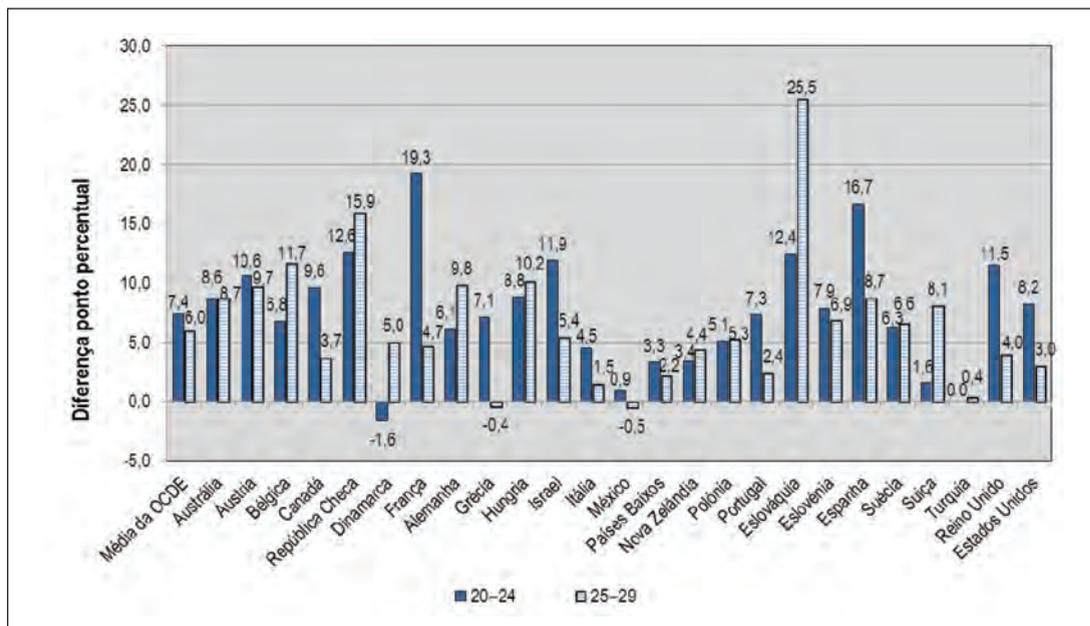
26 O.S. Puerto: *International experience on youth employment interventions: The youth employment inventory* (Washington, DC, Banco Mundial, 2007).

27 OIT: *Skills for improved productivity, employment growth and development*, Relatório V, Conferência Internacional do Trabalho, 97^a Sessão, Genebra, 2008.

28 OECD: *Tackling the jobs crisis: The labour market and social policy response*, documento de base apresentado na Reunião Ministerial do Trabalho e Emprego, Paris, 28-29 setembro de 2009.

29 OCDE: *Education at a glance 2011: OECD indicators* (Paris, 2011).

Figura 2.2. Comparação das taxas de desemprego, em pontos percentuais, entre os jovens com 20-24 e 25-29 anos de idade que saíram da escola antes do final do ensino secundário, e aqueles que terminaram a escolaridade até ao fim do ensino secundário ou pós-secundário não superior



Fonte: OECD: *Education at a glance 2011*. Países para os quais há dados disponíveis.

2.3.1. Educação de base: Desafios em termos de acesso e qualidade

152. Não obstante os importantes progressos no nível de instrução, existem disparidades no acesso e qualidade da educação entre os países em desenvolvimento e entre mulheres e homens. Entre 1980 e 2010, os países da África sub-sahariana aumentaram os anos médios de escolaridade da população de 2,8-5,5, e os países do Sul da Ásia de 2,9 e 5,6 anos. No entanto, os níveis atingidos em 2010 ainda eram consideravelmente inferiores aos de outras regiões em desenvolvimento e aos dos países avançados. A duração média da escolarização para a Ásia Oriental e América Latina em 2010 eram de 8,3 e 8,4, respetivamente, enquanto para os países avançados o valor era de 10,6 anos.³⁰

153. Apesar dos progressos em muitos países para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio no que diz respeito à educação primária universal, um número significativo de países de baixo rendimento, dificilmente cumpre esta meta até 2015.³¹ Em 2009, o número total de crianças em idade escolar que não estavam matriculadas na escola primária era de 67 milhões, e cerca de 35 milhões eram meninas. Quase metade das meninas do mundo estão fora da escola, e vivem nos países da África sub-sariana e cerca de um quarto no Sul da Ásia. Apesar de existirem ainda mais mulheres afastadas da escola do que os homens, a diferença entre os sexos tem diminuído bastante ao longo do tempo.³²

30 H.A. Patrinos and G. Pscharapoulos: *Education: Past, present and future global challenges*, World Bank Policy Research Working Paper No. 5616 (Washington, DC, 2011).

31 UNESCO: *EFA Global monitoring report – The hidden crisis: Armed conflict and education* (Paris, 2011).

32 Banco Mundial: *A statistical summary of gender and education around the world* (Washington, DC, 2011).

154. Estima-se que 130 milhões de jovens não têm as qualificações de base na leitura, escrita e matemática necessária à vida diária. Muitos saem do sistema educativo sem estes conhecimentos de base, tornando-se difícil para eles obter as aptidões técnicas necessárias para competir no mercado de trabalho. Além disso, não têm conhecimentos ou qualificações indispensáveis para ganharem a vida de forma sustentável, para compreender os elementos de um estilo de vida saudável ou tratar de negócios ou de aspetos legais.³³ (ver quadro 2.2).

Quadro 2.2. Literacia dos jovens por região, 2008

Região	Taxa de literacia de jovens (%)				Número de jovens que não sabe ler nem escrever (000s)			
	Total	Rapazes	Meninas	GPI*	Total	Rapazes	Meninas	% Meninas
Regiões desenvolvidas	99,6	99,5	99,6	1,00	579	310	269	46,40
Comunidade de Estados Independentes (CEI)	99,8	99,7	99,8	1,00	122	77	46	37,50
Norte de África	86,1	89,8	82,2	0,92	4 778	1 779	2 999	62,80
África subsariana	71,9	76,8	67,1	0,87	46 581	19 299	27 282	58,60
América Latina e Caraíbas	96,9	96,7	97,2	1,01	3 181	1 749	1 432	45,00
Leste da Ásia	99,3	99,4	99,2	1,00	1 669	772	898	53,80
Sul da Ásia	79,3	85,7	73,3	0,86	66 115	24 158	41 956	63,50
Sudeste Asiático	96,1	96,3	95,8	0,99	4 236	2 018	2 218	52,40
Ásia Ocidental	92,7	95,6	89,8	0,94	2 873	891	1 982	69,00
Oceânia	73,0	72,0	74,1	1,03	450	240	210	46,60
Mundo	89,0	91,7	86,4	0,94	130 584	51 292	79 292	60,70

* GPI = Índice de Paridade de Género

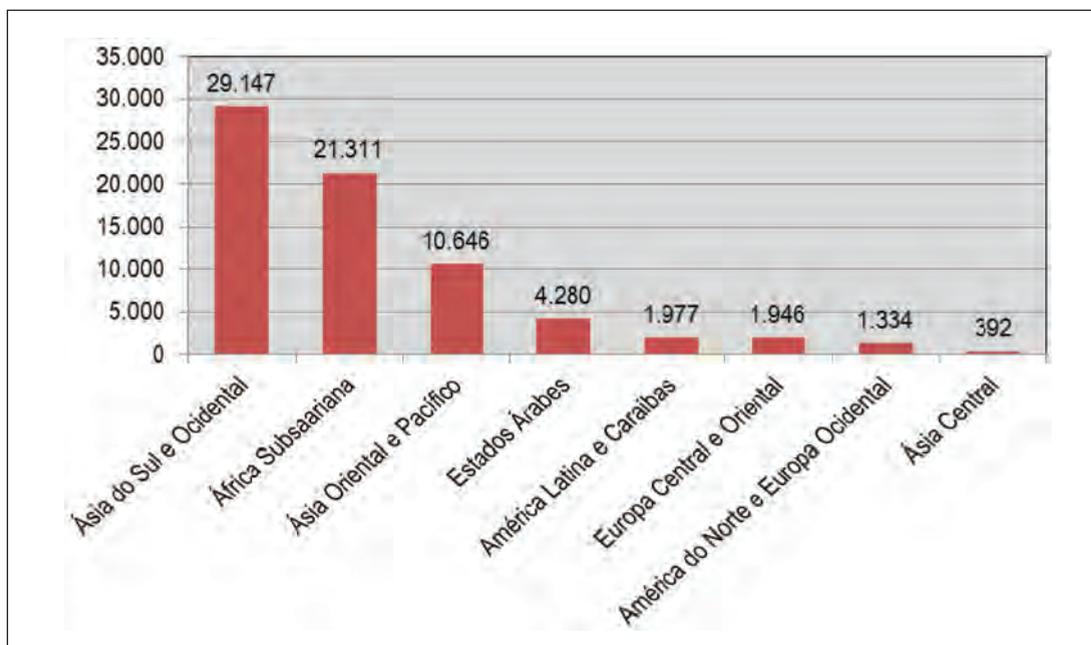
Fonte: UNESCO base de dados do Institute for Statistics, 2009.

155. Aproximadamente 71 milhões de adolescentes não estavam na escola em 2007 (54 por cento eram do sexo feminino) ou porque não tinham completado o ensino primário ou por não poderem fazer a transição para a escola secundária de primeiro nível³⁴ (ver figura 2.3). Para muitos adolescentes, o sistema de ensino não é suficientemente flexível para se adaptar às suas necessidades, e a qualidade da sua educação de base é insuficiente para permitir uma transição fácil, para outros, as suas famílias simplesmente não têm meios financeiros.

33 UNESCO: *EFA Global monitoring report – Reaching the marginalized* (Paris, 2010).

34 UNESCO: *EFA Global monitoring report – Reaching the marginalized*, op. cit..

Figura 2.3. Número total de adolescentes fora da escola com idade inferior à escola secundária (em milhares) por região, 2007



Fonte: UNESCO, base de dados do Institute for Statistics, 2009.

156. A disparidade entre países em desenvolvimento e avançados é de fato muito maior do que o sugerido pelas estatísticas sobre o número médio de anos de escolarização. A disparidade na qualidade da educação, medida em termos do nível de aptidões cognitivas que são atingidas através da educação, é também muito grande entre países em desenvolvimento e avançados.³⁵ Esta disparidade na qualidade da educação tem sérias implicações para as perspectivas de desenvolvimento, uma vez que é o nível de aptidões cognitivas alcançadas por meio da educação (e não meramente o número de anos de escolaridade), que é o fator crítico para aumentar a produtividade do indivíduo, assim como para a produtividade da economia de um país.

157. Num estudo do Banco Mundial, que usa dados de 2003 sobre as notas dos alunos em matemática e ciências numa amostra de 26 países em desenvolvimento e 21 países avançados, conclui-se que apenas 5 por cento dos estudantes nos países avançados não conseguiram chegar a um nível mínimo de conhecimentos básicos em matemática e ciências. Pelo contrário, mais de metade dos alunos testados nos países em desenvolvimento não conseguiu atingir este patamar. Entre os países abrangidos pelo estudo, aqueles com as maiores percentagens de analfabetismo funcional foram o Peru (82 por cento), Arábia Saudita (67 por cento), Brasil (66 por cento), Marrocos (66 por cento), África do Sul (65 por cento), Botswana (63 por cento) e Gana (60 por cento).³⁶ É interessante notar que os países em desenvolvimento incluídos na lista dos piores resultados são na sua maioria países de rendimento médio, e não das fileiras dos países menos desenvolvidos.

³⁵ E.A. Hanushek and L. Wossmann: *Education quality and economic growth* (Washington, DC, Banco Mundial, 2007).

³⁶ *ibid.*

158. Inúmeros fatores podem explicar os fracos resultados escolares obtidos. As escolas em muitos países em desenvolvimento estão em mau estado e os professores são muito poucos e mal pagos. Por volta de 2015, os países mais pobres precisam de recrutar cerca de 1,9 milhões de novos professores do ensino primário, incluindo 1,2 milhões na África sub-saariana, para criar um ambiente de aprendizagem satisfatório para todas as crianças. Uma melhor distribuição do pessoal docente é também vital; muitas vezes, as regiões mais pobres e as escolas em piores condições têm menos professores e menos qualificados.³⁷ Além disso, na África subsariana o VIH / sida está tendo um efeito devastador sobre a oferta já de si insuficiente de professores.

159. Os países em desenvolvimento, portanto, enfrentam um enorme desafio não só para multiplicar as oportunidades de instrução para os seus jovens, mas também para elevar a qualidade do ensino. Isto é importante não só para melhorar o potencial de crescimento económico nos países em desenvolvimento, mas também para dar aos jovens a oportunidade de obterem um trabalho digno e numa economia global cada vez mais intensiva em conhecimento. Uma educação de qualidade mais elevada para as futuras gerações de jovens é claramente um requisito de base para se encontrar uma solução duradoura para o problema do emprego jovem nos países em desenvolvimento.

160. O abandono precoce da escola ou de programas de aprendizagem também é um problema nos países desenvolvidos. A taxa média na UE é de cerca de 14 por cento, embora em alguns países, atinja 20-30 por cento.³⁸

161. Para atenuar os efeitos negativos da pobreza na educação, é necessário intensificar as medidas de proteção social para ajudar as famílias pobres a gerir os riscos sem comprometer a educação. Transferências de dinheiro ou de produtos alimentares, uma experiência implementada em vários países latino-americanos, mostram o potencial para atenuar o impacto de curto prazo de uma crise de rendimento e atenuar os seus efeitos negativos a longo prazo. Essas medidas têm maior sucesso quando estão integradas numa estratégia mais ampla de proteção social, ao invés de implementadas como soluções temporárias. As capacidades institucionais e financeiras disponíveis para a execução constituem um aspeto crítico. Os programas baseados na alocação de recursos exigem tempo, recursos financeiros e um quadro institucional. Durante a crise, alguns países latino-americanos (Brasil, Costa Rica, Honduras e México) com programas bem estabelecidos de ajuda financeira decidiram alarga-los e beneficiar os jovens pobres, reduzindo os critérios de elegibilidade, aumentando assim as suas possibilidades de continuarem no sistema de ensino.

162. Outra abordagem para alargar o acesso à educação formal envolve estratégias de aprendizagem a distância que se baseiam num modelo relativamente simples que integra material didático impresso, o estudo e centros de acesso a distância, e incorporação de componentes presenciais para a transmissão de certas qualificações. A aquisição e adaptação de material didático em suporte de papel proveniente da aprendizagem noutras regiões é uma estratégia muito rentável para acelerar a implementação destes programas. Com níveis relativamente baixos de investimentos adicionais em tecnologia, um centro de estudo de base pode tornar-se um mecanismo de baixo custo para fornecer acesso às tecnologias da informação e comunicação.

37 UNESCO: *EFA Global monitoring report – Reaching the marginalized*, op. cit

38 Comissão Europeia: *Youth opportunities initiative, online news item* (Bruxelas, 2011).

2.3.2. Iniciativas de segunda oportunidade

163. Fornecer uma segunda oportunidade de educação formal pode facilitar a aquisição de conhecimentos e competências de base para aqueles que desistiram cedo demais ou nunca frequentaram a escola. Os programas que envolvem os jovens ao longo da adolescência parecem ser os mais eficazes.³⁹ Programas com planos de estudo práticos, horários flexíveis, e métodos de ensino menos formais dão geralmente melhores resultados para atrair e reter os jovens.

164. Para reforçar a rentabilidade das iniciativas de segunda oportunidade, os programas precisam ser direcionados para os jovens de famílias pobres, especialmente as raparigas. Aumentar a quota de mulheres jovens com o ensino secundário num ponto percentual pode impulsionar o crescimento do rendimento anual *per capita* de 0,3 por cento, em média, de acordo com um estudo de 100 países, realizado pelo Banco Mundial. Um ano adicional de escolaridade acima da média, traduz-se num aumento salarial das raparigas de 10- a 20 por cento.⁴⁰ Por exemplo, na República Unida da Tanzânia, apesar de as taxas de escolarização das raparigas no ensino secundário serem semelhantes às dos rapazes, as taxas de abandono são muito mais elevadas para as raparigas. Um dos principais motivos para as elevadas taxas de abandono é a gravidez precoce, o que aumentou de 6,5 por cento em 2006 para 10,3 por cento em 2008.⁴¹ Isto significa que existe uma proporção ainda menor de mulheres jovens que continuam para o ensino pós-secundário e superior.

2.3.3. Ensino superior e desemprego de diplomados

165. O acesso a uma formação superior e a qualidade do ensino superior é também um desafio para muitos jovens. Movimentos juvenis recentes de protesto (por exemplo, Chile, Israel, Reino Unido e Estados Unidos) têm sido desencadeados por aumentos dos custos do ensino universitário, o que não só impede o seu acesso mas contribui para o aumento das desigualdades entre os jovens, assim como para encargos financeiros excessivos para as suas famílias e endividamento a longo prazo.

166. O desafio do desemprego e/ou abandono dos estudos, entre os jovens que acederam ao ensino superior, questão discutida no Capítulo 1, coloca-se com bastante acuidade em muitos países (ver o exemplo da China, na caixa 2.2). Esta evolução contradiz a hipótese e evidência de que quanto mais elevado é o nível de educação, maiores são as possibilidades de integração no mercado de trabalho. É necessário levar a cabo mais estudos para analisar as causas subjacentes, que são múltiplas e com contextos específicos. Em alguns casos, a deterioração da qualidade do ensino superior é um problema, com diplomas formais obtidos a partir de alguns estabelecimentos que são desvalorizados pelos empregadores e empresas. Mais importante porém, é que o principal desafio reside na baixa procura de trabalhadores altamente qualificados em muitas economias em desenvolvimento, com os padrões de crescimento a traduzir-se

39 Muitos países alargaram a sua definição de "jovem". Quando se trata de estratégias de desenvolvimento de competências para os jovens, isso é problemático. É difícil preparar estratégias de transição para uma atividade profissional para uma categoria de "jovens", onde as idades variam entre os 15 e os 25 anos. É mais eficaz e mais interessante direcionar as intervenções em jovens de 15-19 anos (adolescentes), onde as perspectivas de mantê-los na escola ou reintegrá-los na escola são mais atraentes. Para a categoria 20-24, as estratégias que não se enquadram na escolaridade formal são mais eficazes.

40 G. Psacharopoulos e HA Patrinos: *Returns to investment in education: a further update*, Policy Research Working Paper (Washington, DC, Banco Mundial, 2002).

41 República Unida da Tanzânia: *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP II)*, Ministry of Finance and Economic Affairs (2010).

numa maior procura por empregos relativamente pouco qualificados. Estes tipos de empregos, e as condições de remuneração e trabalho que lhes estão associados, são evitados pelos jovens diplomados, o que explica um pouco o afastamento e o desencorajamento observados, por exemplo, no Médio Oriente e Norte de África. A migração para economias desenvolvidas, com a esperança de que as competências adquiridas sejam valorizadas e remuneradas, é cada vez maior e levando à "fuga de cérebros" em muitos países de origem.

Caixa 2.2

Enfrentar o problema do desemprego dos diplomados na China

A China é um dos muitos países que enfrentam o problema do desemprego de diplomados, com 30 por cento dos licenciados pelas suas universidades a não conseguir encontrar emprego após a licenciatura. Além disso, há um subemprego significativo entre os licenciados que acabam por aceitar empregos que requerem apenas o ensino secundário. A decisão tomada em 1999, para aumentar substancialmente o número de matrículas na universidade resultou num aumento de matrículas universitárias a uma taxa anual de 22 por cento entre 1999 e 2006. O Governo tomou uma série de medidas para enfrentar o desafio:

- Um "programa de estágios" foi lançado em 2009 para oferecer formação interna para 1 milhão de diplomados universitários até 2011.
- Um programa para incentivar os diplomados para trabalhar ao nível local, de apoio à educação em meio rural, a construção de infraestruturas agrícolas e serviços rurais de saúde foi iniciado em 2006. Em 2010, 143.000 formandos tinham participado no programa.
- Um programa similar para incentivar os jovens diplomados para trabalhar nas regiões subdesenvolvidas do ocidente do país foi lançado em 2003.
- Foram adotados métodos para melhorar o desempenho das universidades e faculdades, nomeadamente através da promoção de fusões e apoiando determinados institutos a especializarem-se em domínios específicos.
- O Governo está também a promover a cooperação entre a indústria, universidades e institutos de investigação através da criação de parques de ciência e zonas económicas de alta tecnologia.
- A promoção da iniciativa empresarial é facilitada através de um concurso nacional de empreendedorismo entre os estudantes das universidades.
- Cursos e serviços de orientação e de aconselhamento são oferecidos para facilitar a transição da escola para a vida ativa.

Fontes: Bureau of Statistics of China, *Labour and Social Security Statistics* (2010) e W. Meiyuan e Dewen W.: *The China Population and Labour Yearbook*, vol. 3 (Chinese Academy of Social Sciences Yearbook, 2011).

2.3.4. Reforçar a ligação entre sistemas de educação e formação e o mundo do trabalho

167. Muitos jovens enfrentam dificuldades em encontrar um emprego devido à desadequação entre a formação adquirida na escola e as necessidades do mercado de trabalho. Os problemas persistentes de "escassez de competências" e "desajustamentos de competências", muitas vezes levantados pelos empregadores e empresas são considerados através de diferentes abordagens para fortalecer a ligação entre os sistemas de formação e o mundo do trabalho.

168. O mundo do trabalho está em rápida mutação sob o triplo efeito dos desenvolvimentos tecnológicos, inovação e mercados, e a formação deve acompanhar este ritmo. Sistemas de educação e de formação enfrentam o desafio de dotar uma população ativa jovem, com as competências exigidas pelos empregos do futuro, já para não falar da necessidade de dar hoje aos trabalhadores as competências, incluindo as sociais, necessárias para se adaptarem a um mundo em mudança.

169. As principais razões para a escassez de competências incluem: insuficiente mão de obra em alguns setores devido às tendências demográficas e migração; inadequação das competências; crescimento subestimado de alguns setores, como as tecnologias verdes, e deficiências nas práticas de recrutamento, organização do trabalho, políticas salariais e condições de trabalho. Os défices de competências são maiores nas indústrias intensivas em tecnologias e conhecimento, que têm o maior potencial para o crescimento económico e o emprego.⁴²

170. A maioria dos países da UE procuram medir a escassez de competências e o desajustamento de competências, a fim de ajustar e adaptar as políticas e estratégias de aprendizagem ao longo da vida. Em inúmeros casos tentam prever as necessidades de qualificação para o médio e longo prazo, para permitir uma melhor adequação entre formação inicial e as exigências do mercado de trabalho. Estes esforços têm trazido melhorias significativas em muitos países, especialmente aqueles onde os esforços de previsão e de análise estão intimamente ligados aos serviços de informação, aconselhamento e orientação já existentes (por exemplo, Áustria, França, Países Baixos). O acesso à informação ajuda os jovens a fazerem escolhas informadas e permite aos decisores alocar os recursos financeiros de forma mais eficaz, modificar programas, ajustar a política de imigração (por exemplo, Alemanha, Irlanda e Reino Unido), enfim tomar medidas para atrair trabalhadores para determinadas atividades ou setores específicos. (ver caixa 2.3).⁴³

171. Entre as outras medidas incluem-se esforços por parte dos Serviços Públicos de Emprego (SPE) para melhorar a adequação entre as qualificações e a procura do mercado e proporcionar mais formação e reciclagem nas áreas mais afetadas pela escassez de competências; para redesenhar perfis de competências de qualificações exigidas pelos empregadores nos setores de crescimento rápido e em novas profissões, e para aumentar a eficiência dos serviços de procura e os serviços de colocação. As abordagens sectoriais são cada vez mais populares. "Conselhos setoriais ou industriais" que representam as "parcerias público-privadas", promovem estudos e decidem sobre as

42 O. Strietska Ilina: "Skill shortages", in *Modernising vocational education and training, Fourth report on vocational education and training research in Europe* (Luxembourg, European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP), 2008).

43 Ibid.

modalidades de formação a oferecer em função da procura de competências identificadas Juntamente com os serviços de orientação sectoriais estabelecidos em países como a Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido, muitos outros países estão a doptar um caminho semelhante (por exemplo, Bangladesh, República Checa, Índia e República da Coreia).

Caixa 2.3

Antecipar as necessidades de competências

A antecipação das necessidades futuras de qualificação é o primeiro elemento essencial de uma estratégia e política sólidas em matéria de formação e de desenvolvimento das qualificações. Vários métodos são usados para prever as necessidades futuras de qualificações. Estes incluem: previsão dos perfis das profissões e das competências em vários níveis de desagregação, o diálogo social; sistemas de informação sobre o mercado de trabalho e serviços de emprego; e a análise do desempenho das instituições de formação, incluindo estudos de investigação.

A experiência em vários países chama a atenção para as limitações da previsão das qualificações: é melhor centrar-se na oferta de um núcleo adaptável de competências transversais e, especialmente, no reforço das capacidades de aprendizagem, do que em formação para responder a previsões detalhadas das necessidades de competências técnicas, pois estas podem evoluir antes que os currículos se possam ajustar. Cursos mais curtos de formação, que se apoiem nas competências técnicas e gerais do núcleo, podem minimizar desfasamentos temporais entre as necessidades de competências emergentes e a oferta de formação adequada. A análise quantitativa com base em informações do mercado de trabalho é útil quando complementada por informação qualitativa dos empregadores e dos trabalhadores. Alguns exemplos de países incluem:

Comissão para o Emprego e Competências do Reino Unido (UKCES) – este organismo público que não depende de um ministério, compreende uma parceria social que inclui diretores de grandes e pequenas empresas através de um grande número de setores, sindicatos, o setor voluntário e representantes das administrações descentralizadas. O UKCES sintetiza os principais resultados de investigação sobre necessidades de competências no Reino Unido e aconselha os governos locais sobre como avançar para se tornarem "líderes mundiais" no âmbito de políticas de desenvolvimento de competências e políticas relacionadas.

O cenário de crescimento sustentado da **República da Coreia** inclui uma estratégia de desenvolvimento de competências gerida pelo governo. Os rápidos progressos para reduzir o défice de produtividade refletem uma estratégia de desenvolvimento económico baseado no investimento, e investigação-desenvolvimento. O investimento numa mão de obra instruída e altamente qualificada fazem parte integrante das iniciativas de incentivo à adoção de novas tecnologias. Um desafio atual é a de evitar a penúria nas profissões altamente qualificadas, aumentando a atratividade de métodos de desenvolvimento de competências não académicos.

A identificação e previsão de necessidades de competências atuais e futuras são não só úteis para a formulação de políticas, mas também como uma função de informação, disponibilização de dados para os sistemas de aconselhamento e de orientação e ajudando os indivíduos jovens a fazerem escolhas profissionais e de carreira. Nos Países Baixos, os resultados quantitativos de previsão são adaptados às necessidades dos utilizadores finais e entregues através dos serviços de orientação, na forma de indicadores qualitativos das perspetivas do mercado de trabalho, para os trabalhadores atuais e potenciais, bem como para os empregadores.

Fonte: OIT: *A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth. A G20 training strategy* (Genebra, 2011).

2.3.5. As reformas do ensino e formação técnico-profissionais (TVET)

172. Os países começam a abordar o TVET como um ponto importante da agenda política, esforçando-se por garantir que o enfoque seja pertinente e adequado às novas circunstâncias económicas.⁴⁴ A Convenção (n.º 142) sobre o Desenvolvimento dos Recursos Humanos, de 1975 e a Recomendação (n.º 195) sobre Desenvolvimento dos Recursos Humanos de 2004 fornecem orientações aos constituintes sobre como reforçar e adaptar sistemas de formação profissional para efetivamente dar aos jovens as qualificações e conhecimentos fundamentais e técnicos exigidos no mercado de trabalho.

173. Os países reconhecem, e adotam medidas para resolver os problemas que se colocam na situação atual, caracterizada por: fraca perceção pública, insuficientes mecanismos de acompanhamento e de avaliação, financiamento inadequado, má gestão e estruturas administrativas inadaptadas. A experiência também mostra que o TVET deve ser coordenada, regulamentada, e dotada de sistemas de prestação de serviços de qualidade, que tenham em conta as condições geográficas, a diversidade de género, geográfica e económica, que ao mesmo tempo sejam capazes de dar resposta às necessidades das atividades económicas

(ver caixa 2.4 para exemplos de reformas TVET em países selecionados).

Caixa 2.4 TVET / Reformas em países selecionados

Alguns países jovens (Chile, China, Colômbia, Egito, Alemanha, República da Coreia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Turquia) aumentaram o financiamento para escolas profissionais e técnicas, abrindo mais vagas para jovens. A Colômbia duplicou os lugares de formação em alguns programas técnicos do Serviço Nacional de Formação (SENA), oferecendo 250.000 novas vagas para jovens desempregados e jovens que vivem em extrema pobreza em áreas urbanas. Na China, os "institutos de formação especializada para trabalhadores" (sistema de formação profissional alargada) oferecem cursos de formação de longo e curto prazo. Até o final de 2008, havia cerca de 3.075 institutos de formação especializada em todo o país, com cerca de 400 milhões de alunos matriculados. Quase 95 por cento dos diplomados obtiveram emprego. O Viet Nam diversificou a sua formação profissional para incluir a formação a tempo completo e regular, programas de formação móvel e de formação tradicional nas empresas e nas "aldeias profissionais" tradicionais. O país também decidiu ampliar o seu programa a grupos-alvo específicos, como os agricultores que perderam as suas terras e minorias étnicas.

Fonte: BIT: *Increasing the employability of disadvantaged youth, Skills for Employment Policy Brief* (Geneva, 2011).

⁴⁴ Reconhecendo esta agenda política, o Grupo de Trabalho Inter-Agências sobre TVET foi constituído em janeiro de 2009 com o objetivo de melhor compreender as contribuições dos diversos organismos envolvidos no TVET, e para identificar áreas para potencial colaboração ao nível da sede em termos de investigação e formulação de políticas coerentes de aconselhamento, e ao nível do país em termos de análise de políticas gerais. Os membros incluem OIT, UNESCO, ETF, OCDE, Comissão Europeia, o Banco Mundial e diversos bancos regionais de desenvolvimento.

174. O alargamento das infraestruturas e da conectividade e a diminuição constante dos custos dos equipamentos, permitem a integração das tecnologias de informação e comunicação (TIC) no TVET. As possibilidades de aplicação eficaz das TIC para modernizar os currículos TVET, aumentar a pertinência das qualificações adquiridas e alargar a capacidade de acolhimento das instituições deve ser aproveitada. As TIC têm um papel central para tornar o ambiente de aprendizagem TVET mais relevante para o mundo do trabalho.

175. O potencial das novas tecnologias em África é enorme, dadas as oportunidades para saltar etapas do processo de evolução tecnológica verificadas em outras regiões. O crescimento das comunicações móveis desde 2000 em África ultrapassou significativamente o crescimento em todas as outras regiões.⁴⁵ Com a conectividade melhorada por meio de cabos submarinos, estima-se que 69 por cento de telefones móveis em África tenham acesso à Internet até 2014.⁴⁶ Os jovens tendem a ser os primeiros a adotar as tecnologias emergentes, e os sistemas de ensino ainda tradicionais ainda não estão a usar essas tecnologias para enfrentar os desafios no desenvolvimento de competências. Os decisores políticos devem criar iniciativas para aproveitar a revolução tecnológica em benefício da educação e formação.

2.3.6. Programas de aprendizagem, de estágios e de formação no posto de trabalho e contratos de formação

176. Os sistemas de aprendizagem são considerados uma forma eficaz de preparar os jovens para o mercado de trabalho. Estruturas e sistemas de aprendizagem variam entre e dentro dos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

177. Nos países desenvolvidos, os programas de aprendizagem formais, combinadas num grau variável, com uma escolarização a tempo parcial, tiveram um impacto positivo sobre o emprego jovem e sobre as remunerações para as mulheres jovens. Os programas em que os empregadores oferecem aos aprendizes uma orientação e supervisão adequadas, e uma formação de qualidade dentro e fora da empresa são os que dão os melhores resultados.⁴⁷

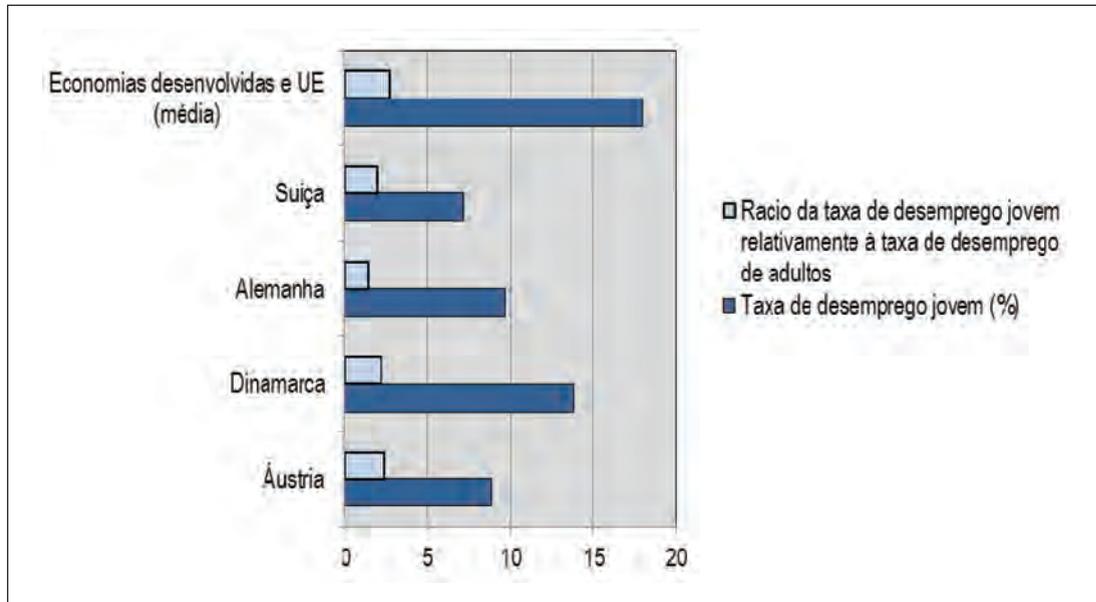
178. Os dados confirmam que os países europeus com um sistema sólido de aprendizagem têm também um rácio menor do desemprego jovem face ao dos adultos (ver figura 2.4 e caixa 2.5).

45 E.B. Kapstein: "Africa's capitalist revolution", em *Foreign Affairs*, Jul-Ago. 2009, pp. 119-128.

46 J.M. Ledgard: "Digital Africa", em *The Economist: Intelligent Life Magazine*, Spring 2011.

47 M. Gangl: "Returns to education in context: Individual education and transition outcomes in European labour markets", in W. Muller and M. Gangl (eds): *Transitions from education to work in Europe – The integration of youth into EU labour markets* (Oxford, Oxford University Press, 2003).

Figura 2.4. O desemprego jovem em países com sistemas fortes de aprendizagem



Fonte: OIT: *Indicadores-Chave do Mercado de Trabalho*, op.cit.

179. Estes países geralmente obtêm melhores resultados em termos de emprego jovem com uma percentagem de emprego mais elevada em profissões qualificadas e em setores bem remunerados. Um estudo sobre os resultados do mercado de trabalho de diferentes tipos de qualificações obtidas na escola ou na empresa – nomeadamente através de estágios – em 12 países europeus concluiu que os programas de aprendizagem eram relativamente eficazes quando comparado com a formação escolar para um mesmo nível de formação, e em diferentes níveis de qualificação.⁴⁸

Caixa 2.5

Sistemas de aprendizagem dual abrem portas ao mundo do trabalho

O princípio do "sistema dual" - que combina o ensino escolar com a formação e aprendizagem nas empresas - é típica de certos países como a Áustria, Dinamarca, Alemanha e Suíça, e, mais recentemente, a Noruega. A aprendizagem faz parte da estrutura formal de ensino, e geralmente inicia-se depois da conclusão da escolaridade obrigatória. Envolve uma relação de trabalho, associado ao ensino formal durante um período de três ou quatro anos. No final do programa, os aprendizes realizam um exame final em que têm de provar o seu conhecimento teórico e prático para exercer a profissão.

Os sistemas duais têm demonstrado ser eficazes ao facilitarem a entrada dos jovens no mercado de trabalho. Dinamarca e Suíça estão entre os países da OCDE com as mais baixas taxas de desemprego jovem, e a Áustria está bem abaixo da média da OCDE. Além disso, Áustria, Dinamarca e Alemanha estão entre os países com menor percentagens de jovens que experimentam crises repetidas de desemprego.

Algumas das principais características do sistema alemão incluem:

- O conteúdo da formação na empresa é determinado conjuntamente pelos representantes do governo, dos empregadores e representantes sindicais (ao nível federal);
- As empresas escolhem os seus próprios métodos de formação

48 Ibid.

- ❑ Os custos de formação são partilhados entre o governo e os empregadores (os governos cobrem a componente escolar, enquanto os empregadores financiam a formação na empresa);
- ❑ Os salários dos aprendizes são relativamente baixos - variando de 25-45 por cento do salário médio de um trabalhador qualificado na mesma profissão;
- ❑ Os salários e condições de trabalho são determinados através de acordos coletivos de trabalho, especificando o salário mínimo dos aprendizes;
- ❑ As qualificações são concedidas após a conclusão dos exames escritos e práticos, definidos e notados por examinadores tripartidos externos;
- ❑ Os órgãos competentes (principalmente câmaras de comércio) emitem certificados que são reconhecidos em todo o país (como as câmaras de comércio e indústria e empresas comerciais);
- ❑ Após a obtenção do diploma, os trabalhadores podem candidatar-se para um emprego junto do seu empregador atual ou noutra lugar.

Fontes: G. Quintini e S. Martin: : G. Quintini and S. Martin: Starting well or losing their way? The position of youth in the labour market in OECD countries (Paris, OECD, 2006); V. der Velden, R. Welter, M. Wolbers: The integration of young people into the labour market within the European Union: The role of institutional settings, Working Paper No. 2001/7E (Maastricht University, 2001); M. Gangl: "Returns to education in context: Individual education and transition outcomes in European labour markets", op. cit.

180. Em vários países desenvolvidos, os programas de aprendizagem formal e ações de formação no posto de trabalho foram reforçadas durante a crise. Estão a ser oferecidos aos empregadores incentivos para o recrutar aprendizes e para os reter. As empresas são incentivadas a contratar ao abrigo de contratos que combinam formação e experiência de trabalho; para converter estágios em contratos de trabalho permanentes; e oferecer formação adicional e oportunidades de emprego aos jovens desfavorecidos que lhes dê uma qualificação. Alguns países, como a Austrália, Canadá, Dinamarca e França instituíram um sistema de bónus para os empregadores que recrutem aprendizes para assegurar que completem a sua formação.⁴⁹

181. A Austrália, por exemplo, aumentou o financiamento para a formação de pre-aprendizagem e alargou o seu sistema de formação profissional no quadro de um Programa de estágios de Produtividade que visam proporcionar o acesso a 711.000 qualificações durante cinco anos, para responder às necessidades atuais e futuras das empresas. Em 2010 a França iniciou o processo de oferta de estágios e outras ações de formação para meio milhão de jovens.

182. O plano francês incluiu uma isenção de um ano para encargos sociais para as empresas que recrutassem jovens aprendizes até meados de 2010. As pequenas empresas, onde se desenvolve uma grande parte dos cursos de aprendizagem, recebem um subsídio adicional. A Austrália instituiu um prémio para os empregadores por cada estágio ou formação concluída com êxito. Além disso, empresas que empregam novos estagiários e aprendizes recebem tratamento preferencial nos concursos para novos projetos de infraestrutura financiados pelo governo. Os incentivos devem ser adequados para motivar tanto as empresas como os jovens.

⁴⁹ OIT: *A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth*, op. cit.

183. No Canadá, o subsídio de incentivo à aprendizagem tem por objetivo encorajar os aprendizes a completarem a sua formação no quadro de um *Red Seal Trade*. O *Interprovincial Standards Red Seal Programme* representa um padrão nacional de excelência de formação nos negócios e é altamente valorizado pelos empregadores. O programa abrange 50 profissões especializadas, o que representa cerca de 88 por cento dos aprendizes registados no Canadá e uma fração substancial da população ativa.

184. Foram levantadas questões sobre se esses sucessos podem ser replicados nos países em desenvolvimento onde o setor formal do trabalho remunerado é pequeno e as instituições são débeis. Em muitos países em desenvolvimento, onde a maioria dos jovens trabalha na economia informal, o programa TVET é uma opção para apenas uma pequena minoria dos jovens, e a formação em aprendizagem informal continua a assegurar o essencial das qualificações adquiridas pelos jovens.

185. Apesar das desvantagens dos sistemas de aprendizagem informais serem amplamente reconhecidas, para muitos trabalhadores da economia informal, esta pode vir a ser a primeira e, muitas vezes a única opção disponível. São necessários esforços para melhorar o sistema, em particular:

- complementar a aprendizagem no local de trabalho com formação institucional estruturada;
- melhorar as competências dos formadores especializados, por exemplo, com a introdução de tecnologia moderna e atualização das competências pedagógicas;
- envolver as associações empresariais e organizações de trabalho, especialmente aquelas que representam a economia informal;
- introduzir contratos normalizados e um sistema de certificação;
- incluir a formação em literacia dos jovens e a aquisição de conhecimentos de base em matemática, assim como sobre meios de subsistência, e
- reforçar o envolvimento da comunidade, especialmente para assegurar o acesso das mulheres jovens a mais profissões.

186. Algumas experiências inovadoras estão resumidas no Quadro 2.6.

Caixa 2.6

Reduzir as disparidades entre a aprendizagem formal e informal

Os países da África Ocidental, como o Benin, Mali, Senegal e Togo, iniciaram os processos de reestruturação dos sistemas TVET para incorporar cursos de aprendizagem, incluindo mecanismos de certificação. Decidiram desenvolver sistemas de aprendizagem dual, onde as empresas especializadas que recrutam aprendizes partilham a responsabilidade da formação. Paralelamente, alguns instrumentos de regulamentação foram desenvolvidos para responder aos objetivos de política geral e às características específicas da aprendizagem, tais como os tipos de contrato e as regras relativas à qualificação profissional.

Na América Latina, onde existe uma alta taxa de informalidade no mercado de trabalho, vários países adotaram medidas, incluindo disposições contratuais, para apoiar uma transição do emprego informal para relações de trabalho formais.

Por exemplo, a legislação aprovada no Peru em 2005, prevê cinco modalidades de formação diferentes, incluindo um "acordo de formação de jovens" para trabalhadores de 16-23 anos de idade, que não concluíram a sua escolaridade, permitindo-lhes demonstrar as suas competências numa situação real de trabalho durante períodos que variam de seis a 24 meses, e um "contrato de aprendizagem" para os trabalhadores de 14-24 anos de idade, supervisionado por um centro de formação autorizado e, em parte, realizado nas unidades de produção das empresas.

Fontes: BIT: *Upgrading informal apprenticeship. A resource guide for Africa* (Geneva, 2012); BIT: *Trabajo decente y juventud en América Latina* (Lima, 2010).

187. No Uruguai, a Lei de 2000 sobre Formação e Estágios permite que os estudantes inscritos em instituições de formação técnica e profissional complementem a aprendizagem teórica e a aquisição de competências trabalhando numa empresa por um período mínimo de três meses.

188. A maioria dos estágios não envolve o estabelecimento de uma relação de trabalho, mas mesmo quando o fazem, foram levantadas questões num determinado número de casos, na base de que o principal objetivo do estágio está distorcido devido aos numerosos abusos que podem ocorrer, tais como o recurso a estagiários em substituição de trabalhadores; o conteúdo de formação limitado dos estagiários, a falta de supervisão não remunerada e voluntária, por parte das instituições de ensino envolvidas, e a presença de estagiários para além dos períodos estipulados. Da mesma forma, enquanto o potencial de estágios é valorizado, a implementação desta modalidade é difícil de organizar a uma escala massiva, devido tanto ao pequeno número de lugares disponíveis nas empresas, como à falta de uma "cultura de estágio" que poderiam garantir clareza sobre os objetivos e as estratégias de todas as partes envolvidas.

189. Na Europa, vários países introduziram uma "abordagem multisserviços", que alia a formação com a prática de trabalho. Por exemplo, na Bulgária, o Governo aprovou a Lei de Incentivo ao Emprego em 2001, que visava apoiar os empregadores a abrir vagas para formação no local de trabalho, para jovens desempregados até aos 29 anos de idade. No âmbito deste acordo é oferecido aos jovens um contrato de trabalho por seis meses e, adicionalmente, pode receber formação profissional. Esses trabalhadores também têm direito a um salário mínimo, se estiverem contratados a tempo completo. Em contrapartida, os empregadores recebem subsídios significativos para o período do contrato, para cada jovem empregado numa base de meio-dia, abrangendo todas as contribuições para a segurança social, compensação para férias anuais e outros benefícios.

190. A Itália também implementou um "contrato de acesso ao trabalho" para permitir que os trabalhadores jovens entrem no mercado de trabalho e adquiram as competências necessárias para um ambiente de trabalho específico.⁵⁰ Esta iniciativa destina-se a jovens trabalhadores com idades entre os 18-29 anos de idade, com a duração de nove a 18 meses. A sua implementação depende da aprovação de um plano individual de formação destinado a garantir a adaptação das competências profissionais do trabalhador ao local de trabalho e a remuneração não poderá ser mais de dois níveis abaixo do nível especificado no contrato coletivo nacional para os trabalhadores com a mesma

⁵⁰ A iniciativa pode também aplicar-se a outras categorias de trabalhadores em situação de vulnerabilidade, ou aos desempregados de longa duração para ajudá-los a regressar ao mercado de trabalho.

categoria. Em troca, esses contratos também dão lugar a benefícios para o empregador na forma de vantagens fiscais e de outras contribuições.

2.4. Políticas e instituições do mercado de trabalho

2.4.1. Políticas ativas do mercado de trabalho

191. As políticas e programas ativos do mercado de trabalho podem facilitar significativamente a entrada e a reinserção dos jovens no mercado de trabalho. Estudos levados a cabo pelo BIT, juntamente com outros estudos efetuados indicam que, se devidamente direcionadas e implementadas, as PAMT podem efetivamente beneficiar os jovens mais desfavorecidos atenuando as lacunas da formação e do mercado de trabalho e promovendo eficiência, crescimento e justiça social. Em muitos países, os jovens são os principais beneficiários destas PAMT.

192. As PAMT são também um instrumento importante para atenuar a crise atual do emprego jovem. Estas políticas são normalmente vistas como uma série de intervenções microeconómicas e geralmente são avaliadas como tal sem que os seus efeitos macroeconómicos sejam considerados. No entanto, esses efeitos macroeconómicos podem ser significativos quando as despesas com as PAMT, como um todo, constituem uma parte importante das despesas sociais. Nos países da OCDE, as despesas com as PAMT são o principal canal para combater a crise do emprego. Perfazem em média 1 por cento do PIB, e em alguns casos mais de 2 por cento.

193. As PAMT direcionadas aos jovens incluem uma série de medidas: algumas visam facilitar a transição para a vida ativa, enquanto outras focalizam-se nas desvantagens de grupos específicos entre os jovens e/ou procuram evitar o seu afastamento dos mercados de trabalho e a perda de competências em períodos em que a procura de trabalho é reduzida, como o atual contexto de crise. Outras medidas incluem subsídios ao emprego para aumentar os incentivos à contratação dos jovens trabalhadores, programas de criação de emprego público direto, e programas para promover o autoemprego. Simultaneamente, a intensificação de programas de apoio à procura de trabalho e os programas de aconselhamento personalizados para jovens aumentam o número de jovens que encontram emprego no mercado de trabalho formal. Estes programas contribuem para uma melhoria na correspondência entre oferta e procura de empregos e, conseqüentemente, reduzem o aumento do desemprego ocasional no mercado de trabalho, como um todo. Da mesma forma, alguns dos programas de formação discutidos na secção anterior estão entre os programas de política ativa mais difundidos que contribuem para melhorar a empregabilidade dos jovens.

194. O sucesso na redução do desemprego jovem por intermédio de tais políticas pode desencadear um círculo virtuoso de aumento da procura, através do rendimento que é gerado no processo. Quando estes programas conseguem integrar jovens em situação desfavorecida no mercado de trabalho, também produzem grandes benefícios económicos e sociais em termos de uma maior equidade e, em alguns casos, uma redução no comportamento antissocial.⁵¹

51 V. Corbanese and G. Rosas: *Guide to the design, monitoring and evaluation of innovative active labour market programmes targeting individuals at risk of labour market exclusion (ILO, Budapest, 2009)*.

195. As recentes investigações do BIT demonstraram que o custo-benefício das PAMT têm uma importância estratégica para a promoção do emprego jovem na atual conjuntura económica, de fraca recuperação económica e graves restrições fiscais. As simulações mostram que o aumento da despesa em PAMT em apenas 0,5 por cento do PIB aumenta o emprego entre 0,2 e 1,2 por cento a médio prazo, dependendo do país.⁵² Estes resultados demonstram que os países onde o rácio da despesa das PAMT, em relação ao PIB é mais baixo, podem obter maiores benefícios se institucionalizarem estas políticas.⁵³

196. À luz destes resultados, é provável que a redução das despesas com as PAMT no contexto de programas de consolidação e de austeridade, venha a provar-se não ter perspectiva e causar mais mal do que bem. A chave para recolher o máximo de benefícios das despesas em PAMT é a conceção inteligente de programas e uma boa implementação em termos de custo/eficácia. A extensa bibliografia sobre a avaliação destas PAMT demonstra que têm sido adotados muitos programas mal concebidos e ineficazes no passado. As lições a retirar com essas avaliações sugerem que os programas devem evitar o efeito “peso morto” (o mesmo resultado teria sido alcançado sem o programa), efeitos de substituição (participantes subsidiados podem substituir os não-participantes), deslocação (os resultados das atividades subsidiadas podem deslocar os das atividades não-subsidiadas) e má seleção (que ajuda aqueles que já estão numa situação melhor).⁵⁴

2.4.2. Serviços de emprego

197. Uma das barreiras ao ajustamento entre a oferta e a procura de trabalho dos jovens é a falta de informação sobre o mercado de trabalho e de técnicas adequadas de procura de emprego. Os serviços de emprego desempenham esta função de intermediação, visto serem o principal agente para a prestação de serviços e políticas sobre o mercado de trabalho. Estes serviços incluem geralmente o registo de pessoas à procura de emprego, prestação de serviços de aconselhamento e orientação, gestão de subsídios de desemprego e encaminhamento para programas ativos do mercado de trabalho. No entanto, a estrutura organizacional, âmbito, financiamento e eficácia da prestação destes serviços varia de país para país.⁵⁵ A experiência demonstra que os serviços de emprego devem focar-se, em especial, nos grupos de jovens que mais necessitam de assistência e adaptar os serviços prestados à medida das suas necessidades específicas e das suas desvantagens no mercado de trabalho. Os sistemas de análises que identificam as dificuldades específicas enfrentadas por jovens à procura de emprego podem ser muito valiosos no desenvolvimento de mecanismos eficazes bem orientados e na promoção de intervenções rápidas. A caixa 7 resume as lições a retirar dos Serviços Públicos de Emprego nos países da UE no que se refere aos seus jovens clientes.

52 ILS: World of Work Report: Making markets work for jobs, op. cit., p. 121.

53 *ibid.*, p. 126.

54 G. Rosas and G. Rossignotti: “Starting the new millennium right: Decent employment for young people”, in *International Labour Review*, Vol. 144, No. 2; P. Auer, U. Efendioglu and J. Leschke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (ILO, Geneva, 2004); World Bank: *Young people in South Eastern Europe: From risk to empowerment* (Washington, DC, 2005).

55 Sobre o papel dos serviços públicos de emprego, ver: *ILO support for the role of public employment services in the labour market*, Governing Body, 306th Session, Geneva, Nov. 2009, GB.306/ESP/3/2.

Caixa 2.7

O papel dos serviços de emprego na promoção do emprego jovem na UE

Na maioria dos países da UE, o Serviço Público de Emprego (SPE) tem um papel chave na implementação de estratégias que facilitem a transição dos jovens da escola para a vida ativa.

Uma análise recente destaca as seguintes lições a retirar com a experiência:

- ❑ As abordagens para aconselhamento e orientação centradas nas pessoas parecem ser mais eficazes do que as abordagens generalizadas. Além disso, o aconselhamento personalizado e a determinação de um plano individual de emprego, no início do período de desemprego, é um instrumento eficaz para a implementação de estratégias proactivas para os jovens. As abordagens de gestão de casos e de tutoria têm também mostrado bons resultados.
- ❑ As estratégias de integração no mercado de trabalho são mais eficazes se os sistemas de análise assentarem em informações precisas, recentes e fiáveis sobre o mercado de trabalho e tiverem em conta toda a situação social dos jovens clientes.
- ❑ As atividades de sensibilização precisam de se focalizar nas entidades empregadoras potencialmente dispostas a empregar jovens em situação desfavorecida ou a oferecer-lhes uma formação no local de trabalho. Isso inclui um bom relacionamento com as empresas locais e ligações com as entidades empregadoras, serviços sociais e o setor do voluntariado.
- ❑ No caso do abandono escolar precoce dos jovens, a aprendizagem não formal podem ter mais sucesso do que a educação formal por si só. A interação na sala de aula e a formação no local de trabalho aumentam em 30 pontos percentuais a probabilidade de resultados positivos no mercado de trabalho. Quando complementada com outros serviços, esta probabilidade aumenta em 53 pontos percentuais.
- ❑ Se bem direcionados, os subsídios de formação para as empresas que aceitam jovens com baixas qualificações pode multiplicar as possibilidades de formação no local de trabalho para jovens desfavorecidos. A sua eficácia depende da sua conceção e orientação: ambas podem minimizar os efeitos de distorção (isto é, o de “peso morto” e o de “substituição”).

Fonte: EU: *The role of Public Employment Services in youth reintegration. A review of European good practice, Analytical Paper, DG Employment, Social Affairs and Inclusion (Brussels, 2011).*

198. De acordo com investigações recentes do BIT nos países da Europa de Leste e Ásia Central, os jovens representam a maioria dos candidatos ao apoio na procura de emprego, colocação e serviços de orientação profissional. Por exemplo, na República da Moldávia, 79 por cento dos beneficiários de serviços de orientação profissional são jovens com menos de 29 anos de idade, enquanto na Ucrânia, 34 por cento dos serviços de colocação de emprego se destinam a indivíduos jovens.⁵⁶

199. No entanto, os SPE não têm sido capazes de acompanhar as novas exigências do mercado de trabalho, ou de oferecer pacotes de serviços específicos adaptados às necessidades dos jovens em todos os países. Por exemplo, apesar dos esforços recentes, em muitos países do Médio Oriente e Norte de África, os SPEs são fracos. Os desempregados não veem grandes vantagens em se registarem no SPE e as entidades empregadoras não utilizam esses serviços. Outro desafio é que muitos postos de trabalho nos países em desenvolvimento fazem parte da economia informal e, por definição, as

⁵⁶ Com base na informação disponível para oito países: Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Croácia, Geórgia, A Antiga República Jugoslava da Macedónia, República da Moldávia e da Ucrânia. ILO: *Youth employment in Eastern Europe: Crisis within the crisis*, op. cit.

vagas não são registadas ou inscritas no SPE. Além disso, os centros de emprego não estão munidos de informações fiáveis e atualizadas sobre oportunidades de emprego para fornecer às pessoas que procuram emprego. Quase 90 por cento das pessoas que procuram emprego na Jordânia nunca usou os serviços de colocação ou de aconselhamento, preferindo confiar em recomendações informais e informações proveniente de familiares e amigos.⁵⁷

200. Em muitos países, em particular no mundo em desenvolvimento, o SPE enfrenta grandes desafios na prestação de intervenções bem direcionadas que incluem a ausência ou baixos níveis de capacidade técnica e financeira, e infraestruturas e meios insuficientes, necessários para o funcionamento dos serviços de emprego.⁵⁸

2.4.3. Os subsídios aos salários, salário mínimo e emprego jovem

201. Os subsídios aos salários bem concebidos ou as reduções das contribuições sociais para os trabalhadores jovens podem ajudar a aumentar a procura de trabalhadores mais jovens. Os subsídios salariais ajudam a facilitar a transição dos jovens trabalhadores para o mercado de trabalho e, durante as crises económicas, podem moderar os efeitos no emprego, assim como a depreciação das competências da população ativa. Por essa razão, alguns países direcionaram especificamente estas iniciativas de subsídios salariais para os jovens. Por exemplo, o Chile criou em 2009 um subsídio de emprego para os jovens pertencentes a agregados familiares pobres. A literatura sobre os subsídios salariais apresenta alguns efeitos promissores associados à sua utilização em contextos de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em microempresas no Sri Lanka, a investigação indica que os subsídios salariais induziram 22 por cento das empresas elegíveis a contratarem um novo trabalhador. Além disso, entre as entidades empregadoras que contrataram trabalhadores, 86 por cento afirmaram manter os trabalhadores empregados mesmo depois do subsídio ter expirado.⁵⁹

202. Nos países do G20, existe um vasto leque de medidas para a partilha dos custos iniciais de contratação entre empregadores e o governo. As principais características incluem: a duração do contrato, o montante da subvenção ou compensação do empregador, e o tipo de acordo contratual. Em alguns países, os subsídios são pagos para a contratação de jovens com contratos de trabalho a termo, com o fundamento de que estes contratos podem servir como porta de entrada no mercado de trabalho. Em França e Itália são concedidos incentivos financeiros aos empregadores que recrutam e oferecem formação no local de trabalho para jovens à procura de emprego.

57 European Training Foundation (ETF): *Human capital and employability in the 14 partners of the Union for the Mediterranean, Informal background paper to the Union of the Mediterranean-Euromed Employment and Labour High-Level Working Group meeting, Brussels, 26–27 Nov. 2009.*

58 ILO: *Support for the role of public employment services in the labour market*, op. cit.

59 S. de Mel, D. McKenzie and C. Woodruff: “Field experiments in firms wage subsidies for microenterprises” in *American Economic Review*, Vol. 100, No. 2, May 2010, pp. 614–618.

203. Globalmente, nas economias avançadas e emergentes, os subsídios salariais, em geral, tiveram efeitos positivos sobre os resultados do emprego jovem. As avaliações existentes de subsídios salariais mostram que estes funcionam melhor quando são desenhados e direcionados para dar resposta às desvantagens específicas do mercado de trabalho enfrentadas pelos jovens, e quando são disponibilizados por um período limitado de tempo.⁶⁰ Assim, os subsídios generalizados direcionados para os jovens, principalmente em função da sua idade, não são suscetíveis de ter um impacto a longo prazo sobre o seu emprego e rendimentos. Estes subsídios, se não forem direcionados, muitas vezes contribuem para as distorções do mercado de trabalho em termos de efeitos de inércia e de substituição, em que o emprego dura apenas enquanto o subsídio é recebido. Os resultados da avaliação também salientam a vantagem de combinar subsídios com formação no local de trabalho e outras medidas, na forma de pacotes de serviços abrangentes oferecidos aos jovens trabalhadores. É também essencial um sistema de monitorização eficiente, para evitar os abusos relacionados com os subsídios salariais, e para atingir o objetivo de melhorar a empregabilidade dos jovens trabalhadores, em vez de transformá-los em mão de obra barata.

204. Tendo em conta a percentagem desproporcionada de jovens tanto entre os trabalhadores com baixas remunerações, como entre aqueles pagos com o salário mínimo (abordado na secção 1.3), os salários mínimos podem desempenhar um papel importante ao ajudarem a manter o poder de compra da população mais jovem.⁶¹

205. Em vários países, é estabelecida uma taxa de salário para os jovens ou para os aprendizes mais baixa que o salário mínimo definido para os adultos. A razão para isso é que a redução do salário relativo dos trabalhadores jovens irá torná-los mais atrativos para as entidades empregadoras. Simultaneamente, isso vai diminuir o incentivo para que os jovens abandonem a escola cedo e, conseqüentemente, reduzir a oferta de trabalhadores jovens. Crê-se que os dois efeitos irão, em simultâneo, contribuir para a redução da taxa de desemprego jovem. Embora nenhuma norma internacional impeça os países de estabelecerem taxas mais baixas, as razões que estão na origem da adoção de taxas mais baixas para determinados grupos de trabalhadores, deve ser reexaminada periodicamente à luz do princípio de remuneração igual para trabalho de igual valor. Qualquer fixação de taxas de salário mínimo com base no sexo seria discriminatória, nos termos da Convenção (Nº100) sobre Igualdade de Remuneração, de 1951.⁶²

206. Embora alguns estudos continuem a apoiar os argumentos acima mencionados de um salário mínimo mais baixo para os trabalhadores jovens, a literatura recente sobre esta questão é menos conclusiva. Por exemplo, em 2001 a Nova Zelândia impôs reformas que reduziram a idade em que um indivíduo deveria receber um salário mínimo de um adulto (de 20 para 18) e, simultaneamente, aumentou o salário mínimo dos jovens de 60 por cento para 80 por cento do salário mínimo de um adulto. Dois

60 Por exemplo, em 2010 a África do Sul introduziu um esquema de subsídio salarial com o objectivo de melhorar as taxas de emprego jovem em empresas do sector formal. O subsídio é de 5000 rand – aproximadamente €670 – e é pago durante um período de seis meses. É necessário fazer a comparação com o salário médio mensal nacional para os jovens entre os 20-24 anos de aproximadamente 1500 rand, i.e. ligeiramente menos do que o dobro do montante mensal do subsídio. Contudo o impacto do subsídio no recrutamento dos jovens ainda não foi avaliado.

61 A. Cardoso: *Long-term impact of youth minimum wages: Evidence from two decades of individual longitudinal data*, IZA Discussion Paper No. 4236 (Bonn, Institute for the Study of Labour (IZA), 2009).

62 Y. Ghellab: "Minimum wages and youth unemployment", in *ILO: General Survey concerning minimum wages, paras 169-185* (Geneva, 1992).

anos após a mudança na legislação os factos demonstram uma perda de emprego insignificante para os trabalhadores jovens.⁶³ Outra investigação demonstrou que em vários países, os salários mínimos, juntamente com uma elevada proteção do emprego e políticas ativas do mercado de trabalho, permitiram melhorar a situação do emprego jovem.⁶⁴

207. As prestações sociais associadas ao trabalho também são bons exemplos de medidas direcionadas para o trabalho mal remunerado. As prestações sociais destinam-se a proporcionar incentivos financeiros aos trabalhadores para aceitarem empregos com baixa remuneração, oferecendo rendimentos adicionais, reduzindo assim a pobreza. Podem assumir a forma de créditos fiscais, transferências relacionadas com o salário ou outros montantes fixos. Entre estes, são muito comuns os regimes de créditos fiscais relativos ao imposto sobre o rendimento. Como estes regimes tendem a incluir elementos de incentivos ao trabalho, o montante das prestações é tipicamente uma função do rendimento bruto, com elementos de ativação e desativação progressiva. Por outras palavras, as prestações totais, numa primeira fase, tendem a aumentar à medida que o rendimento aumenta para depois, perante um certo limiar, permanecerem fixos e, finalmente, começarem a diminuir. O potencial destas políticas para melhorar o bem-estar de trabalhadores com baixos salários, sem comprometer o volume de emprego, está de facto bem documentada⁶⁵ e necessita de ser plenamente explorada no desenvolvimento de políticas relacionadas com salários baixos. No entanto, o potencial de melhoria do bem-estar proporcionado pelas prestações sociais deve ser interpretado como um complemento, e não um substituto para políticas de salário mínimo.

2.4.4. Os contratos de trabalho, proteção e integração dos jovens no mercado de trabalho

208. Os regulamentos relativos à contratação e despedimento de trabalhadores desempenham um papel importante para lhes assegurar um tratamento equitativo. A conceção e aplicação de normas de proteção do emprego envolvem soluções de compromisso entre o grau de proteção efetivo para os trabalhadores e os incentivos às empresas para a contratação, especialmente entre os jovens sem experiência e outros trabalhadores que entram pela 1ª vez no mercado de trabalho. Em particular, procedimentos restritivos e pouco claros relativamente ao despedimento de trabalhadores permanentes, juntamente com o pagamento de indemnizações elevadas tendem a tornar os empregadores relutantes em contratar jovens com contratos por tempo indeterminado.⁶⁶ Um estudo recente mostrou que a diminuição da duração média do emprego dos trabalhadores jovens na UE entre 1999 e 2006 esteve associado a uma fraca legislação de proteção do emprego e menor densidade sindical (a diminuição na sindicalização foi associada a um declínio da duração média dos contratos dos jovens).⁶⁷

63 D. Hyslop and S. Stillman: "Youth minimum wage reform and the labour market in New Zealand", in *Labour Economics*, Vol. 14, No. 2, 2007, pp. 201–230.

64 D. Neumark and W. Wascher: "Minimum wages, labor market institutions, and youth employment: A cross-national analysis", in *Industrial & Labor Relations Review*, Vol. 57, No. 2, 2004.

65 H. Immervoll and M. Pearson: *A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD*, IZA Policy Paper No. 3 (Bonn, IZA, 2009).

66 ILO: *Giving youth a better start*, op. cit.

67 S. Cazes and M. Tonin: "Employment protection legislation and job stability: A European cross-country analysis" in *International Labour Review*, Vol. 149, 2010.

209. Juntamente com a grande diversidade de novos “contratos de formação ou estágio”, os “contratos de trabalho para um primeiro emprego” têm como objetivo facilitar a contratação de jovens trabalhadores. O seu objetivo principal é ajudar os jovens a obter uma posição no mercado de trabalho, reduzindo os custos de contratação.⁶⁸ Isto é alcançado principalmente através de uma redução dos direitos dos jovens trabalhadores ou subsidiando estes contratos de trabalho.

210. Exemplos de países que optaram por reduzir os direitos dos jovens trabalhadores incluem o Paraguai, onde a legislação promulgada em 2002, visou a inserção de jovens entre os 15-28 no mercado de trabalho. Embora o seu objetivo fosse estabelecer regras para regular, incentivar e promover o emprego jovem através do trabalho subordinado e remunerado, a legislação previa também exclusões da contribuição para a segurança social, dos abonos de família ou de pensões e de direitos a férias, entre outros. Esta redução dos direitos dos jovens trabalhadores levou, eventualmente, à rejeição da legislação.

211. A França promulgou legislação para a implementação de um “contrato de primeiro emprego” (CPE) por tempo indeterminado, em março de 2006, aplicável aos trabalhadores jovens até aos 26 anos de idade em empresas com mais de 20 empregados. No entanto, devido à forte oposição dos jovens e dos sindicatos, a lei foi revogada em abril de 2006. Um dos aspetos deste instrumento previa um “período de consolidação” de dois anos durante o qual o empregado podia ser despedido sem qualquer justificação. A legislação promulgada em 2005 estabelecia o “contrato de um novo emprego” (CNE), com características semelhantes, exceto ser restrito a empresas com menos de 20 trabalhadores e aberto a todos os trabalhadores sem especificação de idade. De acordo com um procedimento de *Representação* descrito nos termos do artigo 24 da Constituição da OIT de 2007, a Comissão Tripartida concluiu que a CNE ignorou significativamente a proteção conferida na Convenção (n.º 158) sobre a Cessação da Relação de Trabalho, 1982 ratificada pela França, e pediu ao Governo para tomar medidas para assegurar que este contrato de trabalho não pudesse, em caso algum, ser terminado sem uma razão válida.⁶⁹ O CNE foi declarado inaplicável pelo Supremo Tribunal Francês em 2008, entre outros motivos, por ser incompatível com as disposições da Convenção (n.º 158) da OIT. Tendo em conta as recomendações do Conselho de Administração da OIT, de 14 de novembro de 2007, a França aprovou a Lei n.º 2008-596 de 25 de junho de 2008, que revoga as disposições relativas à CNE. A lei implementa um acordo nacional tripartido. Os CNEs em vigor na data da publicação da Lei foram reclassificados como contratos de duração indeterminada. O Comité de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações observou posteriormente com satisfação a aprovação desta nova lei.

212. Em vez de estabelecer uma regulamentação específica de contratação ou despedimento para os contratos de trabalho dos jovens trabalhadores, muitos países europeus modificaram a sua legislação para aliviar as restrições sobre a utilização de trabalho temporário (contratos a termo, contratos para uma tarefa específica, contratos de trabalho de acordo com a procura, trabalho temporário, etc.). Esta modalidade de em-

68 Em muitos casos este tipo de intervenção também se aplica a outros grupos de trabalhadores, tais como os desempregados de longa duração e as mulheres.

69 ILO: *Decision on the 20th item on the agenda: Report of the Director-General: Sixth Supplementary Report*, Governing Body, 300th Session, Geneva, November 2007, GB.300/20/6.

prego veio rapidamente a representar a maioria dos novos empregos para os jovens, e resultou numa diferenciação do mercado de trabalho em crescimento, entre a proteção rigorosa acordada aos trabalhadores permanentes e a fraca proteção oferecida aos trabalhadores temporários jovens. Por exemplo, em Espanha, apesar das recentes reformas do mercado de trabalho introduzidas em 1994 e novamente em 1997 e 2010, que implicam reduções consideráveis de custos de despedimento nos contratos de trabalho permanente, e apesar dos generosos subsídios para a contratação de trabalhadores permanentes, a percentagem de trabalho temporário não diminuiu significativamente.⁷⁰ A percentagem elevada de jovens trabalhadores com um contrato de trabalho temporário pode ser observada em toda a Europa, onde 40,2 por cento dos trabalhadores entre os 15-24 anos tinham um contrato temporário em 2009, comparativamente com 13,4 por cento para todos os trabalhadores com idades entre os 15-64.⁷¹ Durante a crise, o emprego temporário foi responsável pela grande maioria de todas as perdas de emprego no período de doze meses que terminou em junho de 2009, de acordo com a OCDE, e caiu de 32 por cento do emprego total no primeiro trimestre de 2007 para 25,1 por cento em dezembro de 2009. Uma vez que este tipo de contratos se aplica mais aos jovens, foram eles que suportaram a maior parte do impacto da recessão, e a taxa de desemprego jovem atingiu os 44,5 por cento em dezembro de 2009.⁷²

213. Algumas experiências sugerem que incentivar a contratação de jovens trabalhadores à custa dos seus direitos e benefícios sociais, como pensões, seguros de saúde e de desemprego, resulta numa maior vulnerabilidade e insegurança a longo prazo. A OIT analisou previamente essas consequências, destacando o fato de que os níveis de proteção baixos e de assistência por parte do Estado podem ter impacto no desenvolvimento futuro dos jovens trabalhadores e da sua confiança nas instituições públicas.⁷³

2.4.5. Transição para a formalidade

214. Nos países em desenvolvimento, os empregos de baixa produtividade na economia informal são a principal fonte de trabalho e subsistência para os jovens. O reforço da aplicação de legislação relativa aos contratos de trabalho pode ser usado em conjunto com outras medidas complementares de apoio à transição do emprego informal para o emprego formal. As experiências bem-sucedidas na Argentina e Brasil são exemplos disso. Na Argentina, após a profunda crise econômica do início dos anos 2000, o Governo introduziu uma série de reformas para enfrentar os altos níveis de informalidade. Estes incluíram a nova legislação que previa uma redução de 12 meses inicial dos encargos de segurança social para os novos recrutados em pequenas e micro-empresas. Em paralelo, o Governo introduziu um programa (*Programa de Simplificación Registral*) para simplificar os procedimentos administrativos através da criação de um sistema único de registo dos trabalhadores. Para melhorar a adesão por parte das empresas, em 2005 o Governo adotou um Plano Nacional de Regulamentação do Trabalho (*Plano Nacional de Regulacion del Trabajo*) e aumentou os recursos atribuídos ao serviço da inspeção do trabalho.

⁷⁰ J.J. Dolado et al: *Drawing lessons from the boom of temporary jobs in Spain*, CEPR Discussion Paper No. 2884 (Madrid, FEDEA, 2011).

⁷¹ F. Tros: *Analysis of the effects of legislation in youth employment contracts in Europe: A literature review*, Employment Sector Working Paper (Geneva, ILO, no prelo).

⁷² ILO: *G20 country brief: Spain's response to the crisis* (Geneva, 2010).

⁷³ ILO: *Global employment trends for youth*, op. cit.

215. Durante os primeiros dois anos deste programa, cerca de um terço dos trabalhadores do setor informal identificados através de inspeções do trabalho, foram registados o que ajudou a reduzir a informalidade entre os trabalhadores jovens. Além disso, a legislação estabeleceu sanções para as empresas que explorassem a aprendizagem e os jovens trabalhadores. Foi exigida a emissão de um contrato a termo com disposições pormenorizadas para a formação, as contribuições para a segurança social e salários.

216. Foram adotadas várias medidas específicas para reduzir a informalidade nas profissões mais afetadas, por exemplo, simplificando o registro de trabalhadores domésticos e permitindo a dedução das contribuições de segurança social dos impostos pagos pelos empregadores. Outra medida, conhecida como “*mono-tributo social*”, introduziu uma “contribuição social” única para trabalhadores independentes na economia informal com baixos rendimentos. No geral, estas medidas permitiram a extensão da segurança social para incluir os trabalhadores que haviam sido anteriormente excluídos.⁷⁴

2.4.6. As lições retiradas⁷⁵

Interação entre as intervenções ativas e passivas no mercado de trabalho

217. É importante reconhecer as interações entre as PAMT e os sistemas passivos de apoio ao rendimento, como o subsídio de desemprego e assistência social discutidos na seção 2.9. Há o risco de que o apoio generoso ao rendimento possa comprometer o incentivo à procura de trabalho e a participação nas PAMT. A maneira mais eficaz de reconciliar estas tendências opostas é vincular as intervenções ativas e passivas do mercado de trabalho através da imposição de condições. Tem havido uma clara tendência para estas políticas de “ativação” na maioria dos países industrializados.⁷⁶ A lógica subjacente é a de que qualquer trabalho é preferível à inatividade económica e ao desemprego. Esta abordagem é baseada num regime de compromisso, com ênfase em obrigações mútuas entre os SPEs, os fornecedores de benefícios e dos requerentes dos benefícios.⁷⁷ O SPE tem então que proporcionar o aumento da empregabilidade e de perspectivas de emprego jovem. A fim de alcançar este objetivo, o SPE tem que se concentrar em programas que tenham demonstrado serem os mais eficazes.⁷⁸ A maioria das avaliações de PAMT coincidem em que os programas que são particularmente eficazes, são os programas de procura de emprego que envolvem uma assistência forte no aconselhamento e tutoria. Da mesma forma, os programas de formação de pequena escala que são bem direcionados e têm uma forte componente de formação no posto de trabalho provaram ter muito mais sucesso do que grandes programas de formação desenvolvidos em salas de aula.

74 ILO: *Trabajo decente para los jóvenes: El desafío de las políticas de mercado de trabajo en Argentina* (Buenos Aires, 2011); e ILO: *La formalización del empleo en Argentina* (Buenos Aires, 2011).

75 Para um resumo das principais características dos programas de emprego jovem mais eficazes, ver: *Policy options to support young workers during economic recovery*, *Global Jobs Pact Policy Brief No. 14* (ILO, 2011).

76 Por exemplo, um relatório recente da Confederação da Indústria Britânica (CBI) inclui recomendações com o objetivo de ajudar os jovens a encontrar emprego. Estas incluem o ajustamento da estrutura do pagamento das prestações à forma como os salários são pagos. Ver CBI: *Action for jobs – How to get the UK working* (London, 2011).

77 A. Daguerre and D. Etherington: *Active labour market policies in international context: What works best? Lessons for the UK*, Department for Work and Pensions Working Paper No. 59 (Norwich, HMSO, 2009).

78 W. Eichhorst and K.F. Zimmerman: *And then there were four: How many (and which) measures of active labour market policy do we still need?*, *DIW Discussion Paper No. 685* (Berlin, DIW, 2007).

Caixa 2.8
As PAMT e os jovens na Sérvia

As taxas de desemprego entre os jovens são três vezes superiores às dos adultos (37,4 por cento e 12,3 por cento, respetivamente, em 2010), enfrentando enormes desafios relativamente ao baixo nível de escolaridade dos jovens, aos jovens roma, aos jovens deslocados (internamente) e aos refugiados.

A Política de Emprego da Juventude e Plano de Ação (2009-11) enfatizou o crescimento intensivo do emprego, empregabilidade, inclusão no mercado de trabalho através de medidas específicas, e a governança do mercado de trabalho dos jovens. Cerca de 3,9 milhões de dólares (EUA), através de recursos tanto do Governo como de doadores, foram canalizados para o Fundo de Emprego da Juventude, permitiram a implementação de um vasto leque de medidas integradas para o emprego jovem.

Os programas ativos do mercado de trabalho têm como alvo mais de 3.500 jovens em situação desfavorecida (48 por cento de mulheres jovens e 52 por cento de homens jovens), a maioria dos quais têm baixos níveis de educação (85 por cento), são desempregados de longa duração (60 por cento) e não têm experiência profissional (52 por cento). Os dados de monitorização do governo mostram que, entre os beneficiários jovens que estão a trabalhar, quase 85 por cento conseguiram um emprego a tempo inteiro, mais de metade trabalha na mesma empresa onde receberam formação (57 por cento), e utilizam as competências adquiridas através da formação no posto de trabalho (62 por cento). Por outro lado, os salários dos participantes do programa são entre 10 e 20 por cento superiores ao salário mínimo legal.

A OIT tem trabalhado com os Ministérios da Economia e do Desenvolvimento Regional, do Trabalho e Política Social e os parceiros sociais para o desenvolvimento e implementação do Plano de Política Geral e de Ação para o Emprego Jovem; para a criação do Fundo de Emprego para os Jovens; para o desenvolvimento de políticas e metas específicas de emprego para a juventude, baseadas em dados existentes; para a integração do mercado de trabalho, da migração e dos serviços sociais; e para o reforço das capacidades das instituições do mercado de trabalho.

Fonte: ILO: *Youth Employment Policy and Action Plan*, Sérvia 2009-11 (não publicado).

Políticas bem orientadas e à medida das necessidades individuais

218. As Políticas Ativas do Mercado de Trabalho que reconhecem a heterogeneidade entre mulheres e homens jovens e que têm como alvo tanto as características individuais (por exemplo, idade, sexo, nível de formação escolar, origem sociocultural) como os problemas específicos do mercado de trabalho, são mais bem sucedidas do que as políticas genéricas focalizadas para os jovens, como um grupo.⁷⁹ O seu sucesso deriva de um atendimento personalizado e isto implica que as políticas ativas devem dispor de recursos suficientes para fornecer pessoal suficiente, para que a relação “pessoal-cliente” seja a mais adequada possível. Como apontado numa importante avaliação académica das PAMTs, a grande razão pela qual muitas avaliações desses programas mostram que “os pequenos benefícios privados e sociais significam que os gastos *per capita* para os participantes são geralmente pequenos em relação aos déficits que esses programas tinham para resolver. Para que tais intervenções possam gerar ganhos im-

⁷⁹ N. O'Higgins: *The impact of the economic and financial crisis on youth employment measures for labour market recovery in the EU, Canada and the USA*, *Employment Working Paper No. 70* (Geneva, ILO, 2010).

portantes, teriam de estar associadas a taxas internas elevadas de retorno “.⁸⁰ Os exemplos de programas eficazes sublinham a importância de alocar recursos suficientes para as PAMTs. Os custos e as capacidades administrativas associadas aos programas específicos não devem ser subestimados. Diversos países em desenvolvimento optaram por programas de emprego público (discutido na Seção 2.7), visando as comunidades desfavorecidas.

219. Nos Estados Unidos, a Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento (*American Recovery and Reinvestment Act*) resultou num maior financiamento para os programas existentes para jovens em situação desfavorecida que foram bem sucedidos, como o Corpo de Trabalho (*Job Corps*), o maior e mais abrangente programa de educação em regime de internato e de formação profissional para jovens em risco, que combina experiências de aprendizagem em sala de aula, aulas práticas e no local de trabalho.⁸¹ As avaliações revelaram efeitos positivos sobre a empregabilidade e rendimentos dos participantes, e altas taxas de retorno social através de uma redução da criminalidade e das taxas de encarceramento. No entanto, o impacto positivo nos rendimentos persistiu somente para os jovens mais velhos, enquanto que para os adolescentes desapareceu ao fim de quatro anos. Com efeito, o programa revelou ser eficaz em termos de custos para jovens com 20-24 anos de idade. Os programas no âmbito da Lei de Investimento em mão de obra (*Workforce Investment Act - WIA*) incluem a intervenção precoce para combater a não participação no mercado de trabalho; uma componente forte de tutoria; serviços abrangentes que lidam com educação e colocação profissional, tais como questões de apoio pessoal, saúde, cuidado dos filhos, e habitação; um enfoque sobre a capacitação dos jovens; e um acompanhamento regular após a saída do programa. Os fundos WIA para os jovens beneficiaram mais os jovens que frequentam a escola do que aqueles que não a frequentam.

Relações com o mundo do trabalho

220. Não se pode subestimar as limitações da implementação de políticas ativas que se concentram primeiro nas competências, e de seguida no trabalho, especialmente para jovens desfavorecidos. As conclusões sobre esta abordagem são desanimadoras. O que é necessário são programas que associam aprendizagem com rendimentos e que incentivem o entendimento do valor da poupança e investimento para maximizar os benefícios. Os programas ligados ao mundo do trabalho (por exemplo, a formação nas empresas, a colocação, o apoio à colocação para pessoas com deficiência) aumentam as oportunidades de emprego.

Parte de um conjunto completo de serviços

221. A integração e aplicação sequencial de várias componentes que visam tanto a procura (por exemplo, incentivos fiscais, autoemprego) como a oferta (por exemplo formação, orientação profissional, e outras formas de assistência na procura de trabalho) são mais eficazes em facilitar a transição da escola para a vida ativa.

⁸⁰ J.A. Heckman, R.J. Lalonde and J.A. Smith: “The economics and the econometrics of active labour market programmes”, in *The Handbook of Labour Economics*, Vol. III, 1999.

⁸¹ US Department of Labor: <http://www.dol.gov/dol/topic/training/jobcorps.htm>.

222. Os programas de serviços múltiplos que combinam formação em sala de aula e no local de trabalho aumentam a probabilidade de impactos positivos no mercado de trabalho em 30 por cento; mas os programas que combinam formação em sala de aula e no local de trabalho e outros serviços aumentam o impacto em 53 por cento.⁸² Nos Países Baixos, a Lei de investimento nos Jovens (*Investment in Youth Act*) é um exemplo de uma intervenção integrada. Aos jovens com idades entre os 18-27 anos é-lhes oferecido trabalho, educação ou uma combinação dos dois. Se eles se recusarem a aceitar a oferta, são lhes negados os benefícios sociais. Se eles aceitarem um emprego, são pagos pelo empregador. Se optarem por estudar, podem ter direito a para receber um rendimento correspondente à assistência social. Este esquema visa facilitar a entrada no mercado de trabalho para os jovens e impede-os de se tornarem dependentes do Estado. Assim, esta lei compreende medidas de ativação, e ao mesmo tempo diminui o acesso dos jovens à segurança social.⁸³ É a mais importante PAMT que se aplica no país.

223. No contexto da crise económica, vários países introduziram ou ampliaram um serviço de assistência na procura de formação, emprego e colocação profissional. Estes incluem a Argentina, Alemanha, Grécia, Hungria, Países Baixos, Peru, Reino Unido e Estados Unidos. O Peru, por exemplo, estendeu a cobertura do seu programa de formação *Projoven* para jovens desfavorecidos; o Reino Unido estabeleceu o *Flexible New Deal* para jovens desfavorecidos, envolvendo parcerias público-privadas, e como mencionado acima, os Estados Unidos aumentou o financiamento para o *Job Corps*, um programa de educação em regime de internato para os jovens desvinculados (que não estão na escola nem a trabalhar). Alguns países estão a adotar uma abordagem de obrigações mútuas em esquemas de apoio ao rendimento. A Austrália, por exemplo, introduziu um novo requisito exigindo que os jovens desempregados frequentem a escola a tempo inteiro ou formação para receber os benefícios. Nos Países Baixos, aos jovens candidatos à assistência social é oferecida uma opção de formação, trabalho, ou uma combinação de ambos, a fim de receberem as prestações (ver caixa de texto 2.9).

Caixa 2.9

Medidas para o emprego jovem adotadas durante a recente crise

Foram adotadas várias medidas de emprego para aliviar o impacto negativo da crise sobre o emprego jovem. Foram introduzidos subsídios ao emprego para a contratação de jovens (por exemplo, contribuição para o salário, isenções de contribuições de segurança social, benefícios fiscais), ou prémios pontuais para transformar os contratos temporários em permanentes, com o objetivo de manter a procura de trabalho relativa a jovens trabalhadores. Foram usados incentivos de promoção ao empreendedorismo jovem - formação e acesso a serviços financeiros e não financeiros - para criar emprego. Alguns governos aumentaram o financiamento para programas que oferecem empregos de verão pagos, enquanto outros apoiaram o emprego jovem através de grandes obras públicas e programas de trabalhos comunitários para melhorar as infraestruturas e o meio ambiente, bem como para providenciar apoio ao rendimento. Foram alocados recursos adicionais aos serviços públicos de emprego para o apoio à procura de emprego e outros serviços do mercado de trabalho. Durante a crise, muitos países patrocinaram programas de desenvolvimento de competências para melhorar a empregabilidade dos jovens desfavoreci-

82 J. Fares and O.S. Puerto: *Towards comprehensive training* (Washington, DC, World Bank, 2009).

83 S. Bekker: *EEO Review: Youth employment measures 2010: Netherlands* (European Employment Observatory, 2010).

dos, nomeadamente através de competências em profissões emergentes (por exemplo, empregos “verdes”). Os empregadores foram incentivados a fornecer estágios e outros programas de experiência profissional, através de bónus e outros incentivos. Foram concedidos subsídios de desemprego e de assistência social para proteger o rendimento dos jovens ou ajudá-los a permanecer na escola através de bolsas e outras transferências condicionais em dinheiro.

Fonte: ILO: *Policy options to support young workers during economic recovery*, op. cit.

224. O principal PAMT para os jovens no Reino Unido tem sido o *Flexible New Deal*. Foi posto em prática em outubro de 2009 e é o exemplo de uma intervenção integrada que oferece apoio na procura de trabalho e aconselhamento de carreira, formação, emprego subsidiado e trabalho voluntário para jovens entre os 18-24 anos que tenham vindo a receber subsídio de desemprego durante seis meses seguidos. O *Flexible New Deal*, com base nas lições retiradas de avaliações anteriores, oferece uma abordagem mais personalizada para jovens desfavorecidos, envolvendo parcerias com prestadores de serviços sociais do setor público, privado e voluntário.

225. Existe uma larga diversidade de programas de serviços para jovens na América Latina, combinando educação, formação profissional orientada pela procura e estágios. Iniciada no Chile no início da década de 1990, o programa *Jóvenes* foi replicado com algumas variantes na Argentina, Colômbia, República Dominicana, Haiti, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e República Bolivariana da Venezuela. O programa *Jóvenes* no Chile foi criado como uma resposta aos efeitos negativos a longo prazo da crise económica da década anterior. Foram concebidos programas subsequentes noutros países latino-americanos para lidar com os constrangimentos enfrentados pelos jovens com baixos rendimentos e pouca formação ao entrar no mercado de trabalho. Geralmente, os efeitos dos programas latino-americanos sobre o emprego são positivos; o maior impacto é o aumento do número de jovens no emprego formal ou no emprego que oferece benefícios não-salariais. Os benefícios variam entre os grupos de jovens; os maiores efeitos sobre os rendimentos e a probabilidade de estar no emprego formal no programa chileno dizem respeito a jovens com idade inferior a 21; foram encontrados efeitos significativamente positivos sobre o emprego e rendimento das mulheres no programa *Projoven*, no Peru, *ProCaJoven* no Panamá e *Jóvenes en Acción* na Colômbia.

Envolvimento dos parceiros sociais

226. As organizações de empregadores e de trabalhadores podem ajudar a vincular os jovens com o mundo do trabalho através da sua participação na conceção e implementação de políticas e programas destinados aos jovens. Por exemplo, o envolvimento dos parceiros sociais pode chamar a atenção para questões (por exemplo, de economia informal, condições de trabalho, desencorajamento e inatividade dos jovens, a promoção de empresas socialmente responsáveis) que nem sempre estão nas agendas dos governos.

2.5. Promover o empreendedorismo e trabalho independente de jovens

227. A promoção do empreendedorismo entre os jovens tem um papel importante a desempenhar na redução do desemprego jovem. Incentivar e facilitar a criação de empresas por jovens oferece-lhes um caminho para entrar no mercado de trabalho através do trabalho independente. Visto de uma perspectiva macroeconómica, aumenta o número total de oportunidades de emprego a criar para os jovens, não só através do trabalho independente de jovens empresários, mas também graças ao trabalho por conta de outrem que as empresas bem sucedidas irão gerar para outros jovens. É por isso que é importante que os governos prestem especial atenção aos problemas enfrentados pelos potenciais jovens empreendedores.

228. Ao mesmo tempo, os jovens também enfrentam vulnerabilidades especiais quando optam pelo trabalho independente. Alguns potenciais empreendedores, devido à sua falta de experiência e conhecimento, podem ter visões pouco realistas da sua capacidade de sucesso nos negócios e acabam por acumular dívidas no início da sua vida profissional. É por isso que os programas de promoção do empreendedorismo jovem têm a responsabilidade de garantir que os jovens sem as qualidades necessárias para o sucesso nos negócios não devem ser incentivados a criar as suas próprias empresas. Os conselhos para os potenciais jovens empreendedores devem prestar informações realistas sobre as vantagens e desvantagens da criação de um negócio.

229. A promoção do empreendedorismo jovem engloba uma série de programas e medidas adotadas para estimular o espírito empreendedor, com o objetivo de incentivá-los a iniciar e desenvolver um negócio, e ao mesmo tempo melhorar a sua empregabilidade geral.⁸⁴

Caixa 2.10

Inquérito da OIT sobre a percepção do ambiente empresarial entre os jovens empreendedores na Indonésia

Em 2010, a OIT realizou o primeiro inquérito abrangente sobre o ambiente empresarial entre 1.600 jovens empreendedores na Indonésia. As principais conclusões foram:

- ❑ A maioria dos jovens empreendedores gere um micro-negócio com menos de cinco trabalhadores (65 por cento) ou são trabalhadores independentes (29 por cento). A maioria deles exerce a sua atividade no comércio ou serviços, onde as exigências de capital ou tecnologia não são muito elevadas. Os Jovens empreendedores têm um grau de escolaridade superior à média dos trabalhadores indonésios.
- ❑ As motivações mais comuns para um jovem se tornar um empreendedor é o facto de se tornar independente e ganhar mais dinheiro (72 por cento). O facto de que a falta de outras opções ocupa o terceiro lugar (11 por cento) e sugere que a maioria dos JEs são empreendedores por opção e não por necessidade.
- ❑ Os Jovens empreendedores valorizam a sua profissão. Consideram a profissão de empresário como mais atraente, seguida pelas carreiras de funcionário público e docente/professor. Esta visão é específica dos empresários e não é partilhada pelo público em geral na Indonésia.

84 U. Schoof: Stimulating youth entrepreneurship: Barriers and incentives to enterprise start-ups by young people, SEED Working Paper No. 76, Series on Youth and Entrepreneurship,(Geneva, ILO, 2006), p. 67.

- ❑ Há um alto grau de informalidade entre JEs: 55 por cento de todas as empresas não tem sequer uma licença comercial geral. O contexto jurídico é considerado a barreira regulamentar mais difícil; outros obstáculos são os impostos sobre as empresas e licenças específicas.
- ❑ A maioria dos jovens empreendedores (63 por cento) sente a forte necessidade de desenvolvimento de competências adicionais, especialmente nas áreas da gestão financeira, marketing e competências técnicas específicas. Ao mesmo tempo, não possuem muita informação sobre os serviços de apoio às empresas, cujo nível de utilização é muito baixo. No entanto, aqueles que fazem uso deles estão muito satisfeitos e também estão dispostos a pagar pelos serviços.
- ❑ A maioria dos indicadores do estudo não revela discriminação relativamente às jovens empreendedoras, exceto no que respeita ao acesso ao financiamento.
- ❑ 70 por cento dos JEs relatam um aumento do volume de negócios no ano passado, e 23 por cento planeiam contratar pessoal adicional no próximo ano.

Fonte: ILO: *Business environment for young entrepreneurs in Indonesia* (Jacarta, 2011).

230. Estes programas têm como objetivo superar as barreiras que os jovens encontram ao iniciar e desenvolver um negócio, que tipicamente consistem numa falta de capital financeiro, social ou material. As intervenções para o empreendedorismo jovem cobrem uma vasta gama de áreas, incluindo a formação empresarial para jovens que não frequentam a escola, oferecidos tanto pelos SPEs como por organismos de formação privados, ensino de empreendedorismo em escolas do ensino secundário ou terciário, campanhas para mudar a atitude social e cultural em relação ao empreendedorismo juvenil, acesso de financiamento, tutoria, serviços de apoio às empresas e uma melhoria do quadro administrativo e regulamentar.⁸⁵

231. De acordo com o Inventário de Emprego Jovem (Youth Employment Inventory), o único repositório global que documenta os resultados dos programas de emprego jovem, o empreendedorismo jovem é um instrumento significativo entre os diferentes tipos de intervenções de combate ao desemprego jovem. Em 2011, o número total de iniciativas de promoção do empreendedorismo constituiu 20 por cento do total de programas, tornando-se o tipo de projeto mais importante depois da formação de competências. Isto representou um aumento significativo em relação a 2007, cujas iniciativas atingiram apenas 11 por cento.⁸⁶

232. A África apresenta a maior percentagem de projetos (31 por cento), seguida pelo Médio Oriente e Norte de África que registam uma percentagem de 26 por cento. Os países da OCDE, e do Sul e Leste da Ásia e do Pacífico, são responsáveis respetivamente por 20 e 14 por cento.

85 U. Schoof, op. cit., p. 23; W. Cunningham, M.L. Sanchez-Puerta, A. Wuerml: (2010) *Active labor market programs for youth: A framework to guide youth employment interventions*, Employment Policy Primer Note No. 16 (Washington, DC, World Bank, 2010); A.R. Hofer and A. Delaney: *Shooting for the moon: Good practices in local youth entrepreneurship support*, OECD LEED Working Paper 2010/11 (Trento, Italy, OECD Publishing, 2010).

86 The Youth Employment Inventory, é uma base de dados que contém informação sobre mais de 400 projectos para a criação de emprego jovem em mais de 90 países. O objectivo é identificar abordagens eficazes para a promoção do emprego jovem. Lançado pelo Banco Mundial, o Youth Employment Inventory constitui agora uma actividade conjunta do Ministério Alemão da Cooperação Económica e Desenvolvimento, do Banco Inter- Americano de Desenvolvimento, da Organização Internacional do Trabalho, do Banco Mundial, e da Rede para o Emprego Jovem. Ver: www.youth-employment-inventory.org/.

233. Adicionalmente, o *Global Entrepreneurship Monitor*, que realiza estudos sobre o empreendedorismo em 59 países, fornece informações sobre a relevância e a atratividade do empreendedorismo para os jovens.⁸⁷ Refere que, em geral, independentemente do nível nacional de desenvolvimento, o maior número de empresários se encontra no grupo etário dos 25-34 anos. Acrescenta que, globalmente, a maior parte das empresas em fase inicial de negócios também se encontra neste grupo.

234. Os países em desenvolvimento registam as maiores percentagens de empresas em fase de arranque e empresas com menos de três anos de idade. A atividade empresarial em fase inicial é particularmente comum na África sub-saariana. Os países com menor nível de desenvolvimento também registam o maior número de empreendedores por necessidade, que decidem iniciar um negócio porque precisam de uma fonte de rendimento, e não porque pretendem explorar uma oportunidade que os poderá levar à expansão dos negócios e ao recrutamento de outras pessoas.⁸⁸ Embora não existam estatísticas disponíveis, pode-se supor que muitos dos empresários impulsionados pela necessidade nos países em desenvolvimento pertençam ao setor informal. Embora exista um consenso geral sobre a eficácia do apoio a empresários movidos pela necessidade, há alguma controvérsia sobre a promoção de empresas que se formam por necessidade, e sobre seu impacto na erradicação da pobreza.⁸⁹ Devido à falta de avaliações de impacto fiáveis sobre os efeitos da promoção do empreendedorismo jovem na criação de rendimento, de emprego e qualidade do emprego, neste momento não é possível tomar uma posição fundamentada em factos sobre esta questão.

235. A proporção de mulheres empresárias em relação aos homens varia de país para país, mas em geral as mulheres estão sub-representadas. Como revelado pelo *Flash Eurobarometer 2009* e outros estudos, os empresários de sucesso na Europa e América Latina são predominantemente do sexo masculino. Na República da Coreia, o número de empreendedores do sexo masculino é cinco vezes maior que o das mulheres empresárias, enquanto que no Gana há mais mulheres do que homens a iniciar um negócio.⁹⁰ O foco nas mulheres empresárias, como é muitas vezes o caso em medidas específicas, parece ser uma abordagem adequada, pois as mulheres lidam muitas vezes com mais obstáculos no começo e desenvolvimento de um negócio, relativamente aos homens. Por exemplo, nos Camarões não existe discriminação aparente contra as mulheres empresárias na legislação nacional. No entanto, na prática, as mulheres têm pouco acesso à terra e à propriedade. Os seus maridos podem facilmente penhorar o título de propriedade da família e as mulheres têm dificuldade para cumprir os requisitos de garantia para receber crédito dos bancos.

87 D.J. Kelley, N. Bosma, J.E. Amoros: GEM 2010 Global Report (London, Global Entrepreneurship Monitor, 2010).

88 *ibid.*

89 W. Maudé: "Promoting entrepreneurship in developing countries: Policy challenges", in *European Journal of Development Research*, 2010, Issue 4, 2010; E. Duflo and A. Banerjee: *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty* (New York, Public Affairs, 2011).

90 D.J. Kelley et al: GEM 2010 *Global Report*, *op. cit.*

2.5.1. Impacto dos programas de empreendedorismo jovem

236. Existem poucos dados estatísticos sobre a qualidade ou o impacto de programas de empreendedorismo para os jovens, pois poucos projetos foram avaliados em detalhe. Isto é particularmente válido para os países em desenvolvimento.⁹¹ Uma análise baseada numa avaliação de programas de empreendedorismo do *Youth Employment Inventory* de 2007 revelou que as medidas de promoção do empreendedorismo tiveram, entre todos os programas analisados, a melhor avaliação de impacto positivo na criação de emprego. No entanto, não pôde ser retirada nenhuma conclusão definitiva, devido ao pequeno número de projetos de empreendedorismo considerados. A única recomendação que poderia ser formulada era a de que a escolha de um tipo específico de intervenção deve ser baseada nos problemas que os jovens enfrentam no mercado de trabalho. O Quadro 2.3 apresenta alguns dados das avaliações do impacto de algumas intervenções.

Quadro 2.3. Impacto de programas de empreendedorismo jovem

País e projeto	Impacto sobre o emprego (%)	Impacto sobre os rendimentos (%)	Impacto na expansão dos negócios (%)	Impacto no aumento do capital (%)
Bangladeche: Capacitação das adolescentes nas zonas rurais do Bangladeche (<i>Kishori Abhijan</i>)	–	28-54	–	–
Bulgária: Programa de Autoemprego	50 (51,5 para mulheres)	40	–	–
Quênia: Jua Kali - <i>Vouchers</i> de formação para "Os trabalhadores debaixo do sol"	–	–	67	40
Peru: Formação em Empreendedorismo para Jovens (<i>Formación Empresarial de la Juventud</i>)	25	23,5	–	–
Peru: Programa de formação de jovens criadores de micro-empresas (<i>Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas</i>)	17,3	61	Aumento de 40% na probabilidade de ter uma microempresa a funcionar ao fim de um ano	–

Fonte: ILO: *Youth Employment Inventory database* (julho de 2011).

237. Na América Latina, foram lançados muitos programas de promoção de empreendedorismo jovem, mas apenas alguns foram avaliados, sendo difícil tirar conclusões. Os projetos direcionados para jovens empresários, impulsionados pela necessidade, tendem a oferecer atividades de motivação e cursos de formação de curta duração, enquanto os de que estão orientados para empresários impulsionados pelas oportunidades se centram em metodologias de tutoria, orientação e *networking*. Nesta região, os programas de pequena escala organizados por ONGs e instituições do setor privado de menor extensão e mais focados em grupos-alvo parecem ser mais eficazes do que os grandes projetos promovidos por instituições públicas. As iniciativas de pequena escala e direcionadas oferecem uma gama mais ampla de serviços que parecem produzir

⁹¹ World Bank: *Moving from wish list to action: The importance of evaluating youth interventions (sem data)*.

resultados mais positivos para o desenvolvimento empresarial. Tais serviços incluem informações sobre oportunidades de negócios, orientação, formação e acesso ao crédito.

238. Em geral, as competências empresariais tendem a produzir melhores resultados quando são adquiridas num contexto mais abrangente de formação. Por exemplo, o Curso de Formação Peruano para Jovens Micro-empresendedores (*Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas*) mostra que um pacote que inclui aulas teóricas, aconselhamento e acompanhamento de serviços, formação no posto de trabalho e acesso ao crédito, é mais eficaz para o desenvolvimento de negócios que apenas a oferta de formação em gestão.

239. Um projeto bem sucedido na criação e expansão de negócios é o “Bharatiya Yuva Shakti Trust” na Índia. O programa ofereceu aos beneficiários serviços de apoio financeiro, aconselhamento e apoio empresarial. A tutoria desempenhou um papel fundamental. Uma avaliação deste projeto revelou que 10 por cento dos empresários que participaram do programa se tornaram milionários (em rúpias), e 15 por cento destes empregaram mais de 20 pessoas.⁹² Um dos fatores que contribuiu para o sucesso do projeto foi a parceria com o setor público e o privado. A relevância da parceria com o setor privado para o desenvolvimento empresarial tem sido igualmente destacado por outras fontes.⁹³

240. Um ambiente propício para o desenvolvimento empresarial é um fator muito importante do desenvolvimento da atividade. Uma das iniciativas nesse sentido foi a promulgação de uma lei, a *2000 Enterprise Act* no Vietname. Uma avaliação desta medida indica que se registaram 72,601 novas empresas até setembro de 2003, desde a adoção da lei. A ocorrência de registos de novas empresas por ano foi 3,75 vezes superior do que antes de 2000. Em setembro de 2003, foram criados entre 1,6 e 2 milhões de empregos como resultado da adoção da lei. A Associação de Jovens Empresários do Vietname afirma que os jovens empresários representam cerca de três quartos de todas as empresas privadas que se estabeleceram entre 2000 e 2002.⁹⁴

241. Alguns projetos na África sub-sariana têm ajudado a melhorar a situação social dos seus beneficiários. Este é o caso de uma iniciativa no Quênia, o “*Tap and Reposition Youth – Savings and Micro-Credit for Adolescent Girls*” (poupança e microcrédito para raparigas adolescentes). Este projeto foi submetido a uma avaliação de impacto e os seus resultados líquidos são também conhecidos. As adolescentes que participaram no programa tinham níveis mais elevados de recursos e de poupança. Além disso, os beneficiários tiveram um comportamento de género mais liberal depois de participar no programa. Um projeto semelhante, o “*Empowerment and Livelihood for Adolescents*” (capacitação e subsistência para adolescentes) no Uganda produziu resultados semelhantes.⁹⁵

92 ILO: Youth Employment Inventory database.

93 Making Cents International: *State of the field in youth enterprise, employment and livelihoods development: A guide for programming, policy-making, and partnership building*, Global Youth Enterprise and Livelihoods Development Conference, Washington, DC, 2010.

94 ILO: Youth Employment Inventory database.

95 *ibid.*

242. Alguns dados comprovam que o ensino do empreendedorismo incorporado nos programas do ensino secundário pode mudar atitudes e promover o empreendedorismo como uma alternativa viável a um emprego remunerado. O inquérito “*Flash Eurobarometer*” indica que na China, Turquia e Estados Unidos mais de dois terços dos entrevistados relataram que a sua educação escolar contribuiu para o desenvolvimento de uma atitude empreendedora. O mesmo estudo realizado em 2007 revelou que, nalguns países europeus como a Noruega e Portugal os entrevistados sentiram que a educação escolar os preparou para se tornarem empresários ainda em maiores proporções do que as observadas nos Estados Unidos. A tendência inverteu-se nos resultados de 2009 da pesquisa, onde os entrevistados dos Estados Unidos registaram a maior percentagem. O maior impacto global da educação escolar englobando o desenvolvimento do espírito empreendedor foi nos Estados Unidos e China.

Quadro 2.11

Lições a retirar de programas bem sucedidos de empreendedorismo jovem

Faz sentido um enfoque especial em grupos específicos que sofrem com barreiras específicas dos mercados, como as mulheres, faz sentido.

Oferecer programas com uma ampla gama de serviços, ao invés de apenas oferecer formação em gestão ou apoio financeiro, poderá ser mais eficaz.

Devido à falta de dados empíricos sólidos, é indispensável realizar avaliações de impacto mais rigorosas, com base numa abordagem com grupos de controle.

A inclusão do empreendedorismo nos programas das escolas secundárias e terciárias é uma forma eficaz de mudança de atitudes em relação ao empreendedorismo.

Fonte: ILO Job Creation and Enterprise Development Department.

2.6. Promoção do emprego jovem através de cooperativas

243. Estima-se que as cooperativas assegurem 100 milhões de empregos em todo o mundo.⁹⁶ Embora a proporção exata dos jovens nesse total seja difícil de determinar, as cooperativas são, claramente, uma importante fonte de criação de emprego. As Cooperativas proporcionam aos jovens a oportunidade de criar as suas próprias empresas e de se tornarem independentes. As vantagens das cooperativas incluem os reduzidos requisitos de capital, a responsabilidade limitada e o fato de que reúnem simultaneamente objetivos económicos e sociais.

244. O modelo de negócio em cooperativa presta-se a áreas rurais e urbanas e a todos os níveis de competências, incluindo os dos recém-diplomados que cujas perspectivas de encontrar emprego são limitadas. Por exemplo, em Marrocos os diplomados estão a formar cooperativas de jovens diplomados (*Coopératives des lauréats*). Encontradas em todos os setores de atividade, estas cooperativas tiveram um aumento de 38 por cento desde 2005, e em 2010 representavam 3,5 por cento do movimento cooperativo nacional.⁹⁷ Nos países da OCDE, há indicações semelhantes de que a formação de cooperativas de jovens profissionais nas profissões liberais (arquitetos, designers, serviços de TI, contabilistas, etc.) está a aumentar e que estas são, por vezes, assumi-

⁹⁶ International Cooperative Alliance and United Nations Department for Policy Coordination: *The international cooperative movement and world summit for social development: The basis for an effective partnership, Background Information Note No. 1 (sem data)*.

⁹⁷ H. Zouhir: “Les coopératives des jeunes diplômés: Une expérience d’auto-emploi qui s’affirme”, in *Revue Marocaine des Coopératives*, No. 1, 2011.

das sob a forma de cooperativas de empresários onde pequenas e médias empresas se juntam para formar uma cooperativa para partilhar serviços. As micro, pequenas e médias empresas em África estão também a mostrar uma tendência de se registar como cooperativas de empresários.⁹⁸ Além disso, alguns estudos têm apontado para o fato de que as empresas sob a forma de cooperativas são mais resilientes e sustentáveis do que outros tipos de empresas. Um estudo realizado pelo Governo do Quebec mostrou que as cooperativas têm uma vida mais longa do que outras empresas. No Québec e no Canadá, mais de seis em cada dez cooperativas sobrevivem mais do que cinco anos, em comparação com menos de quatro em cada dez empresas no setor privado.

245. As cooperativas de crédito⁹⁹ constituem a segunda maior rede bancária em todo o mundo, com 45 por cento das suas filiais em áreas rurais,¹⁰⁰ e têm um histórico comprovado de resiliência relativamente alta em tempos de crise económica e financeira.¹⁰¹ As cooperativas crédito prestam, cada vez mais, serviços específicos aos jovens e aos jovens empresários para que possam iniciar, manter e fazer crescer as suas empresas e cooperativas. Em África, algumas cooperativas de poupança e de crédito criaram linhas de crédito especiais para jovens empresários.

246. As cooperativas participam nos sistemas de colocação de jovens, e prestam apoio na educação e formação em iniciativa empresarial cooperativa, por exemplo através de programas de aprendizagem. Um dos novos programas a destacar, é o da Academia de Aprendizagem Cooperativa (*Cooperative Apprenticeship Academy*), uma iniciativa do movimento cooperativo do Reino Unido. Este programa oferece a 2.000 jovens aptidões, competências e qualificações transferíveis. Em Ontário, no Canadá, estudo realizada pela Associação Cooperativa de Ontário (*Ontario Cooperative Association*) mostrou que quase 60 por cento dos estagiários conseguem emprego a tempo inteiro ou contratos com cooperativas após a conclusão de um estágio de 26 semanas. Em Itália, no final de um programa inovador que coloca os jovens em cooperativas e outras empresas sociais como parte do serviço civil obrigatório 10 por cento dos participantes encontraram emprego na própria cooperativa.

247. O potencial das cooperativas para criar e manter postos de trabalho reflete-se cada vez mais em programas que introduzem as cooperativas nos currículos nacionais, em consonância com a Recomendação (n.º 193) sobre Promoção das Cooperativas, 2002, e as diretrizes da ONU que visam criar um ambiente favorável para o desenvolvimento de cooperativas.

248. Existem numerosas intervenções para o emprego jovem através de cooperativas, no entanto, as avaliações dos programas têm sido incompletas e as evidências sobre o seu impacto são limitadas.

98 N. Göter von Ravensburg: *Enterprise future lies in cooperation: Entrepreneur cooperatives in Africa*, CoopAFRICA Working Paper No. 2 (Geneva, ILO, 2009).

99 Por exemplo, cooperativas de crédito e de poupança (SACCOs), as cooperativas de crédito e os bancos cooperativos.

100 The Consultative Group to Assist the Poor/The World Bank: *Financial Access 2010: The state of financial inclusion through the crisis* (Washington, DC, 2010), p. 13..

101 ILO: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis* (Geneva, 2009)

2.7. Programas de Investimento Público e Emprego (PIPEs)

249. Os Programas de Investimento Público e Emprego estão a ganhar impulso na luta contra a crise do emprego e da pobreza, especialmente em comunidades desfavorecidas com elevada prevalência da informalidade. Estes programas estão muitas vezes associados ao desenvolvimento de infraestruturas e podem atingir de forma eficiente os grupos desfavorecidos. Os jovens têm um papel proeminente nestes programas, sendo comuns em todo o mundo metas específicas de 50-60 por cento. Os PIPEs podem assumir a forma de trabalho no setor público ou de programas de garantia de emprego, ou outras modalidades envolvendo parcerias públicas e privadas. As capacidades administrativas limitadas, de gestão e financeiras dos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos, para a implementação de intervenções das PAMT analisadas nos parágrafos anteriores, mostram a relevância dos PIPEs. Os PIPEs provaram também seu impacto anticrise e papel anti cíclico nos países que recorreram a eles, incluindo alguns dos países que aplicam o Pacto Global para o Emprego (por exemplo, a Indonésia e a África do Sul) (ver caixa 2.13).

250. Nos países em desenvolvimento, uma grande parte dos recursos próprios dos governos, complementados por recursos externos, é alocado para o desenvolvimento de infraestruturas. Neste contexto, é importante alocar recursos suficientes para projetos locais de infraestruturas de baixo custo mas com multiplicadores de emprego elevados que respondam às necessidades dos mais pobres, tais como sistemas de irrigação de pequena escala, gestão de recursos hídricos e de solos em áreas rurais. Quando em tais regimes são usados métodos baseados no trabalho e recursos locais, criação de emprego direto e indireto e de emprego induzido através do aumento do consumo local, podem gerar substancialmente mais emprego e ter efeitos multiplicadores na economia. Está provado que os investimentos públicos são um meio eficaz para criar emprego e oportunidades de negócio através de programas de investimento de trabalho intensivo.¹⁰²

251. Os beneficiários dos PIPEs incluem não só os trabalhadores não qualificados, mas também um número substancial de trabalhadores semiqualeificados e qualificados, técnicos e trabalhadores comunitários no local do projeto, bem como empresários, engenheiros, economistas sociais, especialistas em TIC e gestores financeiros que participam na gestão de projetos. Por outras palavras, estes programas oferecem oportunidades de emprego para uma ampla gama de jovens com qualificações diferentes. Os programas de formação são muitas vezes integrados em PIPEs como é o caso do Mali (ver caixa 2.12), e melhoraram as competências dos participantes. A divulgação e a implementação dos projetos oferecem aos jovens uma experiência única de trabalho de grande valor para o seu desenvolvimento profissional. Projetos de trabalho intensivo como estes podem gerar emprego e rendimentos para os mais pobres se adequadamente direcionados para grupos especiais (por meio de segmentação geográfica ou por categorias), e quando são implementados através de um sistema público de garantia de emprego, podem ser uma maneira eficiente de garantir a componente do emprego na proteção social básica (discutido na Seção 2.9).¹⁰³

102 ILO: Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience (Geneva, 2010), p. 78.

103 M. Lieuw Kie-Song, K. Philip, M. Tsukamoto and M. Van Imschoot: Towards the right to work: Innovations in public employment programmes, Employment Sector Working Paper No. 69 (Geneva, ILO, 2010).

Caixa 2.12

Programas de investimento de emprego intensivo para os jovens no Mali

No Mali 73 por cento da população economicamente ativa trabalha na economia informal e um terço dos trabalhadores são jovens (com idades entre os 15 e 39 anos). A taxa de desemprego jovem é consideravelmente maior do que a média total (12 por cento em todo o país e 32 por cento em Bamako).

A Agência para a Promoção do Emprego Jovem (*Agency for Promotion of Youth Employment - APEJ*) está a implementar um programa nacional que inclui um projeto de integração dos jovens no mercado de trabalho através de abordagens de trabalho intensivo (PEJHIMO). Foi implementado um imposto sobre o emprego jovem de 2 por cento sobre as remunerações para financiar o Fundo Nacional para o Emprego Jovem.

A implementação do PEJHIMO criou mais de 70,517 dias de trabalho desde 2006, e contribuiu diretamente para a integração de cerca de 700 jovens trabalhadores no mercado de trabalho através do desenvolvimento da irrigação e comercialização de produtos agrícolas, da reabilitação e manutenção de estradas rurais, e da extração de pedras das pedreiras utilizadas para pavimentação de ruas. As técnicas de pavimentação e uso de técnicas dos materiais locais estão incluídos nos programas de formação profissional, bem como em todos os campos de jovens em todo o país. As técnicas de utilização da mão de obra intensiva no setor da construção têm sido progressivamente alargadas a outros programas de investimento como o Programa de Apoio ao Setor Agrícola, e ao Projeto de Construção de Estradas Nacionais.

A OIT trabalhou em parceria com a APEJ para desenvolver estudos-piloto sobre técnicas de emprego intensivo; para reforçar a capacidade das comunidades locais e da administração local para que possam assumir a responsabilidade de investimentos incluídos nos orçamentos nacionais e locais; e para criar um Acordo-Quadro Nacional que incentiva o diálogo entre os parceiros nacionais responsáveis pelos investimentos a nível descentralizado, em especial entre os representantes do Estado, dos trabalhadores e empregadores, administrações territoriais e membros do Parlamento. Numa primeira fase o PEJHIMO é financiado pelo Governo do Mali e do Grão-Ducado do Luxemburgo. Está a ser executado pela APEJ com assistência técnica do BIT e em colaboração com muitos outros parceiros, entre eles a Escola Técnica de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo, o Programa de Apoio do Setor Agrícola e do Gabinete do Níger para a Manutenção de Sistemas de irrigação.

Fonte: ILO: «Project "Mali : Insertion des jeunes dans la vie professionnelle à travers les investissements à haute intensité de main d'oeuvre en milieu rural et en milieu urbain (PEJIMO)»

252. Os PIPEs são particularmente úteis para lidar com as consequências das alterações climáticas; os investimentos em infraestruturas tendem a crescer em resposta às alterações climáticas. Em muitos países em desenvolvimento, as alterações climáticas irão expor os mais pobres e desfavorecidos a riscos acrescidos de cheias e secas, que irão reduzir as colheitas e afetar adversamente os seus meios de subsistência. O desenvolvimento de infraestruturas locais e de obras públicas podem desempenhar um papel importante na luta contra os efeitos negativos das alterações climáticas sobre as comunidades rurais desfavorecidas, promovendo o emprego e os rendimentos destas populações.¹⁰⁴

104 M. Harsdorff, M. Lieuw-Kie-Song and M. Tsukamoto: *Towards an ILO approach to climate change adaptation*, Employment Sector Working Paper No. 104 (Geneva, ILO, 2011).

253. Um bom exemplo de um PIPE baseado no desenvolvimento de infraestruturas é o Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (NREGA) na Índia, lançado em 2006 e atualmente com cerca de 55 milhões de beneficiários. Este programa fornece uma garantia legal de 100 dias de emprego em cada ano fiscal para os membros adultos de todos os agregados familiares rurais dispostos a fazer trabalho público relacionado com trabalho manual não qualificado, recebendo o salário mínimo legal. Outro exemplo é o Expanded Public Works Programme (EPWP) na África do Sul, que visa criar 4,5 milhões de oportunidades de emprego nos próximos cinco anos.

254. Além de obras públicas para o desenvolvimento de infraestruturas, há também margem de manobra significativa para a organização de programas de emprego para prestar serviços sociais. Em muitos países, há uma grande necessidade ainda não satisfeita de serviços sociais em áreas como a saúde, a educação, a assistência aos idosos e atividades lúdicas para jovens. As lacunas existentes são exacerbadas pelos cortes nas despesas sociais em muitos países. Em muitos contextos, a prestação de serviços sociais está de tal forma sob pressão que o pessoal mais teve que ser suplementado com trabalho auxiliar. Por exemplo, face à crise de SIDA em muitas partes do mundo, a necessidade de serviços de cuidados ao domicílio aumentou, tal como a assistência a órfãos e crianças vulneráveis.

255. No entanto, os resultados obtidos com os PIPEs nesta área não são excelentes. Existem apenas alguns exemplos de PIPEs focados de forma coordenada no setor da concertação social. Na África do Sul foi incluído no EPWP uma componente do setor social focalizada em duas áreas: (1) cuidados domiciliários/comunitários para pessoas com VIH/Sida ou tuberculose e (2) proteção da primeira infância, nomeadamente criação de creches. Embora os resultados tenham sido variados, muitos serviços sociais estão a ser implementadas através da Community Works Programme (CWP). Este é um setor promissor, muito intensivo em mão de obra e melhor adaptado para a participação das mulheres jovens do que os trabalhos públicos tradicionais.

Caixa 2.13

Os programas alargados de trabalhos públicos na África do Sul

Com 50 por cento dos jovens desempregados, a África do Sul depara-se com o desemprego galopante - juntamente com altos níveis de pobreza e qualificações insuficientes. Em 2004, O Governo Sul-africano introduziu o programa de trabalho intensivo Expanded Public Works Programme (EPWP) para proporcionar rendimento através do trabalho temporário e contribuir para o objetivo nacional de redução da pobreza.

O EPWP é um programa de abrangência nacional que faz uso sistemático dos investimentos públicos, sobretudo infraestruturas a nível municipal, para criar oportunidades de emprego e desenvolver competências de empregabilidade e as capacidades de empreendedorismo, focado nos setores mais marginalizados da sociedade. O Government's New Growth Path (dezembro 2010) define como prioridade a criação de emprego; tem como objetivo reduzir o desemprego em 10 pontos percentuais até 2020. Estabeleceu o desenvolvimento de infraestruturas como uma das seis áreas prioritárias para a criação de emprego. O EPWP desempenha um papel importante na ligação entre o desenvolvimento de infraestruturas e criação de emprego e contribui ativamente para o crescimento económico inclusivo e desenvolvimento sustentável. O Governo criou o Community Works Programme (CWP) em 2007 como uma rede de segurança de emprego para complementar as estratégias de subsistência existentes através do acesso a um nível mínimo de oportunidades de trabalho regulares e previsíveis nos setores sociais.

O programa criou mais de 1,6 milhões de empregos de 2005 a 2009, 60 por cento acima de sua meta de 1 milhão de oportunidades. Durante esta fase, cerca de 250 empresários e 15.000 gestores, técnicos e artesãos foram alvo de formação. Em 2010-11, EPWP criou cerca de 200.000 empregos a tempo completo, onde 50 por cento dos postos de trabalho foram para jovens e 60 por cento dos participantes eram mulheres. A sua dimensão social confirma-se através da exigência de que as pessoas com deficiência estejam representadas (2 por cento). O EPWP tem como meta 4,5 milhões de oportunidades de emprego na sua segunda fase, o equivalente à criação de 2 milhões de empregos a tempo completo ao longo de um período de cinco anos, incluindo cerca de 1 milhão de empregos para jovens. O CWP tinha criado, até abril de 2011, cerca de 100 mil oportunidades de trabalho em todas as nove regiões. O programa será agora alargado para um milhão de oportunidades de trabalho, em 2013-14.

O Governo recebe o apoio técnico do BIT na conceção e implementação do EPWP a nível nacional e regional. O apoio técnico do BIT centra-se em aumentar a capacidade de criação de emprego na execução e manutenção de projetos do governo.

Fonte: L. Gamoo and B. Johannessen: Study on enhancing the labour intensity in the Expanded Public Works Programme road infrastructure projects (África do Sul, OIT, 2011).

2.8. Normas internacionais do trabalho e emprego jovem

256. As normas internacionais do trabalho desempenham um papel importante na proteção dos direitos dos trabalhadores jovens e na melhoria das suas oportunidades no mercado de trabalho. Na resolução de 2005 relativa ao emprego jovem referem-se as normas internacionais do trabalho pertinentes para o emprego jovem.¹⁰⁵

257. As Convenções e Recomendações que tratam da promoção do emprego convidam os Estados-membros a atingir o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido, como uma questão vital para a melhoria das perspetivas dos jovens trabalhadores. Existem quatro convenções e duas recomendações que são conhecidas como os instrumentos da OIT relativos ao emprego. São eles:

- Convenção (n.º 122) sobre Política de Emprego, 1964
- Convenção (n.º 142) sobre a Valorização dos Recursos Humanos, 1975
- Convenção (n.º 88) sobre a Organização do Serviço de Emprego, 1948
- Convenção (n.º 181) sobre as Agências de Emprego Privadas, 1997
- Recomendação (n.º 189) para a Criação de Emprego em Pequenas e Médias Empresas, 1998 e
- Recomendação (n.º 193) sobre a Promoção das Cooperativas, 2002.

258. Estes seis instrumentos de trabalho foram objeto de um Estudo realizado pelo Comité de Peritos para a Aplicação das Convenções e Recomendações (Comité de Peritos) em 2009. O Inquérito Geral foi discutido pelo Comité para a Aplicação das Normas da Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 2010.¹⁰⁶

105 Ver: "Appendix – International labour standards relevant to work and young persons" in *Resolutions adopted by the International Labour Conference, International Labour Conference, 93rd Session, Geneva, 2005*, pp. 11–12.

106 ILO: General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report III (1B), International Labour Conference, 99th Session, Geneva, 2010.

259. Conforme referido no Estudo Geral, os instrumentos de trabalho, vistos como um todo, exigem aos Estados Membros três passos fundamentais para atingir e manter o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido. São eles o de se comprometerem politicamente para obter o pleno emprego, criar ou esforçarem-se por criar as instituições necessárias para assegurar a realização deste objetivo, e para fazerem o melhor esforço possível para alcançá-lo. O compromisso político é essencial por razões óbvias, mas não é suficiente. Este tem de ser acompanhado pela criação de instituições necessárias, tal como um sistema de serviços de emprego, conforme previsto nas Convenções n.ºs 88 e 181; um sistema de educação e formação, tal como previsto na Convenção (n.º 142); e a promoção da criação de emprego através das pequenas e médias empresas e cooperativas, tal como previsto nas Recomendações n.ºs 181 e 193. Isto deve ser complementado pelo melhor esforço possível na alocação de recursos suficientes e conceção e implementação de políticas e programas coerentes e eficazes para atingir o objetivo do pleno emprego.

260. Os instrumentos relativos ao emprego fornecem assim orientações aos Estados-Membros sobre os princípios fundamentais de política de emprego, bem como um mecanismo, através do Comité de Peritos, para monitorizar o desempenho e dar feedback aos Estados-membros. Além disso, os relatórios apresentados pelos Estados-membros ao Comité de Peritos, juntamente com os contributos dos parceiros sociais e os comentários do próprio Comité, fornecem uma fonte valiosa de informações sobre políticas de emprego em todo o mundo. Isto pode servir como base para a troca de informações e para o diálogo político entre os membros da OIT sobre questões de emprego.

261. A relevância destas normas para o emprego jovem é considerável. Primeiro, a obtenção do pleno emprego, tal como definido na Convenção (n.º 122), tem uma importância fundamental para a resolução do problema do emprego jovem. Em segundo lugar, os instrumentos relativos ao emprego reconhecem os problemas especiais enfrentados pelos jovens e a necessidade de se implementarem políticas para resolvê-los. Em terceiro lugar, os instrumentos relacionados com o desenvolvimento de recursos humanos e serviços de emprego são de especial importância para os jovens, pois o acesso a oportunidades de adquirir competências de empregabilidade, e o acesso aos serviços de emprego ajudam a garantir uma integração bem sucedida no mercado de trabalho. Nas suas observações finais,¹⁰⁷ o Comité de Peritos constatou que havia um problema crescente de desemprego entre os jovens diplomados, que não conseguiram encontrar um emprego seguro compatível com os seus níveis de competências. Este problema verificou-se tanto nas economias de mercado avançadas, como nos países em desenvolvimento. Não só as competências dos jovens trabalhadores são subutilizadas, como uma tal situação pode ser prejudicial para a sua progressão na carreira ao longo da vida.

262. As normas internacionais do trabalho não só proporcionam um quadro para declarar um compromisso nacional e para definir os principais objetivos políticos, mas também ajudam a proteger os direitos, no âmbito destes programas (PAMTs).¹⁰⁸ Além disso, os mecanismos de supervisão e assistência técnica do BIT desempenham um papel essencial no constante incentivo às ações necessárias por parte dos Estados-membros e para garantir que essas ações são coerentes com os princípios da OIT e direitos no trabalho.

107 Ibid., para 800.

108 Ver por exemplo a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Francês relativamente ao “Nouvel emploi”

263. Como mencionado na introdução deste relatório, o trabalho inicial da OIT sobre os jovens focou-se em estabelecer normas para a proteção dos trabalhadores jovens. Desde então, o número de convenções relacionados com este assunto aumentou, para abordar as questões da idade mínima para o emprego na indústria, emprego não-industrial e trabalho subterrâneo, trabalho noturno, as condições de emprego dos trabalhadores jovens, e a eliminação do trabalho infantil.¹⁰⁹ Entre estes, as convenções relativas ao trabalho infantil (Convenção (n.º 138), sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego de 1973 e a Convenção (n.º 182) sobre a Interdição das Piores Formas de Trabalho das Crianças de 1999) desempenham um papel preventivo importante para garantir uma vida digna para os jovens. A eliminação do trabalho infantil permite evitar danos irreparáveis para as perspectivas de emprego jovem, mesmo antes de eles atingirem a idade mínima de admissão ao emprego.

264. Os jovens trabalhadores acima da idade mínima, mas com menos de 18 anos estão mais expostos a acidentes de trabalho e mais vulneráveis aos efeitos negativos do ruído, calor, substâncias tóxicas e radiação. Tal como os trabalhadores que estão abaixo da idade mínima, correm o risco de ficar marcados de forma permanente pelos efeitos sobre a saúde e as consequências psicossociais negativas associadas ao trabalho perigoso. Isto, juntamente com as oportunidades perdidas para beneficiar de uma educação e formação e de começar o percurso profissional com um trabalho digno, diminui bastante as suas perspectivas futuras no mercado de trabalho. Estima-se que em 2008, 17 por cento dos jovens empregados com idades entre 15-17 estavam envolvidos em trabalhos perigosos. Além disso, é relevante notar que entre 2004 e 2008 o número de jovens nessa faixa etária que estavam envolvidos em trabalhos perigosos aumentou 20 por cento. Portanto, é importante que as normas do trabalho e políticas de emprego jovem deem maior atenção à situação deste grupo. Isto deve ser feito em coordenação com os programas de trabalho infantil, uma vez que estes claramente abordam problemas idênticos que exigem soluções semelhantes e complementares.

265. Além das normas internacionais do trabalho especificamente dirigidas aos trabalhadores jovens, pode-se argumentar que o conjunto de normas internacionais do trabalho é relevante para a melhoria do bem-estar de todos os trabalhadores, independentemente da idade. Isto é particularmente verdade para as normas relativas aos direitos fundamentais no trabalho, em particular, as Convenções fundamentais n.ºs 87 e 98 sobre a liberdade de associação, ao direito de organização e negociação coletiva. Dentro de todo o conjunto de normas, algumas são de especial relevância para os jovens trabalhadores, uma vez que as suas disposições dizem respeito aos problemas a que estes são particularmente vulneráveis. Por exemplo, a Convenção (n.º 111) sobre Discriminação (Emprego e Profissão) de 1958 prevê garantias contra a discriminação por idade no acesso à formação, serviços de colocação e ao emprego. Da mesma forma, a Convenção (n.º 131), sobre Fixação dos Salários Mínimos de 1970 contribui para assegurar que os jovens trabalhadores são remunerados com um salário justo, embora este possa estar abaixo dos salários dos adultos quando isso é justificável por razões especiais, tais como a oferta de formação por parte dos empregadores. Além disso, a Recomendação (n.º 198), sobre Relações de Trabalho de 2006 é particularmente relevante para os jovens.

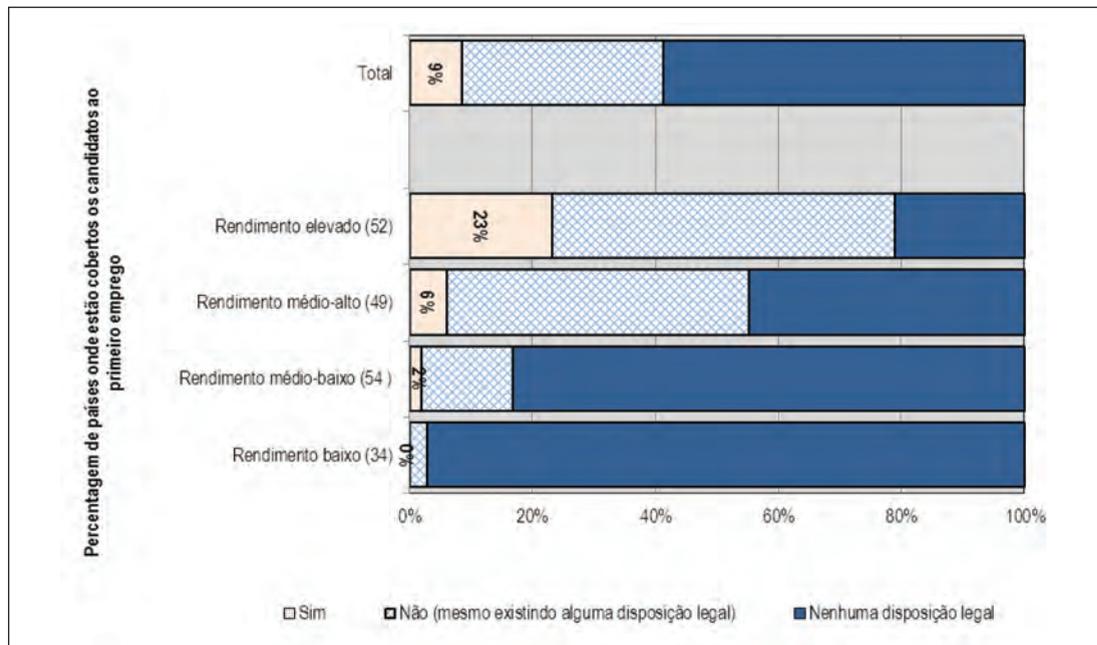
¹⁰⁹ Antes de 1973, os instrumentos da OIT sobre a idade mínima de admissão ao trabalho só eram dirigidos a sectores específicos. Contudo a Convenção (n.º 138) sobre a Idade Mínima era aplicável a todos os sectores (com alguma flexibilidade).

2.9. A proteção social para os trabalhadores jovens

266. Os jovens enfrentam desafios especiais no acesso à proteção social. Um problema de base é que na maioria dos países os candidatos ao primeiro emprego, que são predominantemente jovens, não têm apoio financeiro adequado durante o período de procura de emprego. Como já observámos anteriormente, a procura de um primeiro emprego é sempre um processo lento e difícil.

267. Os candidatos ao primeiro emprego normalmente não estão cobertos por regimes de subsídio de desemprego, mas podem ser elegíveis para subsídios de desemprego não-contributivos, como as prestações de assistência no desemprego. Como mostra a figura 2.5, existem alguns tipos de cobertura obrigatória de subsídios de desemprego para candidatos ao primeiro emprego numa minoria de países (16 dos 78 países com um regime legal do subsídio de desemprego). Em vários países, os candidatos ao primeiro emprego são elegíveis para prestações de assistência ao desemprego se não forem elegíveis para prestações de seguro social (por exemplo, no Bahrein, Finlândia, Luxemburgo e Turcomenistão). Noutros países, os subsídios de desemprego de base não contributiva são fornecidos através de um programa abrangente de assistência social (Austrália, Nova Zelândia). Os candidatos normalmente precisam de se registar num centro de emprego e estar aptos e disponíveis para o trabalho, para serem elegíveis para as prestações. Nalguns países, (como a Finlândia, para candidatos com idade inferior a 24), os candidatos ao primeiro emprego também precisam de ter completado um programa de formação profissional antes de se tornarem elegíveis para os subsídios de desemprego. Noutros países, como a Estónia, os candidatos ao primeiro emprego são elegíveis para os subsídios se tiverem cumprido períodos considerados como equivalentes a emprego nos últimos 12 meses, que podem incluir educação a tempo completo, o serviço militar, a educação de uma criança com menos de 7 anos, tratamento hospitalar, prestação de cuidados a um doente, ou períodos de incapacidade ou de detenção. Nalguns países (por exemplo, Bélgica, Estónia), os benefícios são pagos apenas após um certo período de espera. Noutros, os subsídios de desemprego disponíveis aos candidatos ao primeiro emprego podem depender de condição de recursos (por exemplo, Austrália, Nova Zelândia), noutros são pagos independentemente dos recursos do candidato, mas, por vezes, num nível reduzido (por exemplo, Luxemburgo e Roménia). Existem diferentes regulamentos quanto ao facto de se considerar apenas a situação de rendimento dos jovens em termos de condição económica dos candidatos a emprego, ou se também se avalia o rendimento dos seus pais.

Figura 2.5. Cobertura assegurada pelos sistemas obrigatórios de subsídios de desemprego para os candidatos ao primeiro emprego, por nível de rendimento do país



Nota: Apenas são consideradas prestações pecuniárias regulares (excluído o pagamento de indemnizações).

Fonte: ILO Social Security Department calculations, based on SSA/ISSA, 2009–10 and 2011.

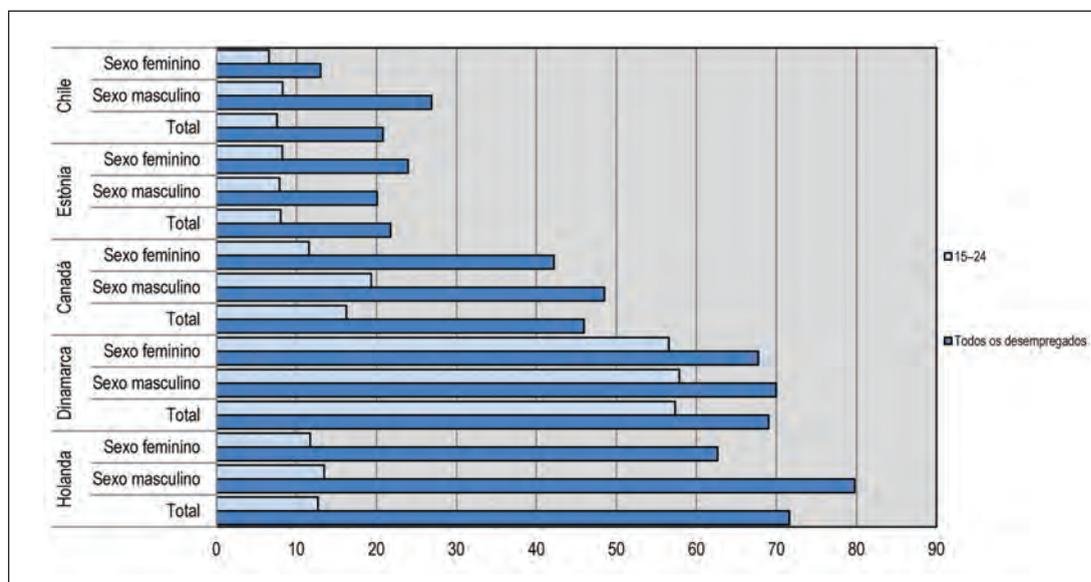
268. As medidas para promover a cobertura do seguro de desemprego para os jovens incluem assegurar que os jovens em programas de formação profissional, programas de inserção de emprego ou de outros programas públicos de emprego estejam a contribuir para o seguro de desemprego, e sejam, portanto, elegíveis para receber subsídios de desemprego em caso de enfrentarem dificuldades em encontrar um emprego após a conclusão da sua formação, como é o caso de vários países, incluindo a Alemanha.

2.9.1. Os subsídios de desemprego: Cobertura de jovens desempregados com alguma experiência de trabalho

269. Os jovens desempregados que já adquiriram alguma experiência de trabalho têm menos possibilidades de aceder aos regimes legais de subsídios de desemprego do que os trabalhadores mais velhos. Isto pode ser atribuído a vários fatores. Primeiro, os períodos mínimos de contribuição para programas de seguro de desemprego podem resultar na exclusão de jovens adultos que são despedidos antes de perfazer esses períodos mínimos, e relegar os jovens desempregados para regimes de apoio ao desemprego, caso existam. Em segundo lugar, os jovens costumam trabalhar em modalidades de emprego que não são cobertos pelo seguro de desemprego, incluindo contratos temporários, trabalho a tempo parcial e tipos de emprego precário ou informal.

270. A combinação destes fatores resulta numa menor probabilidade de que os jovens tenham acesso às prestações legais de desemprego, em comparação com os adultos mais velhos (ver figura 2.6).

Figura 2.6. Percentagem de pessoas desempregadas que recebem subsídios de desemprego, por sexo e idade, em países selecionados



Nota: Subsídios de desemprego, incluindo os desempregados beneficiários de subsídio de desemprego e de assistência social. Estónia: Serviço de Estatística. Pessoas que recebem subsídio de desemprego por sexo e faixa etária (meses). Países Baixos: Statline, Central Bureau of Statistics.

Fontes: Canadá: Statistics Canada, Table 282-0047 – Labour force survey estimates (LFS). Chile: Unemployed by sex and age: Laborsta; Unemployed receiving unemployment benefits by sex and age: Superintendencia de Pensiones. Denmark: Statbank, Unemployment insurance fund. Labour market – registered unemployment – AUF02: Unemployed persons (final) by region, type of benefits, unemployment insurance fund, age and sex.

271. Com exceção da Estónia, as mulheres jovens têm menos possibilidades de aceder às prestações de desemprego do que os homens jovens, em todos os países considerados. Essas diferenças tendem a ser associados a tendências de emprego para os jovens por sexo.

272. Dada a especial vulnerabilidade dos jovens aos problemas do desemprego, muitos países têm tomado medidas para melhorar o acesso aos subsídios de desemprego para os jovens adultos na sequência de crise global. Por exemplo, vários países, incluindo França e Japão, têm reduzido o número de meses de contribuições necessárias para a elegibilidade aos subsídios de desemprego, a fim de melhorar o acesso ao apoio ao rendimento dos jovens e prevenir os jovens trabalhadores de ingressar em formas informais de emprego.¹¹⁰

110 S. Scarpetta et al: Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation? (Paris: OECD, 2010). F. Bonnet, E. Ehmke and K. Hagemeyer: “Social security in times of crisis”, in International Social Security Review, No. 63:2, 2010, pp. 47–70.

2.9.2. Os subsídios de desemprego: articulação com as políticas ativas do mercado de trabalho

273. Muitos países também reforçaram os seus esforços para associar as prestações de apoio ao rendimento com os serviços de emprego, bem como com a formação, reconversão profissional e outras medidas para ajudar a aumentar a empregabilidade dos que procuram trabalho para encontrar um novo emprego. Como observado na seção 2.4.1, a experiência mostra que ambos os tipos de prestações - em dinheiro e em géneros - tem que acontecer em paralelo. Os serviços e medidas de emprego de apoio ao reforço da empregabilidade eficazes encurtam os períodos de desemprego e, portanto, a necessidade de estar dependente de prestações. Por outro lado, para poderem concentrar-se na procura de emprego ou participar em ações de formação e reconversão profissional, as pessoas precisam de prestações de apoio ao rendimento.

2.9.3. Cobertura da segurança social dos jovens para outros riscos para além do desemprego

274. Não existem muitos programas de segurança social, para além dos subsídios de desemprego especificamente concebidos para os jovens, para os recém chegados (novas entradas) ao mercado de trabalho. Mas os jovens adultos, como todos os outros grupos etários, precisam de ter acesso a um conjunto de prestações básicas de segurança social que lhes ofereçam proteção contra as várias contingências sociais e da vida.

275. As mulheres e homens jovens devem ter acesso efetivo aos cuidados de saúde. Surgem desafios particulares para as mulheres e homens jovens que se encontram em trabalho precário, sem uma cobertura adequada de seguro de saúde, especialmente em países onde essa cobertura é fornecida através dos empregadores. A menos que exista um serviço nacional de saúde implementado para garantir um acesso efetivo aos cuidados de saúde para os jovens, devem ser postos em prática programas, sempre que necessário, para subsidiar total ou parcialmente as contribuições de seguro de saúde dos jovens desempregados.

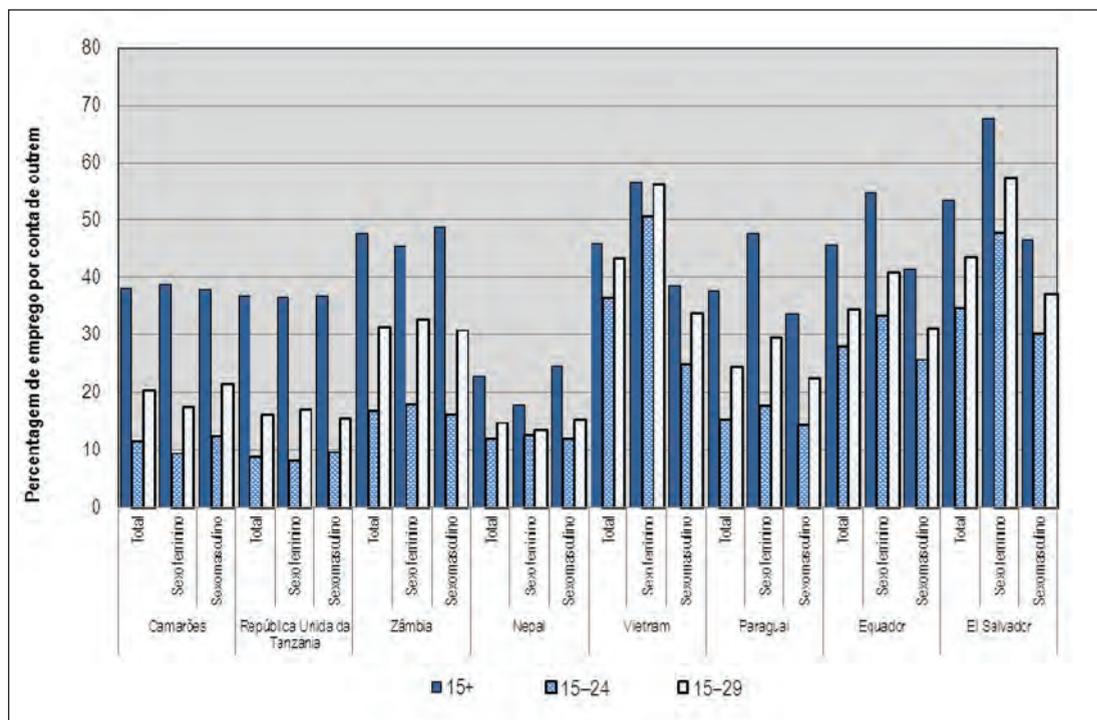
276. Os jovens podem já ter responsabilidades familiares. A proteção da maternidade e o acesso a um custo acessível a estruturas de guarda de crianças desempenham um papel fundamental no apoio e facilitação da integração de jovens mães e pais no mercado de trabalho digno e produtivo, garantindo a segurança de rendimento para as famílias jovens. Além disso, as políticas de segurança social devem assegurar que as prestações familiares pecuniárias estejam disponíveis para as famílias jovens. Podem ser necessárias políticas específicas nos países em que as prestações familiares estão relacionadas com o emprego (sejam fornecidas pelo empregador ou através de seguro social contributivo). Nesses países, podem ser necessárias prestações pecuniárias específicas financiadas pelos impostos e programas de serviço social para apoiar as famílias jovens.

277. Em muitos países, e especialmente, mas não exclusivamente, nos países da OCDE em que o envelhecimento da população é mais marcante, o regime de pensões contributivas está a ser modificado para que as futuras pensões dependam fortemente do tempo de contribuição e do montante das contribuições durante toda a carreira profissional. Quanto mais tarde os jovens entrarem no emprego formal, mais baixas vão ser as suas pensões, e pode mesmo não ser suficiente para impedi-los de cair na

pobreza na velhice. Além disso, é muitas vezes esquecido que os seguros de pensões também fornecem proteção social em caso de incapacidade para o trabalho, lesões e morte do responsável pela família, que é de fundamental importância para as pessoas afetadas por estes riscos. Há uma necessidade de prever diversas prestações financiadas pelas contribuições fiscais ou por outras formas de créditos contributivos para os jovens enquanto estão no ensino ou formação, ou estão desempregados, a participar noutros programas do mercado de trabalho, a cuidar de crianças etc. Para garantir um nível significativo de proteção, a base de cálculo para estas contribuições deve ser superior ao valor das prestações previstas (pelo menos ao nível do salário mínimo).

278. As Figuras 2.7 e 2.8 mostram a cobertura de mulheres e homens jovens por regimes de segurança social contributivos em países selecionados. Observando a percentagem dos que contribuem para a segurança social em relação ao total dos trabalhadores, verifica-se uma grande diferença entre as taxas de cobertura de jovens (15-24 anos ou 15-29) e do total da população empregada em alguns dos países considerados. Os jovens adultos de 15-24 anos são consideravelmente os que menos contribuem para a segurança social nos Camarões, Equador, El Salvador, Nepal, Paraguai, República Unida da Tanzânia e Zâmbia, enquanto no Vietname essa disparidade é relativamente pequena. A diferença entre os jovens e a população total é menor se for considerado o grupo etário dos 15-29anos.

Figura 2.7. Cobertura dos jovens por regimes contributivos de segurança social (seguro social), em percentagem do emprego por conta de outrem, em países selecionados

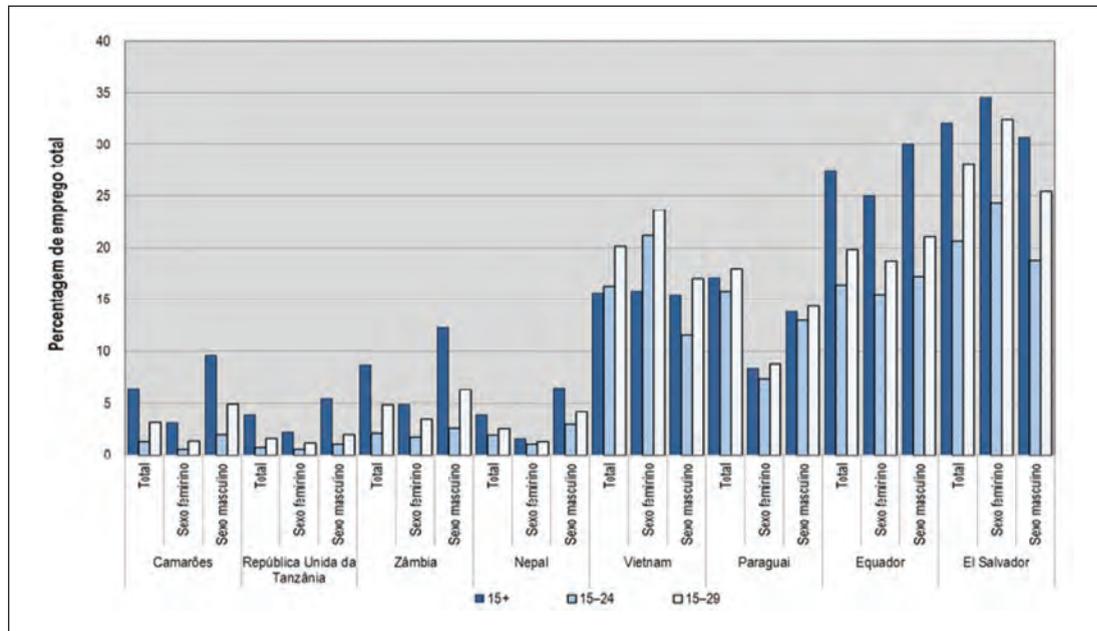


Observação: A cobertura específica pode diferir entre os países.

Fonte: Cameroon: ECAM3 2007. Ecuador: SIEH-ENEMDU – December 2009. El Salvador: CSES 2009.

Paraguay: EPH 2010. Nepal: Labour force survey 2008. United Republic of Tanzania (mainland): Integrated labour force survey, 2005. Viet Nam: Labour force survey, 2009. Zambia: Labour force survey, 2009.

Figura 2.8. Cobertura dos jovens por regimes contributivos de segurança social (seguro social), em percentagem do emprego total em países selecionados



Observação: A cobertura específica pode diferir entre os países.

Fonte: Cameroon: ECAM3 2007. Ecuador: SIEH-ENEMDU – December 2009. El Salvador: CSES 2009.

Paraguay: EPH 2010. Nepal: Labour force survey 2008. United Republic of Tanzania (mainland): Integrated labour force survey, 2005. Viet Nam: Labour force survey, 2009. Zambia: Labour force survey, 2009.

279. A cobertura do seguro social em termos de percentagem do emprego total (figura 2.8) demonstra novamente uma grande diferença entre os jovens e a população adulta em geral para os Camarões, Equador, El Salvador, Nepal, República Unida da Tanzânia e Zâmbia. No Paraguai e no Vietnã, a situação é ligeiramente diferente, com algumas categorias de jovens, com taxas mais elevadas de cobertura do que os trabalhadores adultos. Uma análise mais aprofundada destes exemplos poderia revelar lições importantes sobre a interação das estruturas de emprego e de cobertura de segurança social, e sobre formas eficazes de garantir a cobertura do seguro social para os trabalhadores jovens.

280. Um grande desafio é, portanto, pôr em prática sistemas de subsídio de desemprego que forneçam cobertura adequada para todos os trabalhadores que dela necessitam, independentemente da idade. Uma forma de conseguir isto é através da mudança para um sistema de subsídio de desemprego sujeito a condição de recursos mas é provável que seja mais caro de monitorizar e corre o risco de reduzir o incentivo ao trabalho. Em última análise, o apoio ao rendimento para jovens à procura de emprego com carências económicas, tem de ser fornecido através de uma combinação de seguro de desemprego, assistência aos desempregados, sistemas de garantia de emprego e outras formas adaptadas às situações específicas dos diferentes grupos - tal como previsto no conceito de proteção social de base¹¹¹ – em conjunto com programas do mercado de trabalho. Esta é certamente uma tendência crescente, conforme indicado no ponto 2.3

¹¹¹ Ver as Conclusões referentes ao debate recorrente sobre proteção social (segurança social) adotadas pela 100ª Sessão da CIT em junho de 2011.

do presente relatório, cada vez mais os governos adotam políticas para que o direito de assistência social esteja dependente da procura ativa de emprego ou da participação num programa do mercado de trabalho ativo. No entanto, estes sistemas devem ser suficientemente abrangentes para cobrir todos os jovens desempregados. É também necessário que incluam medidas especiais para promover uma maior participação por parte dos jovens desfavorecidos, especialmente aqueles em risco de afastamento permanente do mercado de trabalho.

2.10. A participação dos jovens, o diálogo social e a negociação coletiva

281. Há pelo menos duas dimensões importantes a respeito do diálogo social e emprego jovem. Primeiro, há a questão da participação e representação dos jovens nas instituições e no diálogo sobre questões e opções de política geral. O diálogo social é antes de mais um princípio fundamental da democracia. Representa o direito de grupos representativos expressarem as suas opiniões sobre as políticas públicas que afetam os seus interesses, e que esses pontos de vista sejam levados seriamente em conta na formulação e implementação das políticas. O diálogo social inclui todos os tipos de negociação, consulta ou simplesmente troca de informações entre, representantes de governos, empregadores e trabalhadores, sobre questões de interesse comum. Embora não haja informação sistemática e dados sobre a participação dos jovens, é evidente que os jovens não estão bem organizados em muitos países e que as organizações de jovens raramente são consultadas ou representadas na discussão das políticas que afetam suas vidas e o seu futuro. Os atuais protestos liderados por jovens indignados e outros citados na introdução do relatório apontam para graves lacunas neste sentido e a sua principal exigência para terem voz e participação.

282. Em segundo lugar, o diálogo social, também tem fortes justificações instrumentais. O diálogo entre os governos e os parceiros sociais leva a melhores políticas, porque abre a porta para um leque mais vasto de informações e propostas que serão úteis para a conceção e implementação de políticas. Ao recorrer ao conhecimento e experiência dos parceiros sociais, incluindo o contributo criativo das redes de sindicatos de jovens e jovens empresários, os decisores políticos terão uma imagem mais precisa da natureza dos problemas que devem ser tratados pela legislação ou políticas, os interesses que serão afetados, as necessidades que devem ser colmatadas e os potenciais efeitos das políticas. Além disso, o diálogo social constitui um fórum onde o compromisso entre as posições divergentes podem ser negociadas e resolvidas de acordo com o interesse geral nacional. O diálogo social também facilita o apoio às medidas propostas e, portanto, previne uma futura oposição e conflitos que poderiam reduzir a sua eficácia.

283. Nesta perspetiva, é importante que os representantes dos jovens que são diretamente afetados por políticas para o emprego jovem tenham uma palavra a dizer na conceção e implementação dessas políticas. Devem assim existir mecanismos que permitam que as aspirações, necessidades e problemas especiais enfrentadas por diferentes grupos de jovens integrem a conceção das políticas de emprego jovem. Isto pode ser assegurado pelos próprios parceiros sociais ou através da representação direta das organizações de jovens no processo de consulta sobre políticas. Estão a ser feitos

esforços para melhorar a organização dos jovens. Por exemplo, em 2010, a Confederação Sindical Internacional (International Trade Union Confederation - ITUC) lançou uma campanha para associar a atividade sindical mundial ao recrutamento e organização de jovens.¹¹²

284. O quadro atual sobre a extensão do diálogo social na concepção e implementação de políticas de emprego jovem não é uniforme. De acordo com um estudo da OIT, menos de metade dos países que adotaram políticas relativas ao emprego jovem envolveram ativamente os parceiros sociais na discussão e elaboração dessas políticas.

285. A situação melhora quando consideramos a integração transversal do emprego jovem nas políticas nacionais de emprego. Entre os países que desenvolveram políticas de emprego abrangentes e integraram o emprego jovem como uma área no centro das suas preocupações, mais de três quartos consultaram ativamente os parceiros sociais neste exercício de integração transversal. Quando o apoio do BIT é procurado para desenvolver planos de ação integrados, por exemplo, a participação dos parceiros sociais, são promovidas e facilitadas consultas com uma ampla gama de organizações e redes de jovens.

286. Muito poucos países têm instituições formais a nível nacional que se ocupam das questões do emprego jovem. No entanto, estão a ser feitos esforços em alguns países. Em Espanha, foi criada uma Comissão Tripartida de Emprego Jovem em 2006 como órgão consultivo ligado ao Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais. No Paraguai foi criado um Conselho Nacional para a Criação de Emprego Jovem (*Mesa Nacional para la Generación del Empleo Juvenil*) por decreto presidencial, em 2008. Este é um órgão de participação que inclui 26 instituições, (incluindo os parceiros sociais) focado na concepção e implementação de políticas e programas de emprego jovem. No Peru, foi criada uma comissão para o diálogo social sobre o emprego jovem com representantes dos jovens.

287. Há, no entanto, outros exemplos a nível local de instituições de diálogo social em programas de emprego jovem. Os exemplos incluem o Plano Local de Integração dos Jovens (*Plans locaux pour l'insertion des jeunes*) em França, dois pactos tripartidos de emprego jovem a nível regional na Bulgária, e um pacto semelhante na Albânia.¹¹³ Nalguns países também se recorreu a mecanismos especiais. Por exemplo, na Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Hungria e República da Coreia, foram adotadas várias medidas de resposta à crise desenvolvidas mediante processos de diálogo social.

288. O diálogo social é essencial não só no que diz respeito às políticas mais abrangentes de emprego jovem, mas também em relação às intervenções específicas no mercado de trabalho que têm uma influência importante sobre as perspetivas de emprego e condições de trabalho para os jovens. Essas intervenções incluem o ensino e formação profissional, a fixação de salários mínimos, as políticas ativas do mercado de trabalho e legislação do trabalho.

112 International Trade Union Confederation (ITUC): New ITUC Campaign on Organising Young People, online news item, 23 March 2010.

113 D. Rei: Social dialogue on youth employment, draft (Geneva, ILO, 2011).

289. Os exemplos de diálogo social estão mais difundidos no domínio do ensino e formação profissional. Por exemplo, em toda a UE os parceiros sociais têm um papel formal e abrangente no desenvolvimento e gestão de sistemas de formação de aprendizagem e de formação profissional. Da mesma forma, em países que criaram fundos de formação, normalmente baseados num sistema de financiamento através de um imposto aplicado às empresas, os parceiros sociais estão envolvidos na gestão desses sistemas. Há também muitos exemplos do envolvimento dos parceiros sociais na conceção de conteúdos de formação profissional e de sistemas de certificação de competências. Isto verifica-se nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Por exemplo, por meio do acordo «Futuro para os jovens através da formação» (*“Future for youth through training”*), o sindicato alemão dos Trabalhadores Químicos e os empregadores conseguiram aumentar em 8 por cento o número de estágios oferecidos pelas empresas durante o período de 2003-08.¹¹⁴ Em muitos países latino-americanos a governança dos sistemas nacionais de formação envolve os parceiros sociais, enquanto vários países asiáticos e africanos têm um envolvimento tripartido nos conselhos consultivos de mão de obra nacionais. Além disso, há um forte envolvimento tripartido no projeto de sistemas nacionais de certificação de competências no Chile, Malásia, Ilhas Maurícias, África do Sul, Sri Lanka, Tunísia e Turquia.

290. Em muito poucos casos se recorreu ao diálogo social para o desenho de PAMTs dirigidas aos jovens. Da mesma forma, embora o tripartismo e o diálogo social sejam parte integrante da administração do trabalho em vários países, é raro que essa colaboração se centre em questões que afetam os jovens.

291. No caso do salário mínimo é importante notar que 118 países especificam um salário mínimo e cerca de metade deles puseram em prática um salário mínimo específico para os jovens. No entanto, estes salários mínimos são fixados como parte do processo geral de determinação do salário mínimo geral. Não há nenhum caso conhecido de um processo separado por meio do diálogo social para a determinação do salário mínimo de jovens.

292. Realça-se, da discussão anterior, que muito mais pode ser feito sobre o diálogo social no que diz respeito às políticas de emprego jovem, e para garantir a participação e representação efetiva dos jovens nas decisões de política geral. Estes deficits precisam de ser definidos visando alcançar políticas melhor concebidas e implementadas de forma mais eficaz, para enfrentar a crise do emprego jovem. Isto implica o desenvolvimento de organizações de trabalhadores empregadores que sejam sólidas, de base abrangente, representativas e independentes e com forte capacidade técnica para participar no diálogo social; o reforço do compromisso com o diálogo social por todas as partes; e respeito pelos direitos fundamentais de liberdade de associação e negociação coletiva. É necessário promover ativamente uma representação mais forte dos jovens em organizações de trabalhadores e de empregadores.

114 *ITUC and Trade Union Advisory Committee (TUAC): Investing in quality jobs, better coherence and social protection: Trade union statement to the G20 high level experts' seminar on employment policies, Paris, 7 April 2011.*

2.10.1. A negociação coletiva e os jovens

293. Uma forma de diálogo social é, nomeadamente, através da negociação coletiva. É interessante analisar a forma como a negociação coletiva aborda o emprego e as condições de trabalho jovem. Esta questão é particularmente relevante uma vez que os parceiros sociais têm sido criticados em alguns países por não terem em conta a representação dos interesses dos jovens trabalhadores.

294. Os países europeus têm tido uma forte tradição de negociação coletiva. Um estudo da situação da negociação coletiva nestes países quer com um único empregador ou vários empregadores revela que, dependendo do tipo de sistema de relações de trabalho, as questões relacionadas com o emprego jovem são tratadas nas convenções em diferentes níveis. As convenções coletivas tratam normalmente de quatro tipos de questões. A primeira é a entrada dos jovens no mercado de trabalho, em termos de políticas e medidas para incentivar a contratação de jovens trabalhadores, tais como estágios e programas de aprendizagem. A segunda questão é a manutenção do emprego para categorias vulneráveis de trabalhadores, incluindo os jovens. A terceira questão diz respeito a melhorias dos termos e condições de emprego para os trabalhadores jovens, incluindo a abolição da taxa de salário dos jovens (regulamentada por um salário mínimo). A quarta questão, nalguns dos acordos mais inovadores, inclui disposições negociadas em matéria de formação (ver quadro 2.4).

Quadro 2.4. Convenções coletivas sobre o emprego jovem em países selecionados

Conteúdo	País	Tipo de acordo	Principais disposições	Participantes	Data	Fonte
Entrada no emprego	Dinamarca	Acordo intersectorial Nacional	Reforma do sistema de reembolso para tornar mais fácil e mais vantajoso para as empresas a abertura de estágios; intensificação dos esforços para aumentar o número de estágios	Sindicato Dinamarquês (LO) e Confederação de empregadores da Dinamarca (DA)	14 de abril de 2009	EIRO, 2011
	França	Convenção nacional para o setor da metalurgia	Compromisso de manter o número de aprendizes no nível de pré-crise e reforçar o papel do tutor no local de trabalho		7 de maio de 2009	EIRO, 2011
	França	Acordo ao nível da empresa	Compromisso de contratar 7.300 jovens trabalhadores, principalmente como aprendizes	<i>Peugeot, Citroen</i> com <i>CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC</i> e <i>GSEA</i>	12 de janeiro de 2010	EIRO, 2011
	França	Acordo ao nível da empresa	Compromisso de substituir 55% dos trabalhadores que se vão reformar por jovens e aumentar a participação dos jovens trabalhadores com um contrato permanente	<i>Bayard</i> com <i>CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC</i> e <i>SNJ</i>	20 de janeiro de 2010	EIRO, 2011
	França	Acordo ao nível da empresa	Dar prioridade aos trabalhadores jovens nas políticas de recrutamento	<i>La Poste</i> com <i>CGT, CFDT, CFTC, CFECGC</i>	15 de maio de 2008	EIRO, 2011

Conteúdo	País	Tipo de acordo	Principais disposições	Participantes	Data	Fonte
Entrada no emprego	Alemanha	Convenção nacional para a indústria química	Compromisso de criar 9.000 novos postos de formação entre 2011-2013	IG BCE e BAVC	2010	EIRO, 2011
	Alemanha	Acordo ao nível da empresa	Compromisso de fornecer 1.750 postos de formação por ano, incluindo 300 vagas para estudantes universitários	Volkswagen e IG Metall	2010	EIRO, 2011
	Alemanha	Acordo ao nível da empresa	Compromisso de manter os postos de formação em 2,9% da mão de obra e contratar de forma permanente 4.700 trabalhadores até 2013	Deutsche Telekom e Ver.di	2010	EIRO, 2011
	Alemanha	Convenção regional para os setores de água, gás e eletricidade na Renânia do Norte-Vestefália	Compromisso dos empregadores em manter o nível de aprendizes pré-crise e de contratá-los num espaço de 12 meses após o final da sua formação	–	julho 2011	ETUI <i>Newsletter</i> , 2011
	Itália	Acordo ao nível da empresa	Compromisso de dar prioridade aos "candidatos a primeiro emprego" (com idade inferior a 29 anos) para o recrutamento através de estágios profissionais	Intesa San-Paolo and Dircredito, Fabi, CISL, Silcea, Sinfub, UGL, Credito and Uilca	fevereiro 2010	EIRO, 2011
	Itália	Acordo ao nível da empresa	50 trabalhadores com reforma antecipada substituídos por 75 jovens trabalhadores temporários	El-Ital	setembro 2010	EIRO, 2011
	Países Baixos	Convenção coletiva para a indústria da pintura, acabamentos e inalação de vidros	Compromisso de manter o mesmo número de estágios	–	Outono de 2009	EIRO, 2011
	Países Baixos	Convenção coletiva para o setor do lazer	Compromisso de dar prioridade em futuras contratações aos jovens saídos do sistema escolar	–	Primavera de 2010	EIRO, 2011
	Países Baixos	Convenção colectiva para o sector farmacêutico	Criação de 100 estágios para jovens desempregados	–	Primavera de 2010	EIRO, 2011
	Países Baixos	Convenção nacional para os sectores da metalurgia e indústrias de engenharia elétrica	Desembolso de €30 milhões para manter o mesmo número de postos de formação. Esforço para favorecer a entrada dos jovens no mercado de trabalho através de mecanismos de reforma antecipada	FNV Bondgenoten	fevereiro 2010	ETUI <i>Newsletter</i> , 2010

Políticas de trabalho digno para os jovens: questões chave e lições a retirar

Conteúdo	País	Tipo de acordo	Principais disposições	Participantes	Data	Fonte
Entrada no emprego	Rússia	Convenção regional para a indústria agrícola	Instituição de comités da indústria para apoiar as políticas de emprego (por exemplo, quotas de emprego) para os jovens agricultores com idade inferior a 35	Sindicato do Complexo Agrário e Industrial, União das explorações agrícolas de Kuzass e o Departamento regional da agricultura	outubro 2011	bakutoday.net
	Suécia	Convenção coletiva da indústria da madeira	Flexibilização da regulamentação dos despedimentos para a contratação de jovens trabalhadores	Sindicatos dos Trabalhadores da Madeira, da Floresta e das Indústrias Gráficas Federação Sueca da Indústria da Madeira e Móveis	2010	EIRO, 2011
Emprego	Alemanha	Acordo regional para a indústria elétrica e da metalurgia	Compromisso com os formandos de os empregar pelo menos 12 meses após o fim da sua formação	IG Metall e Gesamtmetall	fevereiro 2010	EIRO, 2011
	Alemanha	Setor metalúrgico na Baviera	Os trabalhadores jovens que não têm um contrato permanente após a formação podem regressar ao antigo empregador como trabalhadores temporários	IG Metall and Industriegewerkschaft Metall		EIRO, 2011
	Itália	Acordo ao nível da empresa	Estabilização de 1100 aprendizes. Recrutamento de 120 novos trabalhadores até o final de 2010 e 1000 até 2013	Unicredit	outubro 2010	EIRO, 2011
	Polónia	Acordo ao nível da empresa	Transição de 100 jovens trabalhadores a contrato a termo para o emprego permanente	<i>General Motors Manufacturing</i> (Polónia) e <i>Independent and Self-Governing Trade Union Solidarity GMMP</i>	setembro 2010	EIRO, 2011
Salários e outros benefícios	Austrália	Acordo ao nível da empresa	Abolição da escala salarial dos jovens	ACTU e SAD com IKEA	julho 2009	Sindicatos Austrália
	Austrália	Acordo ao nível da empresa	Benefícios para os jovens trabalhadores desmotivados filiados na " <i>Youth Outreach Austrália</i> ": salários mais altos, período de férias anual e maior apoio ao alojamento	Missão Austrália com Sindicato Australiano dos Serviços Municipais e, Administrativos; <i>Sindicato das Indústrias de Fabricação de Licores, Miscelâneas e Turismo</i> ; <i>Sindicato dos Serviços de Saúde</i> ; <i>Federação Australiana de Enfermeiras e Sindicato Independente da Educação</i> .	2008	Convenção coletiva

Conteúdo	País	Tipo de acordo	Principais disposições	Participantes	Data	Fonte
Salários e outros benefícios	Bélgica	Acordo nacional para a indústria química	Abolição da escala salarial dos jovens	ABVV/FGTB e ACV/CSC	abril 2011	ETUI <i>News-letter</i> , 2011
	Canadá	Acordo regional para o setor público	Inclusão de jovens trabalhadores ocasionais em planos de seguros de grupo	Governo Regional de Prince Edward Island e Sindicato dos Trabalhadores do sector Público de Prince Edward	julho 2011	Acordo colectivo
	Canadá	Acordo regional	Compromisso do distrito de Kitimat em implementar projetos de emprego jovem com patrocínio provincial e federal	Associação Bombeiros de Kitimat e do Distrito de Kitimat	2009	EIRO, 2011
	Dinamarca	Acordo Nacional para a Indústria de transformação	Maiores aumentos de salários e seguro de invalidez para os aprendizes	Sindicato da Dinamarca (LO) e Confederação de empregadores dinamarqueses (DA)	Início de 2010	EIRO, 2011
	Alemanha	Acordo Nacional para a Indústria química	Aumento salarial de 35 € por mês para aprendizes	IG BCE e representantes das confederações de empregadores	abril, 2011	ETUI <i>News-letter</i> , 2011
	Países Baixos	Acordo Nacional para o setor da saúde	Abolição da escala salarial dos jovens	Abvakabo FNV	abril, 2011	ETUI <i>News-letter</i> , 2011
	Países Baixos	Acordo Nacional para o setor da saúde	Aumentos salariais para cerca de 30.000 jovens trabalhadores do sector da saúde. O acordo também contém disposições relativas à formação e mobilidade	FNV Abvakabo and CNV Publieke Zaak com MOgroep employers' organization in youth care	outubro, 2011	ETUI <i>News-letter</i> , 2010
	Países Baixos	Acordo nacional para a indústria metalúrgica e engenharia eletrónica	Abolição da escala salarial dos jovens	FME-CWM and FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen, De Unie e VHP2	abril, 2011	ETUI <i>News-letter</i> , 2011

Conteúdo	País	Tipo de acordo	Principais disposições	Participantes	Data	Fonte
Formação	Suécia	Acordo entre indústrias	Compromisso dos empregadores para fornecer educação e programas de formação para jovens que entram no mercado de trabalho	IF Metall e Associação Sueca do Sector Industrial e Químico, Associação de Empregadores do Sector do Aço e da Metalurgia, Federação Sindical e Empregadores da Soldadura; Associação Sueca da Engenharia e Associação dos Empregadores da Indústria das Minas.	novembro 2011	EIRO, 2011

Fonte: ILO, *Industrial and Employment Relations Department*.

2.11. Coerência, coordenação e avaliação das políticas

295. Nas Seções 2.2 a 2.10 deste relatório, foi feita uma apresentação sucinta do vasto leque de áreas de políticas gerais que têm impacto sobre o trabalho digno para os jovens - através da criação de oportunidades de emprego, da proteção dos direitos e da melhoria da qualidade do trabalho e de vida. A eficácia dessas medidas depende de vários fatores fundamentais: um bom diagnóstico dos problemas num determinado contexto e para grupos específicos de jovens; o nível de recursos alocados; a qualidade da implementação; e, especialmente, a coerência e interação entre as diferentes áreas .

296. Para lidar com a crise do emprego jovem é essencial um nível elevado de coerência e coordenação das políticas. O conjunto de políticas necessárias para resolver o problema inclui políticas macroeconómicas, estratégias setoriais, políticas sociais e intervenções microeconómicas. Isto requer uma forte coordenação de políticas entre os ministérios responsáveis pelas políticas económicas, tais como planeamento, finanças, comércio e indústria, por um lado, e os responsáveis pela educação e formação, políticas do mercado de trabalho e proteção social, por outro. Ao nível das intervenções microeconómicas, o número de agências que estão envolvidas em programas e projetos relativos ao emprego jovem é ainda maior.

Incluem as instâncias encarregues de facilitar a transição da escola para a vida ativa, agências responsáveis por uma ampla gama de PAMTs (incluindo programas especiais dirigidos a diferentes grupos de jovens desfavorecidos), para a criação de projetos de emprego direto nas áreas rurais, para a promoção de empresas e para assistência social às famílias.

297. Para além dos órgãos públicos, o papel fundamental do setor privado, de parcerias público-privadas e dos sindicatos foi sublinhado na seção 2.1. Diversos atores da sociedade civil, incluindo organizações de jovens também estão envolvidos em programas de emprego jovem.

298. Estes múltiplos elementos colocam um desafio complexo para a coerência e coordenação de políticas que deve ser, contudo, encarado. Dada a escassez de recursos disponíveis para fazer face ao grande desafio do emprego jovem, é imperativo garantir que o seu impacto seja maximizado através de uma coordenação reforçada das políticas. Uma maior coerência e coordenação de políticas trarão benefícios em termos de exploração das potenciais sinergias entre as diferentes políticas, evitando os custos de intervenções contraditórias e duplicação desnecessária de esforços.

299. É essencial que o emprego jovem esteja inscrito de forma central e eficaz nas prioridades dos planos de desenvolvimento nacionais e políticas de emprego, dado o papel primordial que a taxa global de crescimento e os padrões de crescimento do produto e do emprego têm na definição das perspectivas de emprego para os jovens. Sem atingir altas taxas de crescimento do produto e do emprego, será difícil conseguir uma redução significativa do desemprego jovem, mesmo que complementado por uma oferta de políticas bem concebidas e implementadas, tais como a formação profissional e as PAMT. O sucesso dessas políticas, fundamentais por si mesmas, depende fortemente do nível geral de criação de emprego na economia e dos tipos de empregos criados.

300. A secção 2.1 discutiu os vários modelos institucionais para lidar com o problema do emprego jovem. A nível nacional, é um requisito fundamental existir uma entidade governamental técnica especializada para lidar com o problema do emprego jovem. A sua missão deve ser a elaboração de propostas de políticas tecnicamente sólidas sobre o modo como a dimensão da juventude deve ser incorporada no objetivo do emprego e empenhar-se na defesa para a sua aceitação. Isso vai exigir que a referida entidade tenha uma forte capacidade de investigação e análise das políticas, a fim de abordar as questões de forma credível, tais como que políticas atuais criam obstáculos ao emprego jovem, quais são os setores e indústrias que mais podem contribuir para o aumento da procura de trabalhadores jovens, como pode promover-se, e quais as políticas que podem ser mais eficazes para aumentar o emprego jovem. A localização da entidade dentro da estrutura do governo, não tem tanta importância como o fato de esta ter a capacidade técnica suficiente e estatuto político para cumprir o seu mandato.

301. Esta agência também deve ter um papel de supervisão sobre o grau de coerência entre os principais programas e projetos de ação direcionados para o emprego jovem. Isto incluirá a identificação dos problemas existentes e a formulação de propostas sobre as soluções possíveis.

302. Existem outros exemplos de coerência política. A «inadequação das competências» e a escassez de mão de obra em determinados setores da economia são, por vezes, um reflexo de más condições de trabalho e remuneração, e não pode ser resolvido através de melhor formação profissional. É preciso criar sinergias estreitas entre as medidas de apoio ao rendimento e medidas de ativação, como foi repetidamente sublinhado ao longo deste relatório.

303. A coerência política para o emprego tem também uma dimensão fundamental ao nível da governação global. Na sequência da crise global, a questão da coerência política entre as organizações multilaterais e seu impacto no espaço político a nível nacional têm sido amplamente discutidos e documentados.¹¹⁵

115 Ver, por exemplo, *ILO and IMF: The challenges of growth, employment and social cohesion*, op. cit.

304. A questão agora é qual é a melhor forma de garantir que a dimensão do emprego jovem é efetivamente tomada em conta neste quadro. As parcerias globais com um enfoque no emprego jovem são revistas no Capítulo 3. Com a dimensão intolerável que a crise do emprego jovem está a adquirir, pode ser a hora de rever, fortalecer e dar um novo impulso para a ação em todos os níveis, incluindo através de coligações e de parcerias regionais e globais.

2.11.1. Acompanhamento e avaliação

305. Para se obter o máximo impacto dos recursos atribuídos à promoção do emprego jovem, também é essencial uma monitorização e avaliação rigorosos do desempenho e dos resultados. O processo de acompanhamento e avaliação das políticas, programas e execução dos projetos deve procurar identificar as principais lacunas e os meios para as corrigir, bem como reconhecer os principais elementos para o sucesso. Deste modo obtém-se informação fundamental para melhorar as políticas, os programas e os projetos no futuro. Ao mesmo tempo, a avaliação específica dos resultados de diferentes tipos de intervenções servirão de base para uma reafetação de recursos, que favoreça os programas que tenham demonstrado ser mais eficazes.

306. Embora exista alguma avaliação do impacto das intervenções orientadas para o mercado de trabalho jovem, parece haver muito pouca informação sobre a sua sustentabilidade financeira e orçamental.¹¹⁶ Estas avaliações têm uma grande importância, especialmente quando os programas de emprego jovem dependem quase inteiramente do financiamento externo, como é o caso na África sub-saariana.

¹¹⁶ Nos 289 casos documentados descritos no texto, apenas 25 por cento das intervenções sobre o emprego jovem têm estimativas de impacto líquido.

Capítulo 3

O apoio do BIT ao emprego jovem e as parcerias globais

307. Este capítulo analisa a abordagem do BIT para a promoção do trabalho digno para os jovens através do apoio aos seus constituintes, e da sua sensibilização a nível mundial. Os exemplos no Capítulo 2 demonstraram a dimensão transversal desta abordagem e a sua relação com a Agenda do Trabalho Digno. Este capítulo analisa também as parcerias existentes, a nível global e regional, para enfrentar a crise do emprego jovem.

3.1. A estratégia de apoio do BIT

308. Como já foi mencionado, o BIT ocupa-se desde há muito tempo das questões do emprego jovem através da sua ação normativa e das suas atividades de cooperação técnica. Estas abordagens têm evoluído ao longo dos anos, em resposta às mudanças do contexto económico e às necessidades dos seus constituintes. Até aos anos de 1970, a maior parte do trabalho do BIT relacionado com os jovens centrou-se na proteção dos trabalhadores jovens e foi desenvolvido principalmente através da adoção de normas do trabalho e de resoluções de Conferências. Desde os anos 70, a promoção do emprego jovem começou a estar mais presente na análise de políticas, investigação e atividades de cooperação técnica do BIT.

309. Atualmente, o trabalho do *Bureau* é guiado pela Agenda do Trabalho Digno e por todos os enquadramentos relevantes, incluindo a Agenda Global para o Emprego, o Pacto Global para o Emprego, as Conclusões da Conferência sobre a discussão recorrente do emprego (2010), e a resolução de 2005, relativa ao emprego jovem.

310. A resolução de 2005 constitui o quadro mais abrangente e atualizado sobre o trabalho da OIT nesta área. Para dar cumprimento ao seu plano de ação, o *Bureau* estabeleceu uma estratégia baseada em três pilares: (i) capacitação, (ii) atividades de sensibilização e promoção do trabalho digno para os jovens, e (iii) assistência técnica para apoiar os constituintes da OIT nos seus esforços para melhorar tanto a quantidade como a qualidade do emprego jovem. A Figura 3.1 ilustra os objetivos, resultados e meios de ação da abordagem integrada do trabalho do BIT sobre o emprego jovem. A abordagem baseada em três pilares é aplicada pela equipa global de especialistas técnicos, quer na sede quer nos escritórios no terreno.

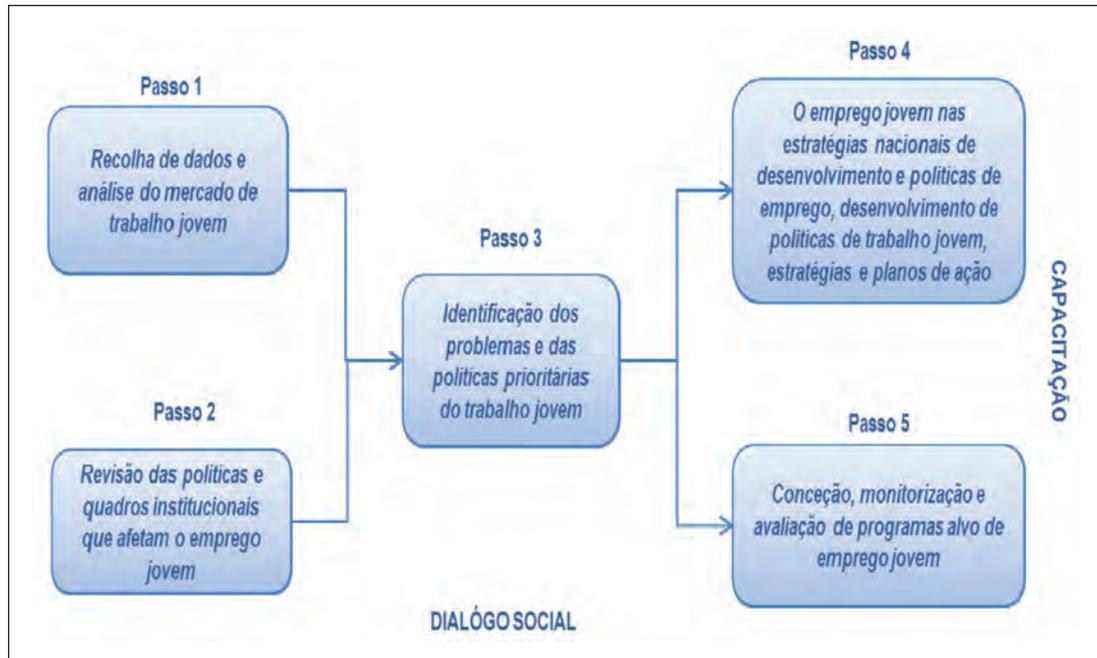
Figura 3.1. Estratégia de apoio do BIT ao emprego jovem

Objetivo: Acesso de mulheres e homens jovens ao trabalho digno e a oportunidades de emprego e rendimento		
Impactos	O emprego jovem é integrado nos programas nacionais de desenvolvimento e nas políticas de emprego	
	Os planos nacionais de ação relativos ao emprego dos jovens são desenvolvidos e implementados	
	Os programas nacionais de trabalho digno para os jovens são implementados pelos governos, em cooperação com os parceiros sociais	
	Difusão de informação, sensibilização, formação ou estratégia de divulgação aos jovens	
Conhecimento	Sensibilização	Assistência técnica
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Metodologias para o emprego jovem e ferramentas utilizadas pelos decisores políticos <input type="checkbox"/> Investigação e avaliação realizada para determinar o impacto das políticas e programas de emprego jovem 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Realização de atividades de sensibilização e de promoção de trabalho digno para os jovens <input type="checkbox"/> Estabelecimento de parcerias para o emprego jovem a nível global, regional e nacional 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Integração transversal do emprego dos jovens nos planos nacionais de desenvolvimento e na política de emprego <input type="checkbox"/> Adoção e implementação de políticas de emprego dos jovens baseadas em elementos concretos de planos nacionais de ação <input type="checkbox"/> Implementação e avaliação de intervenções para melhorar o emprego e os rendimentos dos jovens

Fonte: ILO: Youth Employment Programme.

311. A nível nacional, o apoio técnico do BIT associa serviços consultivos para fortalecer o processo de formulação de políticas e reformas institucionais com intervenções diretas para demonstrar a eficácia das políticas e programas de emprego jovem (ver figura 3.2). Esta abordagem envolve os ministérios relevantes e os parceiros sociais e, em alguns casos, outras organizações que representam os interesses dos jovens. Embora o apoio ao emprego jovem seja adaptado ao país, às regiões, aos contextos e autoridades, normalmente consiste em: (i) uma análise da eficácia das políticas e programas nacionais sobre o emprego jovem, (ii) reforço das capacidades e assistência técnica aos governos, e às organizações de empregadores e trabalhadores, na formulação e implementação de políticas e estratégias de emprego jovem; (iii) desenvolvimento de programas direcionados, incluindo PAMTs, formação, serviços de emprego, investimento de emprego intensivo, transição para a formalidade e empreendedorismo jovem, (iv) atividades de sensibilização para promover o trabalho digno para os jovens, e (v) serviços de consultoria através da parceria da Rede de Emprego Jovem (*Youth Employment Network-YEN*), incluindo assessoria de centros de avaliação e apoio aos países que seguem as orientações da rede *YEN*.

Figura 3.2. Modelo de assistência técnica a nível dos países para o emprego jovem

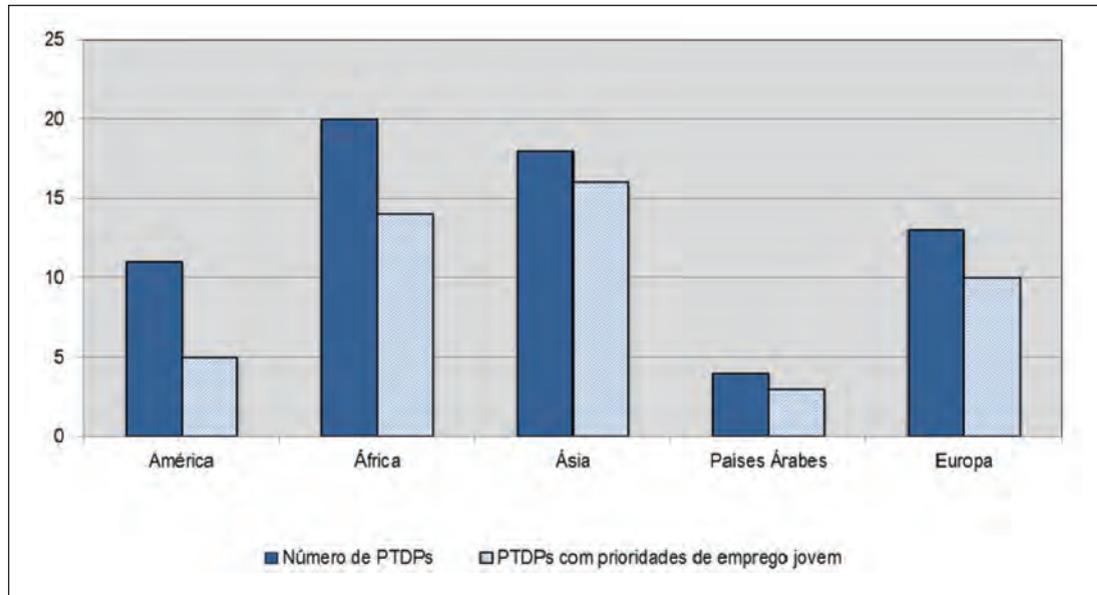


Fonte: ILO: Youth Employment Programme.

312. Nos últimos seis anos, cerca de 60 países receberam apoio do BIT para o desenvolvimento e implementação de estratégias para os jovens (ver o Anexo I). Como resultado da crise global, a procura pela assistência do BIT relativamente ao emprego jovem aumentou significativamente no biénio 2010-11, com 47 Estados Membros a solicitar apoio do BIT. Este facto reflete a gravidade dos problemas enfrentados pelos jovens no mercado de trabalho, e a prioridade crescente atribuída ao emprego jovem na maioria das estratégias nacionais de desenvolvimento, bem como um compromisso renovado de vários doadores bilaterais e organizações internacionais para apoiar intervenções de emprego jovem em países de baixo e médio rendimento.

313. A prioridade elevada dada ao emprego jovem por parte dos constituintes da OIT também se reflete nos Programas de Trabalho Digno por País (PTDPs). Mais de 70 por cento dos 66 PTDPs em vigor em 2010 incluíam as prioridades e/ou resultados do emprego jovem, com um número mais elevado na Ásia e em África (ver figura 3.3).

Figura 3.3. Programas de Trabalho Digno por País (PTDP), incluindo os impactos em matéria de emprego jovem (por região)



Fonte: ILO: Youth Employment Programme.

314. Em novembro de 2011, o programa de cooperação técnica do BIT tinha em curso cerca de 53 projetos em implementação ligados ao emprego jovem (ver Anexo II). A maioria destes projetos apoia a implementação de prioridades e os impactos dos PTDPs. Concentram-se em vários aspetos cruciais para enfrentar o desafio do emprego jovem. Um número crescente destes projetos associa o desenvolvimento institucional com a implementação de programas-piloto que visam diretamente a melhoria da vida dos jovens (ver caixa 3.1 para exemplos de intervenções recentemente avaliados).

Caixa 3.1

Resultados de projetos do BIT selecionados sobre o emprego jovem

Os resultados das recentes avaliações intercalares e finais de projetos de emprego jovem demonstraram as alterações políticas e mudanças institucionais, bem como de ação para a melhoria do emprego jovem. Mais especificamente:

O **Projeto de Educação e Formação de Competências para o Emprego Jovem na Indonésia** alcançou os seguintes resultados: (i) mais de 70.000 jovens beneficiaram de orientação sobre emprego e formação, serviços de empregabilidade e de empreendedorismo, através do sistema de ensino e centros de emprego, (ii) cerca de 65 por cento dos jovens que participaram em sessões de formação de competências já estão (auto) empregados, e 47 por cento são mulheres, (iii) o Ministério da Educação Nacional introduziu reformas na oferta da formação de competências não formais através de prestadores privados e ONGs.

O **Programa de Emprego Jovem em Timor-Leste** gerou 1,046,014 dias de trabalho para 35,533 pessoas em áreas rurais. Cerca de 70 por cento dos jovens participantes nos projetos de emprego intensivo melhoraram as suas competências de leitura e cálculo. Mais de 12.000 jovens à procura de trabalho beneficiaram de serviços de aconselhamento e de colocação, estágios e assistência para trabalhar por conta própria. O financiamento foi providenciado em parte pelo Fundo de Emprego e Formação que foi criado para apoiar jovens desfavorecidos.

O programa regional de Promoção do Emprego Jovem na América Latina permitiu executar programas rentáveis de emprego e de formação para mais de 17.000 jovens desfavorecidos. A componente de desenvolvimento institucional deste programa conseguiu produzir uma mudança sistémica, colocando o emprego jovem no topo da agenda de desenvolvimento dos oito países latino-americanos envolvidos.

No Peru, o Plano de Ação do Emprego Jovem (2009-12), desenvolvido pelo Governo com o apoio técnico do BIT, apoiou mais de 260.000 jovens desfavorecidos para encontrar um emprego. Em consonância com o plano de ação, o Governo introduziu as seguintes reformas institucionais: redução da "burocracia" e custos relacionados com candidaturas de emprego através da introdução pelo SPE (Serviço Público de Emprego) de uma "one-stop-shop" e um certificado único gratuito, que contém toda a informação (*Certi Joven*); modernização dos serviços de orientação profissional; estabelecimento de um programa de formação orientado para os jovens empreendedores, juntamente com um sistema de informação que simplifica as avaliações de mercado; e um serviço de informação e orientação "on-line" para os jovens migrantes que vivem no estrangeiro e jovens peruanos que procuram emprego no estrangeiro.

Fonte: *Youth Employment Programme*.

315. Uma avaliação independente da estratégia do BIT em matéria de emprego jovem realizado em 2009 considerou que a abordagem e iniciativas foram relevantes para as necessidades relacionadas com o emprego jovem, agendas de trabalho digno nacionais e para as prioridades dos constituintes da OIT.¹ A avaliação incitou o Escritório a apoiar abordagens integradas para o emprego jovem a nível nacional, inclusive através de uma melhor coordenação entre os serviços e programas.

316. Para dar seguimento às recomendações dessa avaliação, o *Bureau* reforçou a programação conjunta do emprego jovem a nível nacional, nomeadamente através do desenvolvimento de um conjunto de ferramentas de gestão e planeamento, da indicação de pontos focais no emprego jovem em cada região e país destinatário, da realização de eventos para partilha de conhecimento e de plataformas virtuais. Isto fomentou a cooperação e sinergia entre os especialistas do emprego jovem e profissionais dentro e fora da OIT. O sistema de gestão de conhecimento global, que prevê eventos inter-regionais presenciais fóruns *online* e comunidades de práticas melhorou ainda mais a colaboração entre os países.

317. Na área do desenvolvimento de conhecimento, o *Bureau* já produziu mais de 60 publicações sobre várias questões relativas à natureza e dimensões do desafio do emprego jovem. Estes incluem dados sobre os principais indicadores do mercado de trabalho dos jovens, a avaliação de políticas e programas nacionais, e a revisão dos quadros institucionais.² Estas análises serviram como documentos de referência para discussões de políticas e promoção em eventos nacionais, regionais e internacionais.³

1 ILO: *Independent evaluation of the ILO's strategy to increase member States' capacities to develop policies and programmes focused on youth employment*, Governing Body, 306th Session, Geneva, Nov. 2009, GB.306/PFA/13/3.

2 Ver as páginas web do Programa da OIT *Youth Employment Programme* em www.ilo.org/youth.

3 Um exemplo recente é o estudo conjunto OIT-OCDE sobre emprego jovem de apoio às discussões da reunião dos Ministros do Trabalho e Emprego do G20 que resultou na criação do Grupo de Trabalho pelo G20 em 2011. Ver: Declaração Final da Cimeira do G20 em Cannes em: <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/for-the-press/news-releases/cannes-summit-final-declaration.1557.html>.

A nova investigação temática por país sobre políticas macroeconómicas a favor do emprego é particularmente relevante para o emprego jovem.⁴

318. Estão a ser lançadas novas iniciativas para construir uma base de dados global sobre as políticas de emprego jovem ligada com a base de dados sobre políticas nacionais de emprego, e no quadro de um portal de informação novo e único. Estão também planeados novos inquéritos sobre a transição escola-vida ativa. Está a ser feita investigação sobre novas tendências de integração dos jovens nos mercados de trabalho, incluindo a natureza dos contratos e sobre os salários e a migração de jovens.

319. As tendências globais e regionais sobre o emprego jovem têm sido publicadas regularmente desde 2004. A publicação *Global employment trends for youth* (tendências mundiais de emprego para os jovens) da OIT tornou-se a principal referência global para as estatísticas sobre o emprego jovem. Foram desenvolvidas uma série de ferramentas e metodologias para apoiar a assistência técnica aos Estados Membros. Estas incluem as metodologias para a execução dos inquéritos sobre a transição da escola para a vida ativa (ver caixa 3.2), para a formulação dos Planos Nacionais de Ação Nacional (PNA) sobre o emprego jovem e para a conceção e implementação de formação sobre o reforço dos poderes (empowerment) das populações rurais, bem como diversas ferramentas e guias de aprendizagem, competências para a procura de emprego, direitos no trabalho e empreendedorismo jovem.

Caixa 3.2

Inquéritos sobre a transição escola-vida ativa de jovens

As restrições atuais relativas às informações do mercado de trabalho levaram a uma situação em que é difícil responder satisfatoriamente à pergunta de porque é que hoje, os percursos de transição da escola para a vida ativa são longos e difíceis para muitos jovens. Em resposta a esta lacuna de informação evidente, a OIT desenvolveu o inquérito sobre a transição escola-vida ativa e está agora envolvida no projeto *Work4Youth* para implementar os inquéritos em 28 países (em todo o mundo) durante os próximos cinco anos. O ITET é composto de dois inquéritos: um para jovens e outro para empresas. A dupla abordagem permite a um país gerar um grande volume de dados sobre as características do mercado de trabalho e a sua ligação aos jovens, bem como sobre as necessidades e as oportunidades das empresas para absorver mão de obra. Os dados em si não são únicos, embora tenda a ser mais abrangente do que um inquérito típico à população ativa. O que é único sobre os ITET é (1) o desenvolvimento de indicadores que definem as fases de transição e da qualidade da transição, e (2) a aplicação do conceito de "trabalho digno" como um conceito a ser integrado no quadro analítico construído em torno do ITET.

Um ITET serve vários objetivos. Primeiro, deteta as características individuais dos jovens que determinam a sua desvantagem no mercado de trabalho. Isto, por seu lado, é fundamental para o desenvolvimento da resposta política para prevenir o aparecimento de fatores de risco, bem como das medidas para remediar os fatores que afetam negativamente a transição para o trabalho digno. Em segundo lugar, identifica as características da procura de trabalho dos jovens, incluindo áreas específicas, que ajudam a determinar desajustamentos que podem ser resolvidos por intervenções políticas. Em terceiro lugar,

⁴ No seguimento das Conclusões sobre o debate recorrente sobre o emprego (2010), a OIT (Employment Policy Department) iniciou 11 estudos por país e regiões que avaliaram o quadro macroeconómico em termos do seu impacto sobre o emprego ea pobreza. Esta avaliação permitiu sugerir uma série de recomendações de políticas que têm o potencial de levar a um quadro pró-emprego macroeconómico. Todos os estudos foram validados em seminários técnicos, quer a nível nacional ou, em Genebra, e estão sendo progressivamente disseminados como publicações da OIT, que servirão de base para outros diálogos sobre políticas.

em países onde o sistema de informação do mercado de trabalho não está desenvolvido, serve como um instrumento para gerar dados fiáveis para a tomada de decisões. Em países com um sistema de informação razoavelmente desenvolvido sobre o mercado de trabalho, a pesquisa ajuda a clarificar áreas que normalmente não são captadas por inquéritos aos agregados familiares tais como as condições de trabalho dos jovens, salários e rendimentos, o envolvimento na economia informal, o acesso a produtos financeiros e dificuldades sentidas pelos jovens na gestão dos seus negócios. E por fim, fornece informações para os governos, parceiros sociais e organizações de desenvolvimento sobre as áreas de emprego jovem que necessitam de atenção urgente.

Uma síntese recente dos resultados do inquérito do BIT a oito países demonstrou, por exemplo, que:

- ❑ Mais de dois terços dos jovens desempregados no Egito e Nepal considerariam emigrar por razões relacionadas com o emprego. Os participantes doutros países - Azerbaijão, China, República Islâmica do Irão e Mongólia – atingiram uma média de cerca de 40 por cento.
- ❑ Os jovens com ensino superior não têm garantia de uma transição mais fácil da escola para o trabalho.
 - ❑ Em média, o tempo entre a saída da escola e a obtenção de um emprego a prazo e/ou satisfatório (para o jovem que fez a transição) era de 29 meses para um jovem egípcio. Os períodos de transição eram maiores para os homens jovens do que para as mulheres (32 versus 20 meses, respetivamente), e progressivamente mais curtos, tendo em conta o nível de educação cada vez maior dos jovens (96 meses para jovens com o ensino primário versus 19 meses para aqueles com um diploma universitário). Mas, mesmo a juventude egípcia com ensino superior mantinha-se 33 meses em fase de transição após a conclusão dos estudos.
- ❑ A relação prevista entre horas de trabalho e rendimento apresenta-se como uma curva de tendência crescente. No entanto, essas relações não foram observadas de forma evidente para todos os jovens nos dados do inquérito disponíveis. Apenas no Azerbaijão e Egito a relação foi positiva, enquanto nos outros países não existem correlações óbvias. Isto pode ser devido a erros de informação consideráveis relativamente às horas habituais de trabalho por semana ou aos rendimentos mensais, ou pode ser o caso que as horas de trabalho variem significativamente de uma semana para a outra. Uma nota a reter é que qualquer que seja o número de horas trabalhadas pelos jovens, os seus rendimentos totais no final do mês não se alteravam consideravelmente. É provável que uma proporção significativa dos jovens estivessem envolvidos em trabalho de baixa produtividade, tomado como a única opção para obterem algum rendimento.

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

320. Foram realizadas várias iniciativas de sensibilização desde 2006 para promover a resolução da Conferência de 2005 através de eventos nacionais, regionais e internacionais, incluindo reuniões, eventos regionais do BIT, eventos tripartidos de emprego jovem e conferências ministeriais. Têm sido implementadas uma série de campanhas para promover a empregabilidade, criação de emprego e direitos no trabalho. Em julho de 2006, o BIT, fez uma parceria com a *MTV Europe Foundation* para divulgar informações e mensagens-chave sobre o trabalho digno para os jovens sob o lema "Fazer algo" ("*Doing something*"). Esta campanha foi lançada no *Exit Festival* na Sérvia, que foi assistido por cerca de 150.000 jovens de toda a Europa. Foram implementadas campanhas semelhantes em conjunto com as redes de sindicatos de jovens em vários países através de eventos pontuais ou durante a Jornada Mundial pelo Trabalho Digno (*World Day for Decent Work*).

3.2. Parcerias globais para o emprego jovem

321. Num passado recente, o papel chave da OIT em redes internacionais, incluindo a REJ e as Redes Interinstitucionais das Nações Unidas (*UN Inter-Agency Networks*), proporcionou novas oportunidades para construir um consenso internacional e influenciar a agenda internacional para o trabalho digno para os jovens.

3.2.1. A Declaração do Milénio, os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e o sistema das Nações Unidas

322. A necessidade de estabelecer parcerias para o emprego jovem foi sublinhada pela primeira vez na Cimeira do Milénio em 2000. A Declaração do Milénio reconheceu a urgência de enfrentar o desafio do emprego jovem e fez um apelo para "desenvolver e implementar estratégias que deem aos jovens em toda parte uma verdadeira oportunidade de encontrar trabalho digno e produtivo".⁵ Este apelo aos Estados-membros tornou-se uma meta nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio relativamente às parcerias globais para o desenvolvimento (ODM 8). A partir de 2008, e graças à sensibilização incessante da OIT, o ODM1 inclui uma nova meta na erradicação da pobreza extrema e da fome (1b) que consiste no pleno emprego, produtivo e trabalho digno para todos, incluindo as mulheres e os jovens.

323. A prática recente de programação conjunta das NU a nível de cada país também serviu como uma plataforma para o estabelecimento de parcerias em torno do emprego jovem entre a ONU e as instituições nacionais, e entre parceiros e as equipas dos países das NU. O emprego jovem e a janela de migração que o Fundo para o Alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio constitui têm estimulado abordagens mais integradas e de apoio mútuo que operacionalizam as prioridades nacionais de emprego jovem dentro do conceito geral de trabalho digno (ver caixa 3.3).

Caixa 3.3

O Fundo para a realização dos ODM: **Reforçar a coordenação e a coerência das políticas relativas ao emprego jovem através de uma programação conjunta das NU**

O BIT tem vindo a liderar a implementação de programas sobre o emprego jovem em conjunto com as Nações Unidas, juntamente com várias equipas nacionais das NU, relacionadas com o emprego jovem e as migrações, e sob o patrocínio do Fundo para o Alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. O fundo é financiado pela Espanha e envolve uma ação conjunta entre várias agências das NU, e resultou em abordagens mais integradas e de apoio mútuo que operacionalizam as prioridades nacionais do emprego jovem dentro do conceito geral de trabalho digno. Existem atualmente 14 programas conjuntos sobre o emprego jovem e migração. Estes programas abrangem os quatro pilares da Agenda para o Trabalho Digno, desde direitos no trabalho a iniciativas integradas de emprego jovem, condições de trabalho, políticas de migração laboral e de proteção dos trabalhadores migrantes. Os exemplos incluem iniciativas para: (i) promover os direitos no trabalho - especialmente para os jovens trabalhadores migrantes; (ii) apoio aos Estados Membros na formulação de políticas de emprego jovem sensíveis às questões de género e de planos de ação nacionais ou regionais;

⁵ United Nations: *United Nations Millennium Declaration*, A/RES/55/2, 18 Sep. 2000, para. 20 (New York, 2000)

(iii) programas-piloto de emprego para os jovens inovadores e com diversas componentes, e (iv) o desenvolvimento de parcerias nacionais que envolvam os parceiros sociais e outros atores. Estão atualmente em curso outros programas conjuntos que envolvem a OIT, em parceria com a FAO (Nepal) UNICEF (Somália), UNDP (Líbano, Libéria, Serra Leoa e Sérvia) e UNIDO (Guiné, Libéria e Serra Leoa).

Fonte: *Youth Employment Programme*

324. Em julho de 2011, reconhecendo a magnitude da crise do emprego jovem, a Reunião de Alto Nível das NU sobre os Jovens analisou o convite para uma parceria global e encorajou "os Estados-Membros, organizações patronais, sindicatos, setor privado, instituições de ensino em todos os níveis, organizações de jovens e da sociedade civil", a enfrentarem o desafio global do emprego jovem.

3.2.2. A Rede de Emprego Jovem (REJ)

325. A REJ, estabelecida em 2001 entre a OIT, as Nações Unidas e o Banco Mundial, foi a primeira parceria global sobre o emprego jovem para mobilizar para ações a favor das medidas relativas ao compromisso da Cimeira do Milénio - trabalho digno e produtivo para os jovens. Desde setembro de 2002, que a OIT tem vindo a acolher o secretariado da rede de Emprego Jovem.⁶ Em 2007, o trabalho do secretariado da REJ foi reorganizado para se concentrar na prestação de serviços com base em quatro produtos principais (ver caixa 3.4).

Caixa 3.4

A Rede de Emprego jovem: As principais áreas de ação

- (1) **Rede de Países Líderes:** O programa "de bandeira" é uma rede de decisores políticos de países em todo o mundo que se comprometeram a dar prioridade ao emprego jovem nas agendas políticas nacionais. Os países-membros participam num exercício de avaliação comparativa (*benchmarking*) para melhorar a capacidade de monitorizar os resultados do emprego jovem e serve como um ponto de partida para analisar os fatores que impulsionam essas tendências. As Reuniões Anuais da Rede Nacional e os relatórios constituem mecanismo de avaliação pelos pares, para aprendizagem e partilha.
- (2) **Centros de avaliação:** os centros de avaliação fornecem apoio técnico e financeiro para os decisores políticos e profissionais, de forma a ajudá-los a realizar avaliações rigorosas dos seus programas. O conjunto de conhecimentos resultante tenta responder a perguntas incómodas sobre o que funciona e o que não funciona no emprego jovem.
- (3) **Fundo de Jovens para Jovens:** O Fundo na África Oriental e Ocidental faz uma oferta concreta para às organizações lideradas por jovens, para contribuírem para a criação de emprego, ao mesmo tempo dando formação aos jovens sobre competências de gestão de projetos.
- (4) **Marketplace:** O mercado REJ é um espaço em linha para a comunidade global de emprego jovem trocar ou oferecer ideias inovadoras, boas práticas, conhecimentos e conselhos, bem como para colaboração e parceria. O mercado é o local central onde a REJ realiza as suas atividades de intermediação de parcerias e atividades de troca de informação.

Fonte: YEN: www.ilo.org/yen

⁶ O Departamento da Política de Emprego, do Sector Emprego acolhe e apoia o secretariado do YEN.

326. A OIT está associada a outras agências das Nações Unidas para assegurar a coerência e coordenação no emprego jovem em todo o sistema multilateral das Nações Unidas, através da Rede Inter-Agências para o Desenvolvimento da Juventude (*United Nations Inter-Agency Network on Youth Development*) (ver caixa 3.5). Além disso, a OIT colabora com a FAO e a FIDA para promover o trabalho digno para os jovens em áreas rurais, com a UNESCO na formação profissional técnica e ensino, e com a ONUDI no empreendedorismo jovem.

Caixa 3.5

A Rede Interagências das NU para o Desenvolvimento dos Jovens

A Rede Interagências para o Desenvolvimento dos Jovens das Nações Unidas é uma rede de mais de 30 entidades das Nações Unidas, cujo trabalho está relacionado com as questões de desenvolvimento para a juventude. O Programa para os Jovens, do Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das NU ocupa a Presidência Permanente, e a OIT a vice presidência. A Rede tem como objetivo aumentar a eficácia do trabalho das Nações Unidas no desenvolvimento dos jovens através do reforço da colaboração e intercâmbio, respeitando e aproveitando as vantagens dos pontos fortes de cada entidade e as suas abordagens e mandatos únicos.

No âmbito do Programa Mundial de Ação para a Juventude (*World Programme of Action for Youth - PMAJ*), a Rede defende, apoia e analisa os progressos sobre a implementação das resoluções da ONU, convenções e os objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente relacionados com os jovens. Também contribui para aumentar a compreensão e a visibilidade do trabalho do sistema das Nações Unidas sobre o desenvolvimento relativo à juventude.

A prioridade atual da Rede Interagências é um acompanhamento coordenado e eficaz para o documento final da Reunião de Alto Nível sobre a Juventude (julho de 2011). Isto inclui o desenvolvimento de um conjunto de indicadores para monitorizar o progresso dos países na implementação do PMAJ.

Fonte: UNDESA. (Departamento de Assuntos económicos e Sociais das NU)

3.2.3. O G20 e o emprego jovem

327. Para responder à crise, o G20 atribuiu a várias organizações internacionais, incluindo a OIT, FMI, OCDE e Banco Mundial, a tarefa de reportar aos Ministros das Finanças sobre as perspectivas de emprego mundial, e sobre o modo como o quadro para o Crescimento Forte, Sustentável e Equilibrado pode contribuir para a criação de emprego. Mais especificamente, a OIT tem vindo a apoiar o trabalho das cimeiras do G20 em áreas relacionadas com o crescimento, o emprego (nomeadamente a estratégia de formação) e proteção social (ver caixa 3.6 sobre a Estratégia de Formação do G20).

Caixa 3.6**Uma mão de obra qualificada para um Crescimento Forte, Sustentável e Equilibrado: uma estratégia de formação do G20**

Na Cimeira do G20 em Pittsburgh, realizada em setembro de 2009, os líderes mundiais concordaram sobre a importância de criar um quadro para o crescimento económico futuro orientado para o emprego. Solicitaram à OIT para desenvolver uma estratégia de formação para apoiar o crescimento forte, sustentável e equilibrado. A estratégia de formação apresenta um contexto estratégico para construir pontes entre o mundo do trabalho e o mundo do ensino e da formação. Esta estratégia reconheceu as diversas realidades e desafios comuns, ainda que diferentes. Apresenta um quadro comum para ir ao encontro das necessidades de competências atuais e futuras, através de uma abordagem holística e duma perspetiva do ciclo de vida, que abrangem as seguintes características:

- Educação geral abrangente e de boa qualidade;
- Caminhos contínuos de educação para o TVET e para o mundo do trabalho;
- Empregabilidade graças às competências de base, formação contínua e transferibilidade das competências, que permitam aos trabalhadores e empresas ajustarem-se à mudança;
- Sustentabilidade de um processo de desenvolvimento dinâmico; uso das competências como força motriz da mudança; e
- Convergência de políticas e mecanismos de coordenação.

328. O emprego jovem tem tido um lugar de destaque nas discussões e deliberações dos líderes do G20. Na Cimeira de Cannes em 2011, os líderes do G20 instituíram um Grupo de Missão para o Emprego (*Employment Task Force*), com o emprego jovem como a prioridade imediata para 2012. Este grupo foi convocado sob a Presidência mexicana do G20 com a OIT a apoiar o seu trabalho, em conjunto com outros parceiros. A revisão das políticas de juventude e programas de emprego dos países do G20 e a proposta de uma estratégia de emprego jovem estão entre as prioridades discutidas na reunião do Grupo de Missão na Cidade do México (dezembro de 2011); a questão também está na agenda para a reunião em Genebra (março de 2012), antes da reunião do G20 dos Ministros Trabalho e Emprego, de junho de 2012.

3.2.4. Outras parcerias

329. No âmbito das organizações de desenvolvimento, a OIT colabora com o Ministério alemão de Cooperação Económica e Desenvolvimento, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento no desenvolvimento e na constante atualização do inventário de Emprego Jovem (*Youth Employment Inventory-YEI*), um inventário global que fornece informações comparativas sobre intervenções de emprego jovem em todo o mundo.⁷ A OIT também está associada à Comissão Europeia e a OCDE na organização de fóruns de políticas e na realização de pesquisas conjuntas sobre o emprego jovem.

⁷ Ver www.youth-employment-inventory.org.

330. Mais recentemente, foi estabelecida pela OIT uma parceria com a Fundação MasterCard - um ator não-estatal envolvido na promoção do emprego jovem, particularmente em países de baixo rendimento da África subsaariana - para o desenvolvimento de um produto global que visa a melhoria do conhecimento e o entendimento do desafio do emprego jovem, e a sensibilização sobre o trabalho digno para os jovens através de uma campanha de comunicação mundial (ver caixa 3.7).

Caixa 3.7 Work4Youth (W4Y)

Foi criada uma parceria entre a OIT e a Fundação MasterCard para enfrentar a crise do emprego jovem e promover o trabalho digno para jovens mulheres e homens. O projeto "Work4Youth" visa melhorar as políticas e programas de emprego jovem através de um melhor conhecimento do desafio do emprego jovem a nível nacional, regional e global, bem como através da aplicação de boas práticas.

O projeto irá realizar 56 inquéritos nacionais lançados em 28 países, uma base de dados global de informação e indicadores dos inquéritos, uma base de dados global de informação e de boas práticas em políticas e programas de emprego jovem, 10 relatórios de síntese sobre emprego regional e tendências de transição para a juventude, abrangendo cinco regiões e publicado duas vezes em cada região (de 2013 e 2015), duas publicações sobre *Tendências Mundiais do Emprego para a juventude*, publicados em 2012 e 2014, cinco relatórios temáticos globais sobre questões fundamentais relacionadas com a transição dos jovens para o trabalho digno, publicados no final de 2015, um relatório sobre os ODM e trabalho digno para os jovens, a ser lançado em 2015. Foi lançada uma campanha global de comunicações para promover o trabalho digno, focalizada na criação de emprego, direitos dos trabalhadores e empregabilidade, conforme detalhado na resolução da Conferência sobre o emprego jovem.

331. Foi criada em 2008 uma parceria do emprego jovem entre a Fundação Internacional da Juventude, o YEN (REJ), o Instituto Árabe de Desenvolvimento Urbano, e do Projeto "Understanding Children's Work", para compilar e disseminar dados sobre programas de emprego jovem. Esta Parceria Global para o Emprego Jovem recebe apoio financeiro do *World Bank Development Grant Facility* e está focado na África e no Médio Oriente.

332. A Parceria Global para o Investimento na Juventude (*Global Partnership for Youth Investment*) é uma aliança de empreendedores sociais, investidores, instituições financeiras, os meios de comunicação e outras organizações que trabalham em conjunto para melhorar as vidas dos jovens. Esta parceria centra-se em raparigas adolescentes e mulheres jovens e trabalha para criar estratégias inovadoras de investimento de grande escala, que promovam oportunidades de desenvolvimento para os jovens do Sudeste da Ásia, África Meridional, o Médio Oriente e Norte de África.

333. Na Reunião Regional Africana da OIT realizada recentemente (Joanesburgo, outubro de 2011), quatro parceiros de desenvolvimento, nomeadamente o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), a União Africana (UA), a Comissão Económica para África (ECA) e a OIT, lançaram uma nova parceria regional sobre Emprego Jovem em África.⁸

⁸ ILO: Conclusions of the 12th African Regional Meeting, Johannesburg, 11–14 October 2011, http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/regional-meetings/africa/arm-12/reports/WCMS_165250/lang--en/index.htm.

334. Estão a ser desenvolvidas parcerias regionais semelhantes com a *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) para resolver o problema das piores formas de trabalho infantil e promover o trabalho digno par os jovens; a Reunião Ásia-Europa (ASEM) e as Reuniões da América Latina e Europa para promover o emprego jovem e a coesão social; a ASEAN +3 para explorar estratégias para promover empresas dos jovens na Ásia; e com o MERCOSUR para desenvolver um plano regional para o emprego jovem.

335. É claro que, embora tenham sido levadas a cabo várias iniciativas a nível internacional e regional, a profundidade e a amplitude da crise de emprego jovem atual requer o fortalecimento e o alargamento de parcerias a nível nacional, regional e global, para obter apoio político, partilhar competências, promover a coerência das políticas e mobilizar recursos compatíveis com as necessidades e a procura.

Capítulo 4

Resumo das observações e possíveis caminhos a seguir

336. A análise anterior revelou que a crise do emprego jovem - medido em termos de desemprego significativamente superior, empregos de menor qualidade para aqueles que encontram trabalho, marginalização crescente dos jovens e entre os jovens, transições inseguras e lentas da escola para a vida ativa e, acima de tudo, afastamento do mercado de trabalho atingiu dimensões intoleráveis. Esta crise aumentou a diferença entre as aspirações dos jovens e o potencial e oportunidades que lhes são oferecidas no mercado de trabalho e na sociedade.

337. A crise do emprego jovem é uma ameaça para a coesão social e para a estabilidade política. Reduz os potenciais de crescimento e desenvolvimento, diminui a inovação e criatividade na economia, e ameaça a sustentabilidade da solidariedade intergeracional e dos regimes de pensões. Está a comprometer a confiança dos jovens homens e mulheres nos paradigmas políticos atuais e na possibilidade de um futuro melhor.

338. Uma das grandes lições a retirar da crise global atual é que os jovens são particularmente vulneráveis a situações financeiras e económicas voláteis. Uma geração inteira de jovens enfrenta agora perspetivas de vida muito mais sombrias do que qualquer geração anterior. É inconcebível que se permita que isto volte a acontecer.

339. As expectativas de crescimento para 2012 foram reduzidas em muitos países em todo o mundo, com a iminência de uma nova recessão na Europa novamente. A curto e médio prazo, é imperativo que sejam tomadas todas as medidas para assegurar que as medidas de austeridade orçamental não prejudiquem as políticas e programas que promovem o emprego jovem e/ou impeçam a sua marginalização e afastamento do mercado de trabalho. Com maior destaque, uma questão chave da agenda política internacional é a reforma dos quadros de políticas, incluindo os sistemas financeiros, para introduzir medidas de proteção contra a recorrência de crises semelhantes no futuro e limitar a sua capacidade de contágio quando estas emergem.

340. A crise global agravou a crise pré-existente de emprego da qual o emprego jovem é um elemento integrante. A necessidade de um novo paradigma de para promover o crescimento inclusivo e gerador de emprego tem sido enfatizada em numerosos relatórios e reuniões do BIT, inclusive nos fóruns multilaterais e através de iniciativas interagências.¹ É importante que este novo enfoque sobre a crise do emprego jovem reforce o apelo à ação para tornar o emprego e a proteção social objetivos-chave das políticas económicas e das estratégias de desenvolvimento.

341. A análise apresentada no relatório mostra que a diminuição da procura agregada à escala mundial mas também nas situações específicas de cada país, é uma importante força motriz na crise do emprego jovem. Paradoxalmente no entanto, a maioria dos programas nacionais e programas sobre o emprego jovem concentram-se principalmente em intervenções no lado da oferta. Estas, por mais importantes que sejam, com todo o direito, não vão resolver a crise.

342. Está na altura de se prestar atenção à gestão da procura e ao papel das reformas macroeconómicas em prol do emprego e do crescimento gerador de emprego para promover a criação de emprego de qualidade, e garantir o enquadramento orçamental “favorável” aos jovens. Este relatório analisou exemplos específicos deste tipo de medidas, incluindo o papel de políticas anticíclicas, o acesso ao financiamento, as políticas contra as desigualdades para combater a marginalização dos jovens e para apoiar o consumo e estimular a procura.

343. A dimensão “juventude” das políticas de promoção do emprego deve estar firmemente integrada no processo de decisão política, e financiada através de recursos consistentes e alocações orçamentais regulares. Apesar dos progressos, muitos países ainda não assumiram suficientemente o compromisso político para abordar o objetivo do emprego jovem e pôr em prática um conjunto completo de medidas de política global incluídas nas conclusões sobre o emprego jovem adotadas pela Conferência em 2005.

344. No Capítulo 2 foram delineadas muitas lições valiosas a partir da análise de medidas e programas específicos implementados pelos países desde 2005, entre outras.

345. Apesar dos progressos significativos na educação de base, enormes défices permanecem no acesso e qualidade da educação de muitas crianças e adolescentes. É necessário fazer mais para proporcionar uma educação universal e reduzir as taxas de abandono escolar através de intervenções preventivas. O círculo vicioso do trabalho infantil e dos jovens desfavorecidos tem que ser resolvido por um conjunto coerente de políticas. O abandono escolar precoce representa um segmento importante dos jovens desfavorecidos; os sistemas de segunda oportunidade e as Políticas Ativas de Mercado de Trabalho podem desempenhar um papel importante na sua integração.

¹ ILO: Recovery and growth with decent work, Report of the Director-General, Report I(C), International Labour Conference, 99th Session, Geneva, 2010; ILO: Report of the Director-General – A new era of social Justice, Report I(A), International Labour Conference, 100th Session, Geneva, 2011 (Geneva); ILO: Resolution and conclusions concerning the recurrent discussion on employment, in Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Employment, International Labour Conference, 99th Session, Geneva, 2010 (Geneva), pp. 94–116; ILO: Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: building on experience, An ILO report, with substantive contributions from OECD, to the Meeting of G20 Labour and Employment Ministers, Washington, DC, 20–21 April 2010; ILO: Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience, um relatório da OIT para a Reunião de Ministros do Trabalho e do Emprego do G20, Washington, DC, 20–21 April 2010.

346. Os jovens não são um grupo homogêneo, por isso a focalização em grupos específicos e desvantagens e vulnerabilidades específicas nos mercados de trabalho é mais eficaz. Isto implica recursos e capacidade administrativa adequados para concretizar programas específicos tão complexos.

347. Como a grande maioria dos jovens vive em países em desenvolvimento, deve ser dado maior destaque aos modelos de crescimento que oferecem mais oportunidades de emprego produtivo no segmento formal da economia e às políticas que facilitem a transição para a formalidade para os numerosos jovens envolvidos em economias rurais e informais.

348. É dada relativamente pouca atenção à qualidade dos empregos. As políticas para facilitar o acesso ao emprego, incluindo o acesso a um primeiro emprego e experiência, não devem prejudicar os direitos do trabalho dos trabalhadores jovens. Essas políticas não devem estabelecer modelos que prendam os jovens a empregos de baixa qualidade e baixa remuneração ou dar origem a uma nova segmentação dos mercados de trabalho. Os jovens trabalhadores merecem iguais oportunidades de adquirir segurança de emprego e receber uma remuneração digna. Dar emprego aos jovens através de contratos precários ou pagando-lhes salários mais baixos que aos adultos não pode ser a melhor opção em matéria de políticas, e é provável que tenha um impacto negativo no seu bem-estar e nas suas perspectivas de carreira futuras. Existem alternativas melhores, sob a forma de subsídios salariais bem concebidos ou de prestações associadas ao trabalho.

349. As disparidades de género persistem em todos os aspetos da crise do emprego jovem; todas as medidas de política precisam de integrar uma dimensão de género diferenciada na sua conceção e implementação, e associá-la com políticas mais amplas de promoção da igualdade de género.

350. Os programas para promover o empreendedorismo dos jovens podem ter um contributo significativo para o aumento de oportunidades de emprego para os jovens. O acesso limitado do setor das PME aos financiamentos, que se deteriorou ainda mais durante a atual crise global, exige uma atenção urgente às reformas macroeconómicas e financeiras. Os jovens empresários devem ser enquadrados e protegidos da exposição aos riscos de criação de empresas de risco elevado.

351. Os recentes programas inovadores no setor público demonstraram ser eficazes pois o mesmo tempo nque oferecem emprego e proteção social aos jovens em situação de pobreza, são geradores de retornos económicos substanciais graças à criação de pequenas infraestruturas para aumentar a produtividade nas economias menos favorecidas.

352. Os sistemas TVET devem poder adaptar-se melhor às mudanças cada vez mais rápidas na procura de competências em todo o mundo. Há que explorar as oportunidades de utilizar tecnologias de informação e comunicação, em rápido crescimento em todo o mundo, para melhorar os seus currículos e ampliar a sua divulgação. Os sistemas duais de aprendizagem podem ser particularmente eficazes para vincular os jovens ao mundo do trabalho. Para melhorar a empregabilidade dos jovens, é fundamental dar maior ênfase à aprendizagem ao longo da vida e às competências sociais e pessoais.

353. As políticas ativas do mercado de trabalho são uma ferramenta importante para todos os jovens. São particularmente importantes para os jovens em situação desfavorecida e para combater o aumento do número de jovens que estão afastados tanto da educação e do sistema de formação como do mercado de trabalho. Os programas integrados que oferecem um conjunto de serviços e os adequam às necessidades heterogêneas dos seus clientes tendem a ser mais bem sucedidos. As PAMTs também são importantes para moderar o aumento do desemprego jovem durante uma crise. A sua eficácia para a criação de emprego é mais limitada se o principal problema for uma queda global na procura, como no presente contexto.

354. Muitos jovens não estão adequadamente cobertos pelos sistemas atuais de subsídios de desemprego e proteção social. Os candidatos ao primeiro emprego raramente têm direito às prestações de desemprego, enquanto os jovens com contratos temporários só são elegíveis para benefícios limitados devido ao seu período contributivo curto. Podem ser encontradas formas para dar maior proteção social a estes grupos de jovens. Uma lição importante é a necessidade de uma maior sinergia entre a proteção social e o apoio ao rendimento, e as medidas de ativação, para evitar efeitos perversos.

355. A experiência mostra que as políticas eficazes para o emprego jovem requerem um grau elevado de coordenação política, difícil mas necessária, e de coerência a nível nacional e internacional.

356. Enquanto estas e outras lições provenientes da OIT e de outros estudos analisados neste relatório fornecem parâmetros importantes para a formulação de políticas de emprego jovem, persistem grandes lacunas no conhecimento. Houve relativamente poucas avaliações rigorosas de todas estas políticas e programas, do seu impacto a curto e longo prazo, e da sua relação custo-benefício, inclusive nos países desenvolvidos. Esta situação tem que ser resolvida, já que as lições a retirar a partir de avaliações podem levar a uma maior eficácia dos programas e ao melhor direcionamento de recursos escassos. A construção contínua duma base de conhecimentos sobre políticas e programas nacionais e sobre a avaliação do impacto do conjunto de medidas é uma prioridade fundamental.

357 Existe uma grande lacuna entre as aspirações dos jovens para participar nos processos de elaboração de políticas sociais, económicas e políticas, e o espaço efetivo dado pelos sistemas políticos e instituições do mercado de trabalho, incluindo no diálogo social. Os media e as redes sociais são veículos importantes para a mobilização, voz e envolvimento dos jovens e, potencialmente, para as políticas de emprego jovem.

358. Por fim, uma crise de emprego jovem desta magnitude - um desafio comum para os países em todas as regiões e em diferentes níveis de desenvolvimento - só pode ser combatida com uma grande mobilização, coordenação e parcerias a nível global, pelo G20 e pela comunidade internacional, incluindo as instituições financeiras internacionais e outras organizações multilaterais e regionais, e o sistema das Nações Unidas. A OIT tem a responsabilidade principal de obter o apoio de todos estes atores.

Pontos sugeridos para discussão

1. *Políticas económicas e de emprego*
 - a) O que foi feito pelos governos e os parceiros sociais, a nível nacional, para implementar a resolução da Conferência Internacional do Trabalho em 2005 sobre o emprego jovem,¹ relativamente ao emprego, às políticas económicas e setoriais que afetam o emprego jovem, incluindo o papel do setor público e da economia social? Que abordagens políticas se revelaram eficazes?
 - b) O que foi feito pela OIT nesta área para apoiar os constituintes, e quais foram os resultados da sua ação?
2. *Empregabilidade - Educação, formação e competências, e a transição escola – vida ativa*
 - a) O que foi feito pelos governos e parceiros sociais, a nível nacional, para implementar a resolução de 2005 sobre o emprego jovem no que diz respeito à educação, formação, as qualificações e à empregabilidade dos jovens, bem como do sucesso da transição escola - vida ativa (incluindo o reconhecimento da aprendizagens adquiridas anteriormente e competências adquiridas em contexto de trabalho)? Que abordagens políticas se revelaram eficazes?
 - b) O que foi feito pela OIT nesta área para apoiar os constituintes, e quais foram os resultados do trabalho da OIT?
3. *Políticas do mercado de trabalho*
 - a) O que foi feito pelos governos e parceiros sociais para implementar a resolução de 2005 sobre o emprego jovem em relação às políticas ativas e passivas do mercado de trabalho, incluindo serviços de emprego e segurança social? Que abordagens políticas se revelaram eficazes?
 - b) O que foi feito pela OIT nesta área para apoiar os constituintes, e quais foram os resultados do trabalho da OIT?

¹ <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf>.

4. *Empreendedorismo jovem e trabalho independente de jovens*
 - a) O que foi feito pelos governos e os parceiros sociais, a nível nacional, para implementar a resolução de 2005 sobre o emprego jovem em relação ao empreendedorismo jovem e trabalho independente de jovens? Que abordagens políticas se revelaram eficazes?
 - b) O que foi feito pela OIT nesta área para apoiar os constituintes, e quais foram os resultados do trabalho da OIT?
5. *Direitos para os jovens*
 - a) O que foi feito pelos governos e os parceiros sociais, a nível nacional para implementar a resolução 2005 sobre o emprego jovem¹ relativamente a: (i) salários, condições de trabalho e direitos dos trabalhadores, e (ii) disposições contratuais? Que abordagens políticas se revelaram eficazes?
 - b) O que foi feito pela OIT nesta área para apoiar os constituintes, e quais foram os resultados do trabalho da OIT?
6. *O caminho a seguir*

Perante a evolução desde 2005, incluindo o agravamento da crise do emprego jovem, as crises financeiras e económicas globais, e tendo em vista as discussões sobre os pontos 1 ao 5, o que deve ser feito para implementar a resolução da Conferência 2005 de forma mais eficaz por: (a) governos, (b) parceiros sociais; (c) a Organização Internacional do Trabalho, e, se for o caso (d) instituições e os diálogos multilaterais, a fim de melhor contribuir para o emprego e os resultados do trabalho digno para os jovens?

Anexo I

Apoio da OIT sobre emprego jovem aos Estados-membros, 2006-11

Região	O emprego jovem nas estratégias nacionais de desenvolvimento e nas políticas de emprego	Planos de ação nacionais sobre o emprego jovem	Programas de emprego jovem	Formação ou estratégia de divulgação e sensibilização sobre emprego jovem
África	República Democrática do Congo, Gâmbia, Gana, Quênia, Lesoto, Libéria, Namíbia, Senegal, Serra Leoa, República Unida da Tanzânia, Uganda, Zimbabwe	Cabo Verde, República Democrática do Congo, Egito, Quênia, Lesoto, Malawi, Nigéria, Ruanda, Serra Leoa, Togo, Uganda	Benin, Botsuana, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Quênia, Libéria, Madagáscar, Mali, Mauritânia, Moçambique, Senegal, Serra Leoa, África do Sul, Sudão, República Unida da Tanzânia, Tunísia, Zâmbia	Serra Leoa, África do Sul, Zimbabwe
Ásia e Pacífico	Indonésia, Mongólia, Nepal, Timor-Leste	Indonésia, Quiribati, Filipinas, Sri Lanka, Timor-Leste, Vanuatu, Vietname	China, Ilhas Fiji, República Islâmica do Irão, Nepal, Filipinas, Ilhas Salomão, Timor-Leste, Vietname	Brunei, Ilhas Fiji, Indonésia, Nepal, Papua Nova Guiné, Samoa, Ilhas Salomão, Timor-Leste, Vanuatu
Europa e Ásia Central	Azerbaijão, Sérvia	Albânia, Sérvia, Turquia	Albânia, Bulgária, Sérvia, Turquia	Albânia, Azerbaijão, Sérvia, Turquia
América Latina e Caraíbas	Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Costa Rica, Equador, El Salvador, Paraguai, Peru	Honduras, Peru	Argentina, Brasil, Costa Rica, Equador, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru	Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, México, Nicarágua e Peru
Estados Árabes	Jordânia		Bahrein, Jordânia, Líbano, República Árabe Síria	Jordânia

Fonte: ILO: Programme implementation reports, 2006-07, 2008-09 e 2010-11.

Anexo II

Actividades em curso da OIT de cooperação técnica em matéria de emprego jovem

Região	País	Doador	Orçamento
África	Argélia, Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Comores, Egito, Guiné, Quênia, Libéria, Malawi, Mali, Moçambique, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, República Unida da Tanzânia, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbábwe	Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemanha, Itália, Japão, Luxemburgo, <i>Fundo para a realização dos ODM, Fundo One UN</i> (Fundo das Nações Unidas para a Ação), RBSA, Espanha, Suécia, Fundo da Construção da Paz das Nações Unidas, PNUD, FNUAP, ONUDI	48 617 330
Estados Árabes	República Árabe Síria e Territórios Ocupados da Palestina	UNDP	310 000
Ásia e Pacífico	China, Indonésia, Quiribati, Nepal, Filipinas, Sri Lanka, Timor-Leste, Vietname, Iémen	Austrália, MDG Achievement Fundo Espanha para a realização dos ODM, Países Baixos, <i>One UN Fund</i> (Fundo das Nações Unidas), UNDP, UNICEF	37 931 480
Europa e Ásia Central	Albânia, Sérvia, Turquia	MDG Achievement Fund de Espanha	4 190 000
América Latina e Caribe	Brasil, Costa Rica, Equador, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru	MDG Achievement Fund de Espanha	12 841 652
Inter-Regional	Vários países	MDG Achievement Fund de Espanha, Fundação MasterCard, Suécia e Suíça	19 145 623
		TOTAL	123 036 094

Fonte: ILO, *Technical Cooperation database of the Youth Employment Programme, November 2011.*