



Organização
Internacional
do Trabalho



8^a

REUNIÃO REGIONAL EUROPEIA

Tornar o trabalho digno
uma realidade na Europa
e na Ásia Central

Relatório do Director-Geral
Volume I, Parte 2

Tornar o trabalho digno uma realidade na Europa e na Ásia Central

O relatório do Director-Geral para a Oitava Reunião Regional Europeia é constituído por dois volumes. O Volume I intitula-se «*Tornar o trabalho digno uma realidade na Europa e na Ásia Central*» e foi dividido em duas partes. A 1ª Parte fornece uma análise geral sobre as recentes tendências do mundo do trabalho na região. A 2ª Parte está organizada em sete capítulos temáticos. O Volume II intitula-se «*Concretizar a Agenda do Trabalho Digno: A acção da OIT de 2005-2008*»

Oitava Reunião Regional Europeia
Lisboa, Fevereiro 2009

Tornar o trabalho digno uma realidade na Europa e na Ásia Central

Relatório do Director-Geral

Volume I, Parte 2

BUREAU INTERNACIONAL DO TRABALHO

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2009
Publicado em 2009

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

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

Tornar o Trabalho digno uma realidade na Europa e na Ásia Central

ISBN: 978-92-2-821869-5 (print); 978-92-2-821870-1 (web pdf)

Também disponível em Inglês: *Delivering decent work in Europe and Central Asia*, Geneva, 2009, Copyright © International Labour Organisation (ISBN 978-92-2-121869-2), Francês: *Concrétiser le travail décent en Europe et en Asie Centrale* (ISBN 978-92-2-221869-1), Copyright © Organisation Internationale du Travail, Genève, 2009, e Espanhol: *Logros concretos relativos al trabajo decente en Europa y Asia Central*, Ginebra, 2009 (ISBN 978-92-2-321869-0), Copyright © Organización Internacional del Trabajo.

Depósito Legal:

Tradução: Traducta

Impressão: Image Factory

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

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

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

Informação adicional sobre as publicações do BIT pode ser obtida no Escritório da OIT em Lisboa,

Rua Viriato nº 7, 7º, 1050-233 LISBOA-PORTUGAL

Tel. +351 213 173 447, fax +351 213 140 149 ou directamente através da nossa página da

internet www.ilo.org/lisbon

Impresso em Portugal

Abreviaturas	vii
1. Direitos fundamentais no trabalho na Europa e na Ásia Central	1
1.1 Liberdade sindical	2
1.2 Trabalho infantil	6
1.3 Trabalho forçado	8
1.4 Discriminação	13
2. Contexto económico e situação do emprego (1995-2007)	19
2.1 Contexto macroeconómico	19
2.1.1 Estrutura do crescimento e emprego numa economia regional diferenciada	20
2.1.2 Especialização do comércio, balança de transacções correntes e regimes de taxas de câmbio	24
2.1.3 Definições da política macroeconómica: Constrangimentos da política orçamental, coordenação e programas de apoio da UE	27
2.2 Emprego	28
2.2.1 Uma população activa em mudança	29
2.2.2 Tendências no emprego e desemprego	30
2.2.3 A divergência entre as tendências de emprego	35
2.2.4 Crescimento da produtividade	37
2.2.5 Emprego informal	39
2.2.6 Migração por motivos de emprego	41
2.3 Expectativas goradas na região: principais défices a ultrapassar, no emprego	43
2.4 Conclusões	48
3. Políticas do mercado de trabalho de conciliação entre flexibilidade e segurança	51
3.1 Flexibilização das relações de trabalho	53
3.2 Dinâmica do mercado de trabalho: estável ou em processo de estabilização ...	57
3.3 Legislação de protecção do emprego: tendência geral para a liberalização	60
3.4 O impacto das instituições do mercado de trabalho	63
3.5 Conclusões práticas	65

4. Qualidade da vida profissional	69
4.1 Trabalho e família	69
4.1.1 A dimensão de género das tensões entre trabalho e família	70
4.1.2 Os diferentes modelos de conciliação trabalho-família	72
4.1.3 Diferentes reformas no equilíbrio trabalho-família	73
4.1.4 Considerações sobre as políticas adoptadas	75
4.2 Tendências e questões relativas ao tempo de trabalho	77
4.2.1 Evolução do trabalho a tempo parcial	78
4.2.2 Organização do tempo de trabalho	79
4.2.3 Sugestões de políticas	80
4.3 Conclusões	82
5. Protecção social	83
5.1 Visão geral da protecção social na Europa e Ásia Central	83
5.2 Segurança dos rendimentos no desemprego	87
5.3 Segurança dos rendimentos na reforma e em caso de perda do responsável pelo sustento da família	89
5.4 Acesso aos serviços de saúde	90
5.5 Saúde e segurança no trabalho	92
5.6 Desafios para as políticas de protecção social	94
5.7 Natureza das soluções	99
5.8 Indicadores para a reforma das políticas sociais e económicas e acção da OIT	100
5.9 Conclusões práticas: meios e objectivos	101
6. Novos desafios salariais	103
6.1 Evolução dos salários: principais tendências	103
6.2 Baixos salários e salário mínimo	107
6.3 Desigualdade salarial e discriminação salarial	111
6.4 Sistemas de remuneração	113
6.5 Não pagamento de salários ou não declarado	114
6.6 Salários e diálogo social	115
6.7 Conclusões práticas	117
7. Diálogo social	121
7.1 Convergência e diversidade nas práticas de relações de trabalho	121
7.2 As organizações de empregadores	125
7.3 Sindicatos	129
7.4 Conclusões e opções estratégicas	132
Bibliografia	135

Abreviaturas

ADB	Banco Asiático de Desenvolvimento
CEDEFOP	Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional
CEI	Comunidade de Estados Independentes
CES	Confederação Europeia de Sindicatos
CFA	Comité da Liberdade Sindical da OIT
CIT	Conferência Internacional do Trabalho
EEE	Estratégia Europeia de Emprego
Eurostat	Serviço de Estatística das Comunidades Europeias
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
OSCE	Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
LPE	Legislação de Protecção do Emprego
PME	Pequenas e Médias Empresas
SPG	Sistema de Preferências Generalizadas
SST	Segurança e Saúde no Trabalho
UE	União Europeia
UE-10	Bulgária, Hungria, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia, República Checa e Roménia.
UE-12	Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, República Checa e Roménia.
UE-15	Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Suécia.
UE-27	Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Roménia e Suécia.
UEM	União Económica e Monetária
WIIW	Instituto de Estudos Económicos Internacionais de Viena

1. *Direitos fundamentais no trabalho na Europa e na Ásia Central*

A região da Europa e da Ásia Central detém a mais elevada taxa de ratificação das oito Convenções fundamentais da OIT relacionadas com a Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998. Faltam unicamente três ratificações de países da Ásia Central. Este elevado grau de compromisso para com os princípios e direitos fundamentais no trabalho proporciona uma base sólida para a implementação da Agenda para o Trabalho Digno. Apesar disso, continua a haver problemas de implementação em toda a região. Mesmo nos casos em que se verifica um forte compromisso jurídico para com os direitos no trabalho, há uma necessidade permanente de garantir que as instituições nacionais relevantes, nomeadamente as administrações do trabalho e as organizações de empregadores e de trabalhadores, livremente constituídas e em funcionamento, estejam à altura da tarefa.

O quadro global para os direitos fundamentais no trabalho foi definido na Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social de Copenhaga, em 1995, e as respostas da OIT surgiram sob a forma da Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998, e agora sob a forma da Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008. As funções normativas da OIT proporcionam uma forma de influência diferente e potencialmente eficaz, no mínimo em três domínios, relativamente às situações descritas no presente relatório.

Em primeiro lugar, as diferentes Convenções e Recomendações, juntamente com as orientações fornecidas por outros importantes textos da OIT, como a Declaração Tripartida relativa às Empresas Multinacionais e à Política Social, as Conclusões de 2007 relativas à promoção de empresas sustentáveis e as Conclusões de 2006 relativas à cooperação técnica, definem os objectivos da OIT e os meios para os atingir.

Em segundo lugar, estas normas estabelecem um conjunto de direitos individuais e colectivos que proporcionam aos trabalhadores e aos empregadores ferramentas adicionais para a abordagem de questões relacionadas com o trabalho digno. Estas consistem em direitos colectivos à informação e à consulta e em direitos de liberdade sindical e de negociação, direitos individuais de liberdade face à discriminação e direitos legais e negociados relativamente às condições de emprego que podem ser reivindicados e aplicados através do sistema judicial.

Em terceiro lugar, o sistema de supervisão da OIT, reproduzido no diálogo nacional e nos processos legais, permite que todas as partes envolvidas efectuem a monitorização dos Estados à medida que estes concretizam os seus compromissos para com os direitos e princípios no trabalho, identifiquem os domínios a abordar pelos serviços consultivos e de cooperação técnica do BIT e efectuem a monitorização das medidas tomadas para dar resposta a eventuais falhas.

Determinadas instituições cruciais da região também desempenharam um papel importante no fortalecimento de direitos fundamentais no trabalho, mais concretamente a União Europeia (UE), o Conselho da Europa e a Organização para a Segurança e a

Cooperação na Europa (OSCE). Mais recentemente, o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento intensificou a cooperação com a OIT e conferiu maior destaque às normas fundamentais no trabalho. O Sistema de Preferências Generalizadas da UE (SPG e SPG+, destinado a economias vulneráveis que solicitam a inclusão no programa), através do qual a UE confere acesso preferencial não recíproco ao mercado da UE, também contribui para o reforço do cumprimento dos direitos fundamentais no trabalho. A ratificação e o cumprimento das Convenções fundamentais da OIT constituem uma condição para o acesso ao comércio preferencial SPG+. Além disso, os países podem ser retirados da lista de beneficiários do SPG na eventualidade de violações graves e sistemáticas ¹. A promoção do trabalho digno, incluindo as Convenções da OIT sobre os direitos fundamentais no trabalho e outras Convenções da OIT classificadas pela OIT como actualizadas, também faz parte do diálogo da UE em curso e é um aspecto dos acordos com outras regiões e países do mundo.

Na medida em que todos os Estados-Membros da UE (UE-27) ratificaram as Convenções da OIT sobre os direitos fundamentais no trabalho, e como a promoção destas Convenções faz parte da função dos instrumentos de política externa da EU, é importante garantir a coerência entre a dimensão interna e a externa. Um elemento que merece atenção neste contexto é o facto de o Tribunal Europeu de Justiça ter recentemente regulamentado sobre a relação entre os direitos fundamentais dos trabalhadores, como o direito à acção colectiva e à negociação colectiva, e liberdades económicas no mercado interno da UE, como a prestação de serviços transnacionais e o direito de estabelecimento em toda a UE ². A OIT notou com interesse que a Agenda Social Europeia renovada de 2 de Julho de 2008 salienta o empenho da Comissão Europeia em garantir que não haja contradição entre as liberdades económicas e a protecção dos direitos fundamentais. Além disso, o Parlamento Europeu adoptou recentemente um relatório sobre os desafios que se colocam às convenções colectivas na UE ³, o qual se refere explicitamente à Convenção da OIT (n.º 87), sobre a Liberdade Sindical e Protecção do Direito Sindical, 1948 e à Convenção (n.º 98), sobre a aplicação do Direito de Organização e de Negociação Colectiva, 1949. O Parlamento considera no seu relatório que o exercício dos direitos fundamentais, como reconhecido pelos Estados-Membros da UE, nas Convenções da OIT e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, não deve ser posto em risco. Além disso, sublinha que o Tratado de Lisboa (ainda não em vigor) inclui a Carta dos Direitos Fundamentais e que estes instrumentos serão legalmente vinculativos. Salienta também a importância da Convenção (n.º 94), sobre Cláusulas Laborais (Contratos de Direito Público), 1949, pela sua contribuição para a dimensão social da contratação pública.

1.1. Liberdade sindical

A Europa e a Ásia Central podem sentir-se satisfeitas com a ratificação quase total das Convenções (n.º 87) e (n.º 98). A Convenção (n.º 98) foi ratificada por todos os países da região e só o Usbequistão não ratificou a Convenção (n.º 87).

¹ A Bielorrússia foi temporariamente retirada da lista em 2006, em virtude de dados que sugerem violações das Convenções n.º 87 e n.º 98 da OIT, até se decidir que as razões que justificaram a sua retirada temporária já não se verificam (Regulamento (CE) n.º 1933/2006 do Conselho).

² Acórdão Viking (Processo C-438/05), Acórdão Laval (Processo C-341/05), Acórdão Rüffert (Processo C-346/06) e Processo C-319/06 (*Comissão v. Luxemburgo*).

³ 2008/2085 (INI).

Quadro 1.1. Número e percentagem de Estados-Membros da OIT que ratificaram as Convenções (n.º87) e (n.º98)

	África	Américas	Ásia-Pacífico*	Europa e Ásia Central	Estados Árabes da Ásia Ocidental
Convenção (n.º87)	48 (91%)	33 (94%)	14 (45%)	50 (98%)	3 (27%)
Convenção (n.º98)	52 (98%)	32 (91%)	17 (55%)	51 (100%)	6 (55%)

* Não inclui os membros dos Estados Árabes.

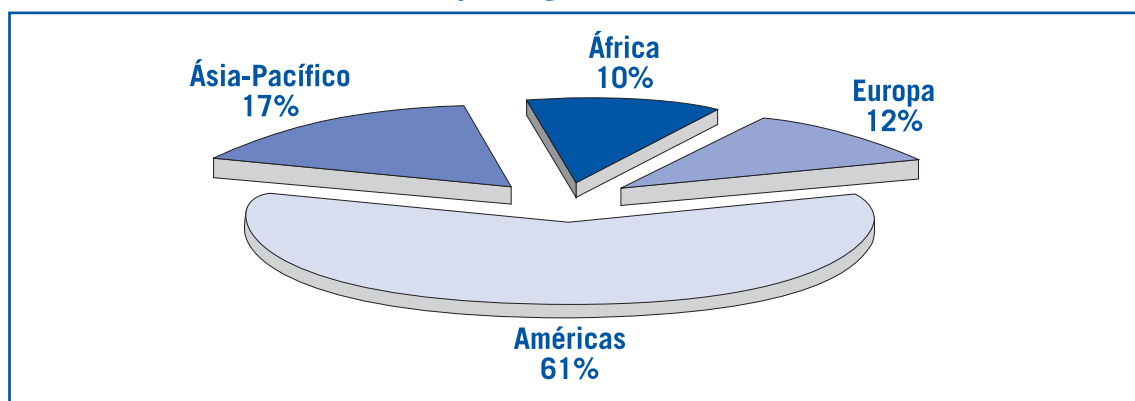
Fonte: BIT.

Contudo, a ratificação não significa que os direitos e princípios em causa sejam totalmente implementados em todos os países. A situação relativa à aplicação efectiva dos direitos de liberdade sindical e de negociação colectiva, tanto nos Estados-Membros que procederam à ratificação como nos que não o fizeram, reflecte-se no trabalho de supervisão da OIT. Por várias vezes surgiram no sistema de supervisão casos relacionados com a liberdade sindical e a negociação colectiva, em relação a quase todos os países da região. As tendências mais recentes, especialmente as verificadas no Comité da Liberdade Sindical (CFA) do Conselho de Administração do BIT, são em seguida analisadas, actualizando a informação apresentada na sessão de Junho de 2008 da Conferência Internacional do Trabalho (CIT) no mais recente Relatório Global (BIT, 2008).

Entre Março de 2005 e Junho de 2008, o CFA adoptou 43 relatórios individuais sobre casos verificados em países na região, dos quais 33 se referiam à Europa Central e de Leste.

Uma avaliação das alegações de acordo com os respectivos assuntos revela que, embora o número de casos na Europa e na Ásia Central, relativos à negação das liberdades civis e a actos de discriminação anti-sindical fosse inferior à média global, as alegações relativas a outro tipo de problemas salientam a necessidade de uma maior concentração na melhoria de quadros e procedimentos legais, como os relacionados com a criação de organizações de trabalhadores e de empregadores e os esforços envidados no sentido de garantir que funcionem livremente.

Gráfico 1.1. Relatórios individuais adoptados pelo CFA entre Março de 2005 e Junho de 2008 por região



Fonte: BIT.

Quadro 1.2. Alegações analisadas pelo CFA entre Março de 2005 e Junho de 2008 relativamente a países da Europa e da Ásia Central, consoante o tipo de alegação (percentagem)

	Negação de liberdades civis	Legislação restritiva e actividades	Regulamentos, eleições organizações	Estabelecimento de anti-sindical	Direito à greve	Actos de discriminação	Interferência	Negociação colectiva
A nível mundial (673)	14	6	7	10	9	31	8	15
Europa e Ásia Central (77)	5	13	18	10,5	14	17	10,5	12

Fonte: BIT.

Alguns dos sindicatos recentemente criados nos países da Comunidade de Estados Independentes (CEI) continuam a enfrentar dificuldades em funcionar paralelamente a estruturas sindicais tradicionais. Alguns dos casos são graves e arrastam-se há muito tempo, como o da Bielorrússia, onde uma Comissão de Inquérito emitiu um conjunto de recomendações em 2004. Este caso diz respeito aos obstáculos à realização de registo com que se deparam os sindicatos não tradicionais e ao assédio dos respectivos dirigentes e sócios. Embora o Governo da Bielorrússia tenha recentemente declarado que pretende resolver os problemas por via de negociações e consenso entre todas as organizações, as principais recomendações da Comissão de Inquérito não foram ainda implementadas.

No caso da República da Moldávia, o CFA expressou a sua preocupação relativamente à fusão de duas centrais sindicais, que ocorrera num contexto de alegações persistentes de interferência e pressão exercida sobre sindicatos independentes para que estes alterassem a sua filiação, no sentido de se tornarem membros de uma confederação alegadamente apoiada pelo Governo (Processo n.º 2317). Outros desafios que os sindicatos enfrentam nos países da CEI, como por vezes os respectivos governos reconhecem (do Azerbaijão, por exemplo), incluem obstáculos ao direito sindical e de negociação colectiva com que se deparam os trabalhadores sindicalizados de empresas multinacionais.

As questões suscitadas pelos órgãos de supervisão relativamente a países da Europa e da Ásia Central não se limitam a uma só sub-região. Estes órgãos continuam a expressar a sua preocupação relativamente às restrições do direito à greve em toda a região, em especial no que concerne à função pública (Albânia, Alemanha, Bulgária, Noruega, Polónia e Turquia). Há já alguns anos que os órgãos de supervisão solicitam ao Governo da Turquia que altere as disposições legislativas que, entre outras restrições, proíbem greves gerais e de simpatia e greves em muitos serviços que não podem ser considerados essenciais. Em 2008, a pedido do Comité de Aplicação das Normas da CIT, o Governo da Turquia aceitou uma missão do BIT, que ajudou o Governo a avaliar possíveis abordagens à reforma legislativa que daria resposta às preocupações dos órgãos de supervisão. Os órgãos de supervisão da OIT/BIT solicitaram à Noruega que evitasse a utilização de intervenção legislativa e de arbitragem obrigatória com a finalidade de pôr termo a acções de protesto em sectores que não são considerados essenciais.

Os órgãos de supervisão da OIT salientaram a necessidade de adopção de disposições legislativas específicas que estabeleçam sanções eficazes e suficientemente dissuasoras em casos de discriminação anti-sindical (Geórgia, Polónia, República da Moldávia, Suíça e Ucrânia). Os órgãos de supervisão também comentaram actos de interferência exercida por empregadores em questões sindicais internas (Bulgária, Malta, Polónia, República da Moldávia e Ucrânia).

A Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações constatou que o Código do Trabalho da Geórgia adoptado em 2006 não está em conformidade com as disposições da Convenção (n.º98) em particular, na medida em que não contempla a protecção adequada contra a discriminação anti-sindical e contra actos de interferência exercida por organizações de empregadores em actividades sindicais, e parece não promover a negociação colectiva. O caso foi debatido pelo Comité de Aplicação das Normas, que salientou a importância da cooperação tripartida para que se encontrem soluções.

No caso da Suíça, o CFA notou que a legislação nacional não cumpre os requisitos da (n.º98), visto que não prevê a possibilidade de obrigar à readmissão de representantes sindicais despedidos por razões anti-sindicais. O CFA constatou também que as indemnizações atribuídas em tais casos, que não devem ultrapassar os seis meses de salário, são insignificantes e não funcionam como factor dissuasor. Por conseguinte, o CFA solicitou uma maior protecção contra o despedimento anti-sindical (Processo n.º 2265). No que concerne à Polónia, foi chamada a atenção para a necessidade de analisar rapidamente os casos relacionados com discriminação anti-sindical, para que as soluções necessárias possam ser realmente eficazes (Processo n.º 2474). O caso em questão referia-se ao despedimento de um dirigente sindical em 2004, e no entanto continuava pendente nos tribunais em 2008. No que concerne à Ucrânia, uma série de alegados casos de discriminação anti-sindical e de interferência nos assuntos internos dos sindicatos foram analisados pela primeira vez em 2005. No seguimento do envio de uma missão com contactos directos à Ucrânia, o CFA verificou os esforços efectuados pelo Governo através do diálogo construtivo com as duas maiores centrais sindicais no sentido de encontrar soluções para as questões suscitadas. Em 2008, o CFA notou com interesse a informação fornecida pelo Governo relativamente ao resultado de investigações sobre todos os casos de alegadas violações dos direitos sindicais e considerou que o caso não exigia investigação suplementar (Processo n.º 2388).

Numa série de casos relacionados com a liberdade sindical de organizações de empregadores (Bósnia e Herzegovina, República da Moldávia e a antiga República Jugoslava da Macedónia), o CFA analisou questões relacionadas com o registo e tratamento fiscal e constatou que se verificaram progressos. Em 2004, a Confederação Nacional de Empregadores da República da Moldávia (CNPM) apresentou ao CFA uma queixa alegando que, ao não permitir que as quotas de sócios de organizações de empregadores fossem consideradas como custos deduzíveis nos impostos, o Governo estava a limitar as actividades e o desenvolvimento das organizações de empregadores (Processo n.º 2350). O CFA convidou o Governo a rever o Código Fiscal, após consulta a todos os parceiros sociais em causa, com a finalidade de ser encontrada uma solução para a questão que fosse satisfatória para ambas as partes. Em 2007, o CFA verificou com satisfação que o Código Fiscal tinha sido alterado em 2006, de modo a permitir a dedução fiscal das quotas dos sócios.

No que se refere à antiga República Jugoslava da Macedónia, em 2001 o Sindicato de Empregadores da Macedónia (UEM, em inglês) apresentou uma queixa ao CFA, alegando que as organizações de empregadores não podiam registar-se ou envolver-se em processos de negociação colectiva (Processo n.º 2133). O CFA, verificando a aparente ausência de legislação para registo e reconhecimento jurídico das organizações de empregadores, solicitou ao Governo que garantisse o reconhecimento das organizações de empregadores de acordo com um estatuto correspondente aos seus objectivos e que completasse o registo do UEM. Em 2006, a Comissão de Peritos registou com interesse a informação fornecida pela Confederação de Empregadores da República da Macedónia, sucessora do UEM, declarando que se tinha registado.

Em 2001, os Empregadores da Bósnia e Herzegovina e a Confederação de Empregadores da República Srpska apresentaram ao CFA uma queixa alegando que as confederações de empregadores não podiam registar-se como organizações de empregadores (Processo n.º 2140). Em 2002, o CFA solicitou ao Governo a realização de conversações com vista à finalização do processo de registo dos queixosos e da Confederação de Empregadores da Bósnia e Herzegovina. Em Junho de 2007, os Empregadores membros do Comité de Aplicação das Normas declarou que a situação legal no país já não aparentava afectar a possibilidade de as organizações de empregadores se organizarem a nível nacional.

Entretanto, as reformas legislativas e a introdução de nova regulamentação numa série de países continuaram durante os últimos anos a reforçar os direitos sindicais e de negociação colectiva. Estas transformações internas na legislação e na prática ocorrem numa altura em que se faz sentir o impacto da globalização. A liberdade sindical e a negociação colectiva são elementos fundamentais para a criação de respostas nacionais e sectoriais às novas realidades económicas e sociais, embora se verifique a necessidade de mais investigação neste domínio. Este aspecto da agenda da OIT, como sublinhado pelo Conselho de Administração em Novembro de 2007, inclui a promoção da ratificação e da implementação eficaz das respectivas normas internacionais do trabalho, a prestação de serviços a constituintes em domínios que os ajudem a pôr em prática estes princípios e o fortalecimento da base de conhecimentos do BIT para facilitar este trabalho e as suas funções de sensibilização ⁴. Um debate sobre a situação, tendências, lacunas e sucessos relativos à liberdade sindical e à negociação colectiva nos países da região contribuirá para o enriquecimento deste aspecto da agenda da OIT.

1.2. Trabalho infantil

A ratificação da Convenção (n.º 138) sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego, 1973, e da Convenção (n.º 182) relativa à Interdição das Piores Formas de Trabalho das Crianças, 1999, é quase total na região. Só o Turquemenistão não ratificou a Convenção (n.º 182), e nem o Turquemenistão nem o Usbequistão ratificaram a Convenção (n.º 138) (em ambos os casos, não foi devidamente entregue a declaração necessária relativa à idade mínima especificada).

Embora as mais recentes estimativas da OIT relativamente ao trabalho infantil revelem uma diminuição do número de crianças que trabalham, a nível global e na região, existem lacunas significativas de informação em relação a diversos países da região, em termos do número de crianças envolvidas e dos sectores em que exercem actividade (OIT,

⁴ GB.300/ESP/1.

2006a). A inexistência de informação sobre o trabalho infantil verifica-se especialmente nos países da UE. Assim, seria bastante benéfica a realização de um esforço dirigido no sentido de produzir estatísticas e estudos sobre o trabalho infantil (incluindo exemplos de boas práticas).

O trabalho dos órgãos de supervisão da OIT confirma que mesmo nos países mais desenvolvidos existem algumas formas de trabalho infantil, inclusive nas suas piores formas – desde o trabalho perigoso realizado por adolescentes à utilização de crianças na prostituição – e que há necessidade de cooperação e assistência internacional.

É evidente que o trabalho infantil continua endémico em determinadas zonas. Na Ásia Central e no Cáucaso, muitas crianças de rua tornam-se vítimas das piores formas de trabalho infantil e as crianças dos meios rurais realizam trabalho perigoso na agricultura. Além disso, é comum que as crianças de meios rurais sejam traficadas para centros urbanos ou para países mais ricos visando a exploração laboral, incluindo a exploração sexual com fins comerciais. Uma economia informal muito desenvolvida também favorece a exploração de crianças na sub-região.

Embora a abordagem adoptada pelo Programa Internacional da OIT para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) na região possa ser semelhante à adoptada em outras partes do mundo, existem alguns aspectos específicos da região. A UE é uma força motriz da mudança social na região, através do processo de adesão, do Processo de Estabilização e de Associação e da Política de Vizinhança, os quais podem contribuir para acelerar o progresso da eliminação do trabalho infantil. Os órgãos regionais, como o Conselho da Europa e a OSCE, têm uma influência considerável na obtenção de apoio político para determinadas questões como a da eliminação do tráfico de seres humanos. Os mecanismos e as instituições de protecção da criança, como os agentes de protecção da criança em três cidades da Albânia e a Autoridade Nacional para a Protecção dos Direitos da Criança na Roménia, proporcionam a estrutura à volta da qual se podem desenvolver actividades.

O papel dos sindicatos e das organizações de empregadores na abordagem do trabalho infantil está bem exemplificado na Albânia e no Tajiquistão. Na Albânia, o trabalho infantil provou frequentemente ser um assunto relativamente ao qual os sindicatos de ideologias políticas opostas estão preparados para pôr de lado as suas diferenças de modo a unir forças e recursos para o bem comum. Por exemplo, através de um projecto do IPEC de reforço de competências, os dirigentes e representantes dos dois sindicatos da educação do país receberam informação, competências e ferramentas para o desenvolvimento de programas e actividades conjuntas, em questões de preocupação comum. Em seguida, os dois sindicatos negociaram conjuntamente uma Convenção colectiva revista com o Ministério da Educação, no sentido de incluir uma cláusula sobre trabalho infantil, centrada na matrícula e na frequência escolar e nas crianças que trabalham. O Tajiquistão foi seleccionado para um estudo sobre a transição entre a escola e o trabalho, com vista ao desenvolvimento de recomendações políticas que permitam integrar as questões relativas ao trabalho infantil em estratégias nacionais de emprego jovens.

O tráfico e outras das piores formas de trabalho infantil também continuam a verificar-se na região devido à falta de oferta de emprego, à crescente subida do custo de vida, ao aumento da estratificação social e ao enfraquecimento da rede de protecção social. Contudo, não existem estatísticas fiáveis sobre a dimensão do tráfico. A maioria dos dados disponíveis refere-se unicamente à instauração de acções penais, e por conseguinte subestima significativamente a dimensão do problema. No que concerne ao tráfico de crianças, existe ainda a necessidade de melhorar a cooperação legislativa entre

os países da região. Por exemplo, na Roménia, que continua a ser um país de origem, o Governo aumentou a colaboração com determinados países de destino. As medidas tomadas incluem a conclusão de um acordo com a Espanha para solucionar o problema das crianças ciganas (Roma) não acompanhadas que vivem neste país. Foi renovado um acordo com França, sobre a protecção e repatriamento de crianças ciganas (Roma) não acompanhadas, e estão em curso negociações com a Itália para a assinatura de um acordo bilateral sobre a questão.

Algumas crianças, em especial as crianças Roma, são particularmente vulneráveis, sobretudo no que concerne às piores formas de trabalho infantil. A Comissão de Peritos recomenda frequentemente que os países tomem as medidas necessárias para proteger as crianças Roma, garantindo a sua retirada das piores formas de trabalho infantil, a sua reabilitação e integração na sociedade e o seu acesso à educação. A educação é claramente a resposta correcta ao trabalho infantil. As taxas de matrícula na escola primária na região situam-se em cerca dos 90%, uma percentagem bastante acima da média global. No entanto, ao longo dos últimos 15 anos, registou-se uma redução acentuada da frequência do ensino pré-escolar, do ensino secundário e da formação profissional. O analfabetismo está também a aumentar em determinados países. As categorias populacionais com o nível mais baixo de sucesso escolar incluem os pobres, as minorias étnicas, as famílias rurais, as crianças com necessidades especiais e as crianças em instituições (orfanatos).

Quadro 1.3. Percentagem de crianças (entre os 7 e os 14 anos) de acordo com a situação e actividade (países seleccionados)

País	Crianças que se dedicam em exclusivo à actividade económica	Crianças que frequentam a escola em exclusivo	Crianças que acumulam a actividade económica e a escola	Crianças que não se dedicam à actividade económica nem frequentam a escola
Azerbaijão	0,3	92,4	4,9	2,4
Portugal	0,1	95,9	3,5	0,5
Roménia	0,3	93,0	1,1	5,6
Turquia	1,0	90,9	1,6	6,6
Ucrânia	0,1	95,4	2,8	1,7

Nota: Com base em anos diferentes, entre 1999 e 2006.

Fonte: Programa de Monitorização e Informação Estatística sobre o Trabalho Infantil do BIT (SIMPOC).

1.3. Trabalho forçado

O trabalho forçado na Europa e na Ásia Central está geralmente associado a campos de trabalho em prisões durante a era comunista ou ao tráfico de mulheres para exploração sexual. Durante os últimos anos, no entanto, registou-se um aumento da sensibilização relativamente a práticas de trabalho coercivas que podem existir nos principais sectores económicos. Mais de 80% do trabalho forçado verifica-se actualmente no sector da economia privada. A maioria do trabalho forçado na Europa e na CEI é o resultado de processos de migração maioritariamente irregulares.

Segundo as estimativas do BIT, existem no mínimo 570 000 vítimas de trabalho forçado em países industrializados e em países em transição, das quais 470 000 foram traficadas (BIT, 2005a). Da mesma forma, segundo estimativas do Serviço Europeu de Polícia (Europol), o número de vítimas na Europa “deve ser contabilizado em centenas de milhares” (Europol, 2008). Devido à natureza oculta e frequentemente criminosa do tráfico humano, é difícil obter estimativas fiáveis. Países com dados sólidos, como a Alemanha e os Países Baixos, desenvolveram fortes mecanismos de cumprimento da lei e de recolha de dados. Contudo, calcula-se que mesmo assim o número real seja muito superior, visto que a maioria das vítimas não é identificada. A recolha sistemática de dados na região tem sido dificultada pelo facto de os diversos países envolvidos terem diferentes quadros jurídicos e diferentes mecanismos de identificação de vítimas. Está em curso um processo de harmonização entre os países da UE-27, mas até ao momento não deu origem a dados mais fiáveis.

As vítimas de tráfico humano são recrutadas no respectivo país de origem, em países de trânsito ou de destino. O recrutamento é muitas vezes enganador, chegando por vezes a ser coercivo. Os migrantes são enganados relativamente às condições de vida e de trabalho ou quanto à natureza do trabalho, enganados por contratos que os tornam dependentes dos traficantes ou do futuro empregador, ou são forçados a pagar custos elevados pela viagem para o país de destino. Em alguns casos, esta situação pode resultar em servidão por dívidas. A forma de coacção mais comum consiste na retenção de salários, juntamente com ameaças de denúncia ou de danos a familiares. Estas ameaças são reais para as pessoas que contraíram dívidas (frequentemente devido a custos de recrutamento e de transporte), desconhecem os seus direitos, não falam a língua do país de destino ou não têm ninguém a quem pedir ajuda. Em alguns casos, são utilizados meios de coacção mais violentos, como a restrição da liberdade de movimentos ou a violência. É também comum que os traficantes retenham os passaportes de trabalhadores migrantes em situação irregular, supostamente para regularizar a sua situação, o que frequentemente acaba por se revelar uma falsa promessa.

Embora se calcule que a maioria das vítimas sejam mulheres, os homens também podem tornar-se presas dos traficantes. Em sub-regiões como a Ásia Central, onde a migração é dominada por homens, estes podem de facto ser mais afectados pelo tráfico. As vítimas do tráfico para trabalho forçado pertencem tendencialmente às camadas mais pobres da população. Podem também ser alvo de discriminação no respectivo país e podem, por conseguinte, ter menos acesso a canais legais de emprego e migração. Um estudo da BIT, efectuado em quatro países do Sudeste da Europa e da Europa Oriental em 2003 (Albânia, República da Moldávia, Roménia e Ucrânia), revelou que mais de 50% das vítimas do trabalho forçado se consideravam pobres, quando comparadas com outras pessoas que viviam na mesma zona, enquanto só 27% dos migrantes que não estavam em situação de trabalho forçado tinham a mesma opinião.

Na prática, por vezes é difícil estabelecer a distinção entre trabalho forçado e más condições de trabalho. O trabalho forçado decorre, com frequência, num contexto generalizado de condições de trabalho geralmente más. Está ligado a actividades económicas ou pouco ou nada protegidas, como a prostituição, o trabalho doméstico, a mendicância ou actividades ilícitas. Os sectores de mão de obra intensiva, como a construção, a agricultura e a horticultura, o agroalimentar, os têxteis e vestuário ou o sector de prestação de serviços também são afectados. O trabalho forçado pode frequentemente ser camuflado através de complexas cadeias de subcontratação, que dificultam a identificação das responsabilidades e permitem aos empregadores evitar sanções.

Caixa 1.1. Tráfico laboral na UE

A título de exemplo de tráfico laboral na UE, um campo de trabalho semelhante a uma prisão foi descoberto pela polícia italiana em 2006, no Sul de Itália. Um grupo criminoso internacional atraía trabalhadores agrícolas polacos para Itália, a fim de trabalharem em troca de salários insignificantes e em condições miseráveis. Muitas das vítimas eram recrutadas através de anúncios em jornais e na Internet, que prometiam trabalho sazonal na apanha de fruta e de legumes. Os cidadãos polacos tinham de pagar uma determinada quantia e eram transportados de autocarro para Itália. Eram forçados a trabalhar durante 12 horas por dia e por vezes 16, a apanhar vegetais sob a vigilância de guardas armados. Recebiam unicamente metade do salário mínimo e os descontos relativos à alimentação, à água e ao alojamento deixavam muitos sem nada e outros em situação de dívida. Quem estivesse incapaz de trabalhar por motivo de doença era multado. Nestes campos os espancamentos ocorriam com regularidade. As organizações não governamentais italianas e polacas resgataram e prestaram assistência a mais de 100 vítimas e foram emitidos 49 mandados de captura, na Polónia e em Itália.

Na ausência de dados fiáveis, torna-se difícil determinar tendências no tráfico de seres humanos. Com base na investigação qualitativa, no entanto, parecem estar a surgir os padrões que em seguida se referem. O tráfico de mulheres para fins de exploração sexual destinado a países dos Balcãs Ocidentais diminuiu, provavelmente devido a uma maior estabilidade e a respostas enérgicas na região. O tráfico para exploração laboral só recentemente começou a ser alvo da atenção dos decisores políticos e as respostas políticas continuam insuficientes. Constitui a forma de tráfico predominante na Federação da Rússia, na Ásia Central e possivelmente em alguns países da Europa Ocidental. Os países de origem das vítimas, como a Polónia e a República Checa, passaram a ser países de destino após a sua adesão à UE. O *modus operandi* dos traficantes altera-se constantemente e pode ser rapidamente adaptado a novas circunstâncias.

Quando o tráfico surgiu como uma prioridade nas agendas políticas europeias, na década de 90, os países de origem foram pressionados no sentido de impedir a migração irregular, combater o crime organizado e proceder à reintegração das vítimas. Foram realizados investimentos significativos com a finalidade de reforçar os controlos fronteiriços e formar as forças policiais e os outros órgãos responsáveis pelo cumprimento da lei, sendo conferida menor atenção às medidas de prevenção. Embora a pressão para migrar tenha diminuído em alguns países, em especial nos novos Estados-Membros da UE, verificou-se o surgimento de novas rotas de migração, por exemplo na Ásia Central. A maioria dos trabalhadores migrantes nesta sub-região foi contratada de forma irregular e é fortemente explorada.

A maioria dos países de origem da Europa de Leste e da CEI adoptou planos de acção nacionais contra o tráfico de seres humanos, normalmente sob a tutela do Ministério do Interior e frequentemente sem consulta aos respectivos Ministérios do Trabalho ou aos parceiros sociais. Assim, muitas destas políticas nacionais não são coerentes com as políticas de migração e emprego. Só alguns países, como a Geórgia e a Ucrânia, atribuíram orçamentos para a implementação dos seus planos de acção nacionais. Contudo, as medidas de prevenção são cada vez mais reconhecidas como um importante instrumento de política para complementar o cumprimento da lei. Estas medidas incluem, por exemplo, campanhas de sensibilização que têm por objectivo informar potenciais migrantes e não simplesmente impedi-los de migrar; formação pré-migração e profissional; promoção de canais legais de migração; possibilidade de filiação sindical dupla nos países de origem e de destino; regulamentação e monitorização de agências de recrutamento privadas e

abordagem da discriminação em função do género e de outras formas de discriminação.

Um projecto conjunto do BIT e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) recentemente iniciado no Tajiquistão tem por objectivo a eliminação da causa primordial do tráfico humano – nomeadamente, a pobreza de homens e mulheres em zonas rurais. A investigação tem revelado que muitos homens deixam o Tajiquistão em busca de trabalho no estrangeiro, enquanto as mulheres ficam em casa com pouco ou nenhum rendimento. Muitos emigrantes encontram-se em risco de serem enganados e fortemente explorados em países vizinhos e alguns nunca regressam a casa, pois são incapazes de ganhar dinheiro suficiente. O projecto tem por objectivo dar os meios aos trabalhadores migrantes para que deixem o Tajiquistão com uma melhor preparação e tem o apoio de estruturas locais designadas «Centros de Recursos Jamoat» e de secções sindicais. Os trabalhadores recebem formação pré-migração, bem como oportunidades de actividades alternativas que lhes permitam gerar rendimentos. O projecto também presta apoio a mulheres que passaram a desempenhar sozinhas as funções de chefe de família, devido à ausência prolongada dos maridos.

A prevenção de práticas abusivas de recrutamento também tem vindo a ser objecto de uma maior atenção dos decisores políticos, tanto nos países de origem como nos de destino. Embora a maioria dos migrantes, incluindo as vítimas de tráfico humano, parta através das suas próprias redes sociais, muitos têm de utilizar intermediários para a organização da viagem para o estrangeiro. Só algumas agências de recrutamento privadas oferecem emprego legal no estrangeiro, e muitas vezes estas só podem atender às necessidades de trabalhadores altamente especializados. É bastante mais comum as agências de viagens e outros intermediários efectuarem recrutamento sob outras formas. Por exemplo, no início da década de 2000, havia agências de viagens que anunciavam aos ucranianos que partiam em busca de emprego em Portugal pacotes que frequentemente acabavam por se revelar enganadores. Os empregos que lhes tinham sido prometidos não existiam ou eram muito diferentes do que fora anunciado. Alguns dos trabalhadores tornaram-se vítimas de redes de extorsão bastante violentas. Uma situação semelhante verificou-se na Albânia e na República da Moldávia. Estes países procederam agora à introdução ou ao reforço de regulamentos de licenciamento dirigidos a agências de emprego privadas que efectuam recrutamento para emprego no estrangeiro. Contudo, a monitorização e o cumprimento das novas leis continua a ser um desafio importante.

A situação na Ásia Central é semelhante, apesar de não haver restrições de vistos aplicáveis à migração. Os possíveis migrantes têm tendência para confiar em empresas de autocarros de honestidade duvidosa ou em intermediários individuais (muitas vezes eles próprios ex-migrantes) para encontrarem trabalhos sazonais no Cazaquistão ou na Federação da Rússia. Embora nem todos acabem em situação de trabalho forçado ou em condições semelhantes às da escravatura, isso acontece a muitos, pois são vendidos aos empregadores e são incapazes de ganhar dinheiro suficiente para pagarem as dívidas contraídas. Os países da CEI começaram agora a abordar o problema do recrutamento não regulamentado, embora a maioria das agências de emprego privadas se encontrem ainda em fase inicial de desenvolvimento. Os sindicatos e as organizações de empregadores desempenham um papel fundamental neste processo, em especial no que concerne à divulgação da informação e à auto-regulamentação da indústria de recrutamento.

O repatriamento das vítimas de tráfico é outro dos principais desafios com que se debatem os países de origem. Foram estabelecidos mecanismos para encaminhar as vítimas para organizações que prestam assistência em toda a região. A maioria dos países dos Balcãs Ocidentais e da Europa de Leste criaram mecanismos de referência institucionalizados, no sentido de garantir que as vítimas não sejam criminalizadas após o

seu regresso, recebendo ao invés aconselhamento jurídico e assistência médica e de outra natureza.

Os sindicatos também começaram a abordar a questão, centrando-se primordialmente nas vítimas de tráfico para exploração de mão-de-obra. Os acordos de cooperação bilateral, como os existentes entre as secções sindicais da indústria da construção civil do Tajiquistão, da Rússia ou do Cazaquistão, ajudaram a prestar apoio a vítimas potenciais e a vítimas reais. Os sindicatos romenos e italianos estão actualmente a ser integrados numa rede antitráfico existente na Roménia. Na Alemanha, o Sindicato Europeu dos Trabalhadores Migrantes dá apoio a trabalhadores migrantes que foram enganados relativamente aos salários ou explorados de outra forma.

Reconhece-se cada vez mais que a instauração de acções penais em casos de tráfico, a protecção das vítimas e as medidas de prevenção exigem a cooperação entre os países de origem e de destino. Os casos de tráfico podem envolver redes criminosas sofisticadas, as quais são difíceis de dismantelar, e muitas das vítimas não podem regressar ao seu país de origem devido aos riscos implicados. Além disso, até que sejam abordados os factores subjacentes à procura que contribuem para a exploração grave de trabalhadores vulneráveis, as medidas políticas continuarão a ser reactivas em vez de pró-activas. A adopção, em 2000, do Protocolo de Palermo relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças suscitou um movimento significativo a favor harmonização das políticas antitráfico em toda a Europa.

Em 2002, o Conselho Europeu adoptou a Decisão-Quadro relativa à luta contra o tráfico de seres humanos, exigindo que todos os Estados-Membros aproximassem a respectiva legislação antitráfico das normas internacionais. Foi criado um grupo de peritos sobre o tráfico de seres humanos, o qual, no seu relatório de 2004, concluiu que, de modo a combater o tráfico de forma eficaz, as intervenções políticas devem concentrar-se no trabalho e nos serviços forçados, inclusive nos serviços sexuais forçados, na escravatura e nas consequências do tráfico que se assemelham à escravatura, independentemente da forma como as pessoas chegaram a essas situações, substituindo ou complementando o enfoque nos mecanismos do tráfico em si.

As recomendações do relatório de peritos foram úteis para a criação do novo Plano da UE sobre as melhores práticas, normas e procedimentos de combate e prevenção do tráfico de seres humanos, adoptado em 2005 ⁵. O capítulo 4 do plano centra-se especificamente nos factores da procura relacionados com os regulamentos em matéria de emprego. O plano refere-se também à necessidade de novos tipos de especialização e cooperação com os parceiros, como as agências responsáveis pelo controlo das condições de trabalho e das investigações financeiras relacionadas com o trabalho irregular. A adopção do plano incentivou a criação de políticas nacionais em alguns Estados-Membros da UE.

Em 2004, um incidente trágico que conduziu à morte de 23 apanhadores de amêijoas chineses, juntamente com uma série de outros casos de exploração grave, incluindo trabalho forçado, desencadeou no Reino Unido o debate público sobre os “angariadores de mão-de-obra” (“gangmasters”) e a exploração na aquicultura e noutras indústrias associadas. Foi revelado que muitas entidades fornecedoras de mão-de-obra nestas indústrias exerciam a sua actividade à margem da lei, na medida em que facilitavam a entrada, o emprego e frequentemente a exploração de trabalhadores migrantes, na sua maioria em situação irregular. Em consequência, foi adoptada em 2004 a Lei referente aos Angariadores de mão-de-obra (Licenciamento) [*Gangmasters (Licensing) Act*], juntamente com um código de

⁵ Jornal Oficial da União Europeia C 311 de 9 de Dezembro de 2005.

conduta voluntário de regulamentação da indústria. Uma avaliação do impacto, realizada em 2006 pela Iniciativa para o Comércio Ético, patrocinada pelo governo, revelou que os fornecedores estavam satisfeitos com o novo programa de registo e consideravam que o cumprimento correcto ajudava a manter e até a aumentar o negócio. Alguns dos inquiridos, contudo, afirmaram que o conflito entre as necessidades dos retalhistas e o código de conduta se mantinha, limitando a sua capacidade de melhorar as normas de trabalho. Além da Lei referente aos Angariadores de mão-de-obra, o Governo iniciou um processo de consulta sobre o seu primeiro Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos (*National Action Plan to Tackle Human Trafficking*), adoptado em 2007, e no qual é reconhecida a necessidade de fazer mais para prestar apoio às vítimas de outras formas de tráfico, especialmente do tráfico para trabalho forçado.

A nova Convenção relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos do Conselho da Europa entrou em vigor em Fevereiro de 2008, no seguimento da sua ratificação por dez Estados-Membros. A Convenção torna obrigatória a protecção à vítima. A protecção à vítima também está contemplada na legislação da UE, embora de forma menos abrangente. Em 2004, o Conselho de Justiça e Assuntos Internos da UE adoptou a Directiva 2004/81/CE do Conselho, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal e que cooperem com as autoridades competentes. Na prática, contudo, muitas vítimas continuam a ser deportadas sem reclamar os seus direitos.

O trabalho forçado e o tráfico ocorrem predominantemente em contextos em que não existe regulamentação do trabalho, ou tem muitas lacunas ou não é cumprida. Na Europa e na Ásia Central existe uma grande oferta de trabalhadores migrantes vulneráveis, que podem ser facilmente explorados devido à sua situação irregular, ao desconhecimento dos seus direitos ou à dependência face a um traficante ou empregador específico. O recrutamento enganador e abusivo é frequentemente o início de uma espiral de exploração que pode terminar em trabalho forçado. Empregadores sem escrúpulos podem utilizar uma vasta gama de medidas coercivas para manter os trabalhadores em condições que eles não escolheram livremente.

As intervenções políticas devem promover a prevenção do tráfico através de medidas baseadas no emprego, da melhor gestão da migração e de campanhas de sensibilização nos países de origem e de destino. A instauração de acções penais deve centrar-se não só nos que operam redes criminosas, mas também nos empregadores que beneficiam da exploração de pessoas traficadas. A administração do trabalho e a legislação do trabalho assumem uma importância fundamental neste âmbito. As leis e os mecanismos para protecção dos migrantes que conseguiram escapar a quem os explorava ou que foram resgatados de situações de trabalho forçado têm de ser reforçados para que esses migrantes possam procurar justiça.

1.4. Discriminação

Na prática, alcançar a igualdade de oportunidades e de tratamento e a igualdade salarial continua a ser um desafio. Em alguns sectores de alguns países – incluindo alguns dos UE-27 – a desigualdade salarial entre homens e mulheres está a aumentar, agravada pela falta de trabalho que promova a igualdade de género e pela ausência de medidas de conciliação entre vida de trabalho e família. Os dados revelam que os elementos de

grupos que são objecto de discriminação muitas vezes não conseguem ter sucesso em termos de colocação num emprego e em programas de formação. Conflitos anteriores e guerras civis reforçaram o racismo em parte da Europa de Leste (no Cáucaso e nos Balcãs). Continua a haver divergências nas percepções relativas à liberdade religiosa no trabalho. Os trabalhadores mais jovens recebem tratamento menos favorável em diversos aspectos. Além disso, as pessoas portadoras de deficiência deparam-se com dificuldades acrescidas em arranjar trabalho.

Uma das questões mais urgentes na região, em termos políticos, sociais e de direitos humanos, é o tratamento injusto e a pobreza extrema das comunidades ciganas (populações Roma), o maior grupo étnico minoritário na Europa e na Ásia Central, cujo número ascende aos cerca de 10 milhões. Em países como a Albânia, a Bósnia e Herzegovina, a Bulgária, a Croácia, a antiga República Jugoslava da Macedónia, o Montenegro, a Roménia e a Sérvia, o desemprego entre as comunidades ciganas (populações Roma), e em especial entre as mulheres Roma, situa-se entre os 50 e os 90%. Esta situação levou os governos da Europa Central e do Sudeste da Europa ao lançamento da Década de Inclusão dos Roma 2005-15, o primeiro esforço de cooperação transnacional nesta região, com a finalidade de mudar as vidas destas pessoas. Em Setembro de 2008, a UE organizou a primeira Cimeira Europeia sobre a etnia cigana (populações Roma), com o objectivo de sensibilizar a opinião pública relativamente à persistente discriminação e exclusão de que os Roma são vítimas e de contribuir para a identificação de políticas eficazes.

Apesar disso, em termos gerais verificou-se uma melhoria da sensibilização relativamente à questão da discriminação, especialmente na UE. Nos últimos anos, os países da UE-27 transpuseram a Directiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e no trabalho para a legislação nacional, tornando ilegal toda a discriminação com base na raça, religião ou crença, idade, deficiência ou orientação sexual. A criação de instituições que se dedicam a múltiplas formas de discriminação, e não unicamente à discriminação com base na raça, etnia ou sexo, reflecte um compromisso para com a eliminação da discriminação que vai além do que é exigido pela legislação da UE e um reconhecimento de que todas as vítimas de discriminação têm direito à protecção.

A experiência da integração da perspectiva de género e da promoção da igualdade de género através da Estratégia Europeia de Emprego (EEE) é única no mundo e ilustra as vantagens e os desafios da integração da perspectiva de género. Lançada em 1997, a EEE exige que os Estados-Membros desenvolvam anualmente programas nacionais (até 2005 conhecidos como planos de acção nacionais) de reforma do emprego baseados em metas mutuamente acordadas. A igualdade de género foi integrada neste processo através de um requisito segundo o qual as questões relacionadas com o género e os respectivos impactos devem ser abordadas pelos programas de reforma, da adopção de uma meta específica para a taxa de emprego feminino de 60% em 2010 (definida na Cimeira de Lisboa, em 2000) e da introdução em 1997-2002 de um pilar específico (um de quatro) relativo à promoção da igualdade de oportunidades para homens e mulheres. Alguns países definiram metas e prazos nacionais com a finalidade de efectuarem reduções substanciais das desigualdades entre homens e mulheres em matéria de emprego, desemprego e salários, mas nem sempre especificaram as políticas necessárias para atingir este objectivo. O envolvimento dos parceiros sociais na abordagem destas questões constitui um aspecto importante em muitos países.

A presença cada vez maior de trabalhadores migrantes originou sentimentos que variam entre a preocupação relativamente ao emprego e a hostilidade total, conduzindo à discriminação. Os trabalhadores estrangeiros representam uma proporção significativa

e em crescimento da mão-de-obra em muitos países. Na medida em que 10% da força laboral na Europa Ocidental é actualmente constituída por migrantes que procuram melhores oportunidades de trabalho fora dos respectivos países – uma percentagem que irá provavelmente aumentar durante os próximos anos – a situação difícil dos migrantes será uma preocupação cada vez maior.

A questão da discriminação com base na religião atinge muitos países. Na UE, a questão do “véu islâmico” ou *hijab*, por exemplo, revelou as diferentes percepções que prevalecem na UE-27, no que concerne ao secularismo e à liberdade religiosa. Contudo, é difícil obter dados e factos no domínio complexo e delicado da discriminação religiosa. São necessários esforços concertados para identificar e abordar este tipo de discriminação.

A discriminação com base na deficiência constitui uma questão grave no âmbito do emprego. Uma causa importante de exclusão ou desvantagem para pessoas portadoras de deficiência é o facto de ainda serem frequentemente vistos como improdutivos, incapazes de realizar um trabalho ou demasiado dispendiosos. A probabilidade de uma pessoa portadora de deficiência arranjar emprego parece diminuir à medida que o grau de incapacidade aumenta. Na Europa Ocidental, uma pessoa com idade compreendida entre os 16 e os 64 anos e que seja portadora de deficiência leve tem 66% de hipóteses de arranjar emprego; esta percentagem desce para 47% no caso de uma pessoa portadora de deficiência moderada e para 25% no caso de uma pessoa portadora de deficiência grave.

Os membros da UE-27 realizaram progressos significativos no sentido da aprovação de legislação antidiscriminação que implemente as directivas antidiscriminação e de igualdade de género. Esta situação também constituiu um incentivo para que a acção legislativa contemple a discriminação, em países que não pertencem à UE, como a Noruega, e em países que pretendem aderir à UE. Reforçou de forma evidente a aplicação na região da Convenção (n.º111), sobre a Discriminação em matéria de Emprego e Profissão, 1958, inclusive no que concerne à proibição da discriminação noutros domínios, como a deficiência, a idade ou a orientação sexual. Embora as novas leis publicadas na região tenham tendencialmente abrangido a discriminação com base na raça, cor, sexo, nacionalidade e religião, a Comissão de Peritos tem vindo a acentuar de forma sistemática o facto de a Convenção (n.º111) exigir a adopção, por parte dos Estados que a ratifiquem, de políticas nacionais que abordem a discriminação em todos os domínios explicitamente mencionados na Convenção, incluindo a origem social e a opinião política. Contudo, a recente legislação antidiscriminação não contempla, geralmente, a discriminação com base na origem social. A opinião política pode estar abrangida pelo domínio da “crença” mencionada na Directiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional, mas o ponto de partida para a avaliação do cumprimento da Convenção (n.º111) é a legislação e a prática nacional. A Áustria declarou que o domínio da *Weltanschauung* (“visão do mundo”), mencionado na sua legislação nacional e que tinha por finalidade abranger o domínio da “crença” referido na Directiva, incluiria a opinião política. No entanto, não existe jurisprudência disponível que o confirme.

A Comissão de Peritos também expressou a sua preocupação relativamente aos casos em que a implementação de directivas da UE deu origem à revogação de disposições de não discriminação que eram mais abrangentes do que a protecção disponível ao abrigo das directivas. Na República Checa, por exemplo, as disposições de não discriminação no Código do Trabalho, que incluíam a discriminação com base nas responsabilidades familiares, estado civil ou a filiação sindical, foram retiradas durante o processo que conduziu à adopção de legislação antidiscriminação abrangente para implementar as directivas da UE.

Com legislação antidiscriminação em vigor na grande maioria dos países da região, a atenção da Comissão de Peritos tem-se centrado na monitorização da implementação, no cumprimento e nos efeitos concretos. Relativamente a este aspecto, a Comissão de Peritos sublinhou a necessidade de recolher, analisar e divulgar informação sobre casos relacionados com a discriminação no emprego e na actividade profissional, sob a responsabilidade dos mecanismos nacionais para a igualdade, dos tribunais e das inspecções do trabalho. Esta informação é fundamental para a avaliação da eficácia da protecção jurídica disponível em prática, encorajando as vítimas a apresentar queixa e sensibilizando a opinião pública relativamente às consequências do incumprimento da lei. A informação disponibilizada aos órgãos de supervisão sugere que em muitos países esta informação ainda não está a ser compilada de modo regular e sistemático. Outra questão frequentemente suscitada pela Comissão de Peritos consiste na necessidade de garantir a colaboração estreita entre todas as autoridades competentes com o objectivo de lidar com a discriminação no trabalho. A título de exemplo, na Bulgária, a Comissão para a Protecção contra a Discriminação concluiu um acordo de cooperação com a inspecção do trabalho.

Em muitos dos seus comentários, a Comissão de Peritos sublinha que, para além da criação de direitos exigíveis para as vítimas individuais de discriminação, é fundamental intensificar medidas sistemáticas e pró-activas para abordar as desigualdades estruturais e a discriminação existente, especialmente através de órgãos que têm a capacidade e um mandato claro para o fazer, como a inspecção do trabalho. Por exemplo, na Bélgica, a administração do trabalho criou uma unidade para aconselhar e formar inspectores do trabalho sobre questões relacionadas com a discriminação.

Sob o impulso da Directiva 2000/78/CE do Conselho, a maioria dos UE-27 transpuseram para a legislação nacional as disposições relativas à discriminação com base na idade. Por exemplo, os Regulamentos de Igualdade no Emprego [*Employment Equality (Age) Regulations*], que entraram em vigor no Reino Unido em Outubro de 2006, proíbem a discriminação directa e indirecta, o assédio e a vitimização com base na idade das pessoas, jovens ou idosas. A possibilidade dos testes influenciarem o não recrutamento de uma pessoa não seja preterida num emprego devido à predisposição para um problema médico actual ou futuro também levou alguns países a adoptarem medidas legais. Vários Estados-Membros da UE, incluindo a Dinamarca, a Finlândia, a França e a Suécia, introduziram legislação que proíbe a discriminação genética. Outros, como a Áustria, a Grécia, a Itália, o Luxemburgo e os Países Baixos, proibiram ou limitaram a recolha de dados genéticos de funcionários sem o seu consentimento explícito.

Embora as directivas da UE e a legislação de muitos países contemplem a acção positiva, continua a haver muitas incertezas relativamente a quem deve assumir a responsabilidade por tais medidas e a como devem ser tomadas. Só um número muito limitado de leis exige que as empresas na região tomem medidas activas para a promoção da igualdade e da diversidade, apesar da ênfase colocada pelos órgãos de supervisão da OIT na adopção de políticas e de medidas práticas a nível das empresas, como um elemento principal para a mudança das realidades no terreno. Continua a haver em muitos países obstáculos à recolha de dados estatísticos adequados como meio de avaliar o progresso efectuado em termos de eliminação da discriminação e exclusão por motivos étnicos ou raciais. Embora a Comissão de Peritos esteja consciente das questões jurídicas relacionadas com a privacidade e a protecção de dados, também sublinha a necessidade de obtenção de informação estatística, desagregada em função do sexo, para permitir avaliações do progresso alcançado em termos de inclusão e igualdade dos grupos discriminados.

A sensibilização da opinião pública relativamente à discriminação é fundamental para concretizar as recentes e bem-vindas alterações à legislação. Os novos órgãos para a igualdade e para a não discriminação têm um importante papel a desempenhar em termos de oferta de assistência legal e de outra natureza a vítimas de discriminação.

Em relação a vários países, principalmente na Europa de Leste e na Ásia Central, a Comissão de Peritos salientou a necessidade de garantir que os direitos e benefícios relacionados com o exercício de responsabilidades familiares sejam disponibilizados a homens e a mulheres, numa base de igualdade. As disposições legais que permitem que os homens beneficiem dos direitos relacionados com a assistência às crianças só se a mãe da criança for incapaz de prestar essa assistência são o reflexo de preconceitos em função do género e devem ser eliminadas. A exclusão das mulheres de determinadas funções só é aceitável na medida em que for necessária e proporcional para garantir protecção durante a gravidez e a maternidade. Apesar de ser actualmente reconhecido em toda a região que só pode haver mais progresso no sentido de alcançar a igualdade de género no trabalho caso se tomem medidas mais decisivas para promover a conciliação entre trabalho e família, a Convenção (n.º 156), sobre os Trabalhadores com Responsabilidades Familiares, 1981 teve poucas novas ratificações desde a última Reunião Regional Europeia ⁶.

No que concerne à igualdade salarial, em 2005 e em 2006, a Finlândia, a França e a Espanha adoptaram legislação pró-activa, a qual exige não só que os empregadores evitem a discriminação em termos de remuneração com base no sexo, mas que também tomem medidas de promoção da igualdade de oportunidades em matéria salarial, por exemplo através de análises comparativas em termos de igualdade salarial e de métodos de avaliação do trabalho, e que corrijam eventuais diferenças salariais devido à discriminação. As comissões para a igualdade salarial ou as comissões com jurisdição antidiscriminação mais alargada podem desempenhar um papel útil no sentido de alcançar a igualdade salarial. Na Suécia, por exemplo, desde 2001, o Provedor para a Igualdade de Oportunidades tem tomado medidas, através de informação e educação, no sentido de ajudar as organizações de trabalhadores e de empregadores a cumprir as suas obrigações, em conformidade com a Lei da Igualdade de Oportunidades, com destaque para a fixação das tabelas de remuneração.

No que concerne à Convenção (n.º 100), sobre igualdade de remuneração entre a mão-de-obra masculina e a mão-de-obra feminina em trabalho de igual valor, 1951, a Comissão de Peritos verificou progressos em termos de legislação que estabelece o princípio de igualdade de remuneração para trabalho de igual valor. Em situações em que a legislação limita a aplicação deste princípio ao nível das empresas individuais, a Comissão salientou a necessidade de promover e garantir a sua aplicação para além desse nível. Este aspecto é de importância fundamental caso se pretenda eliminar a discriminação salarial com base no sexo, no contexto da segregação profissional persistente com base no sexo. Também o Comité Europeu dos Direitos Sociais solicitou aos Estados partes da Carta Social Europeia que alterem a legislação que restrinja a aplicação do princípio da igualdade de remuneração para trabalho de valor igual nas empresas. A Comissão de Peritos também salientou que, neste contexto, a negociação colectiva e a definição do salário mínimo constituem importantes pontos de partida, desde que não subvalorizem os empregos e actividades profissionais predominantemente ocupados por mulheres. Em termos mais gerais, os comentários da Comissão de Peritos chamam com regularidade a atenção para a necessidade de acção adicional para promover a criação e a utilização de métodos objectivos de avaliação do trabalho.

⁶ Até 23 Outubro de 2008, a Convenção n.º 156 foi ratificada por 40 países. As ratificações mais recentes na região foram realizadas pela Albânia (2007), pela Bulgária (2006) e pela Lituânia (2004).

Os participantes podem desejar considerar as seguintes questões:

- Quais são os desafios ao exercício pleno do direito à liberdade sindical e de negociação colectiva nos países da Europa e da Ásia Central e como podem estes desafios ser ultrapassados?
- Na medida em que as Convenções Internacionais do Trabalho relativas aos princípios e direitos fundamentais no trabalho foram ratificadas pela quase totalidade dos países da Europa e da Ásia Central, quais são as principais questões colocadas pela sua implementação?
- Os direitos no trabalho estão suficientemente integrados nas políticas económicas e sociais na região? O que deve ser feito para promover e apoiar a sua integração?

2. Contexto económico e situação do emprego (1995-2007)

Este capítulo analisa a situação macroeconómica na região, antes de proceder à análise das últimas tendências do mercado de trabalho, incluindo os níveis de participação no mercado de trabalho, emprego e desemprego. Identifica os principais factores na origem das enormes diferenças que se verificam na região, em termos de desempenho do mercado de trabalho, avalia o progresso efectuado relativamente a objectivos estratégicos e normas relevantes e propõe um quadro de políticas que permita ultrapassar os défices existentes no domínio da política de emprego, com vista à harmonização do objectivo de *mais e melhores empregos*.

2.1. Contexto macroeconómico

Durante o período que decorreu entre 1995 e 2007, assistiu-se a uma série de desenvolvimentos económicos (e políticos) em diferentes partes da região, incluindo a continuação do processo de integração da UE, com a adesão, em 1995, de três países de rendimento elevado (Áustria, Finlândia e Suécia), elevando para 15 o número de membros da UE (a UE-15), a introdução da União Económica e Monetária (UEM) em 1999 (inicialmente com 11 membros, que passaram a 15) e a nova vaga de alargamento em 2004 e 2006, com a adesão de mais 12 países, a maioria dos quais eram antigos países de transição (a UE-12), elevando o número de membros da UE para um total de 27 (a UE-27). Actualmente existem mais três países em situação de adesão ou de países candidatos (Croácia, a antiga República Jugoslava da Macedónia e a Turquia), havendo vários outros países que pretendem aderir à UE durante a próxima década.

Durante a última metade da década de 1990, a UE-15 registou uma taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) relativamente elevada (uma média de 2,8% por ano, por oposição a 1,6% durante a primeira metade da década de 1990), embora esta taxa não fosse tão elevada como a dos Estados Unidos. O crescimento económico na UE-15 desceu para 1,75% durante o período que decorreu entre 2000 e 2006. Contudo, a situação de emprego melhorou durante o referido período, resultando numa redução de 2-3 pontos percentuais da taxa de desemprego. Nas economias de transição da Europa Central e de Leste, as principais contracções económicas da transição inicial tinham sido ultrapassadas em meados da década de 1990, embora tenha havido crises de transição secundárias em várias economias, em parte associadas a dificuldades relacionadas com reformas estruturais (privatizações, banca) e em parte associadas a graves crises monetárias, o que significa que as economias da Europa Central e de Leste não cresceram a um ritmo mais rápido que o da UE-15 durante a segunda metade da década de 1990, ao contrário do que se poderia esperar. Contudo, a situação alterou-se drasticamente a partir de cerca de 2000, altura em que, apesar do abrandamento registado na Polónia no início da década, os novos Estados-Membros estabeleceram um persistente diferencial de crescimento do PIB de 2-3 pontos percentuais relativamente à UE-15.

As marcas das crises estruturais e macroeconómicas na Federação da Rússia (1998-

99) e na Turquia (1999) e da turbulência política (e militar) na antiga Jugoslávia foram evidentes até aos primeiros anos do novo milénio. A partir de 2001, no entanto, a UE-12, a Comunidade de Estados Independentes (CEI), os países dos Balcãs não pertencentes à UE (salvo determinadas excepções) e a Turquia iniciaram uma trajectória de crescimento sustentado. Devido ao crescimento alcançado durante os últimos seis ou sete anos, um número alargado de países de rendimento médio e elevado da região parece estar agora na trajectória para alcançar os países mais ricos da Europa Ocidental, em termos de rendimento *per capita*.

2.1.1. Estrutura do crescimento e emprego numa economia regional diferenciada

Diferenciação e convergência de rendimentos

Os níveis de PIB *per capita* registados na região em 2007 obedecem a um evidente padrão de diferenciação de rendimento entre Nordeste, Leste e Sudeste. A Europa Ocidental (incluindo a UE-15 e outras economias da Europa Ocidental, como a Noruega e a Suíça) conta com cerca de metade da população da região, mas é responsável por mais de 70% do PIB total. A economia na região, que se tornou crescentemente integrada durante as últimas quinzenas, revela actualmente uma diferenciação muito superior à verificada antes de 1989. Esta situação tem implicações importantes nos actuais e potenciais modelos de divisão do trabalho no espaço integrado europeu e no potencial de crescimento.

A partir de 2001, verificou-se na região um padrão evidente e sustentado de convergência (ou de convergência dos níveis de rendimento), com as taxas de rendimento das economias de rendimento mais baixo a ultrapassar as das economias de rendimento mais elevado. Todos os grupos de economias de rendimento mais baixo (a UE-12, países candidatos, países dos Balcãs Ocidentais, a Federação da Rússia, a Turquia e a Ucrânia) iniciaram uma trajectória que revela um diferencial de crescimento de 2,5-3,5 pontos percentuais, por comparação com a UE-15. Isto não significa que as suas trajectórias de crescimento não possam ser interrompidas por choques internos ou externos (os choques internos incluem instabilidades nas economias políticas dos países e erros políticos relevantes, enquanto os choques externos incluem a evolução dos termos de troca e a instabilidade dos movimentos de capitais internacionais). Contudo, a prática tende a revelar que a maioria das economias de baixo rendimento se encontra numa trajectória de convergência.

O principal factor subjacente ao sucesso do processo de convergência no actual contexto de uma economia regional liberalizada (e global) consiste na vasta margem para crescimento da produtividade nas economias de rendimento mais baixo (de produtividade mais baixa). Os níveis de produtividade são um aspecto do acesso à tecnologia e da implementação da tecnologia no seu sentido mais lato, incluindo técnicas de produção e práticas organizacionais, que permitem a utilização mais eficiente dos factores de produção.

Os processos de convergência na região decorrem actualmente em larga escala, porque a transferência de conhecimento, a capacidade de implementação de novas técnicas de produção e a adopção de melhores práticas organizacionais podem verificar-se muito mais rapidamente do que em épocas anteriores, em grande medida devido à revolução da tecnologia da informação (TI), ao aumento considerável da mobilidade de pessoal especializado e de estudantes e à liberalização do comércio e do investimento directo internacional, visto que as trocas comerciais com mercados de rendimento mais

elevado criam pressão no sentido da melhoria de produtos para que preencham requisitos mais sofisticados. O processo de integração na UE, em especial, proporciona um âmbito alargado para a disseminação internacional de normas institucionais e legais, as quais proporcionam às economias em processo de convergência uma ancoragem institucional e comportamental. O *acquis communautaire* (corpo legislativo da UE), que é provavelmente a mais elaborada forma de ancoragem institucional na actual economia global, não só funciona como um quadro institucional e legal obrigatório para a UE-27, como também exerce cada vez mais influência sobre outros países na região.

Contudo, é evidente que a importância destes factores varia entre as diferentes economias em função de vários elementos, a saber: a sua capacidade de absorção de melhores tecnologias e práticas organizacionais (que depende da disponibilidade de pessoal especializado e das circunstâncias institucionais nacionais), a natureza da sua natural especialização de produção (por exemplo, a disponibilidade de matérias-primas) e o modo como esta afecta as possibilidades de melhoria e especialização e, evidentemente, até que ponto a sua ancoragem em quadros institucionais Europeus e internacionais afecta as suas trajectórias de desenvolvimento económico e político.

Estes desenvolvimentos em economias de rendimento médio e baixo têm também aspectos negativos. Em primeiro lugar, a forte evolução dos termos de troca verificada nos últimos anos, especialmente em relação a mercadorias como o petróleo, o gás e os metais, teve como resultado choques positivos para os produtores (em determinados países da CEI) e choques negativos para outros. Em segundo lugar, a situação é ainda vulnerável no que concerne a regimes de política macroeconómica, tanto no caso de regimes com taxas de câmbio fixas como no caso de regimes com taxas de câmbio flexíveis. Esta situação pode ser agravada por medidas políticas mal informadas como, por exemplo, os fortes realinhamentos das taxas de câmbio e políticas orçamentais “*stop-go*” (sim/não) iniciadas por ciclos eleitorais, que conduziram a abrandamentos temporários do crescimento de algumas economias em processo de convergência.

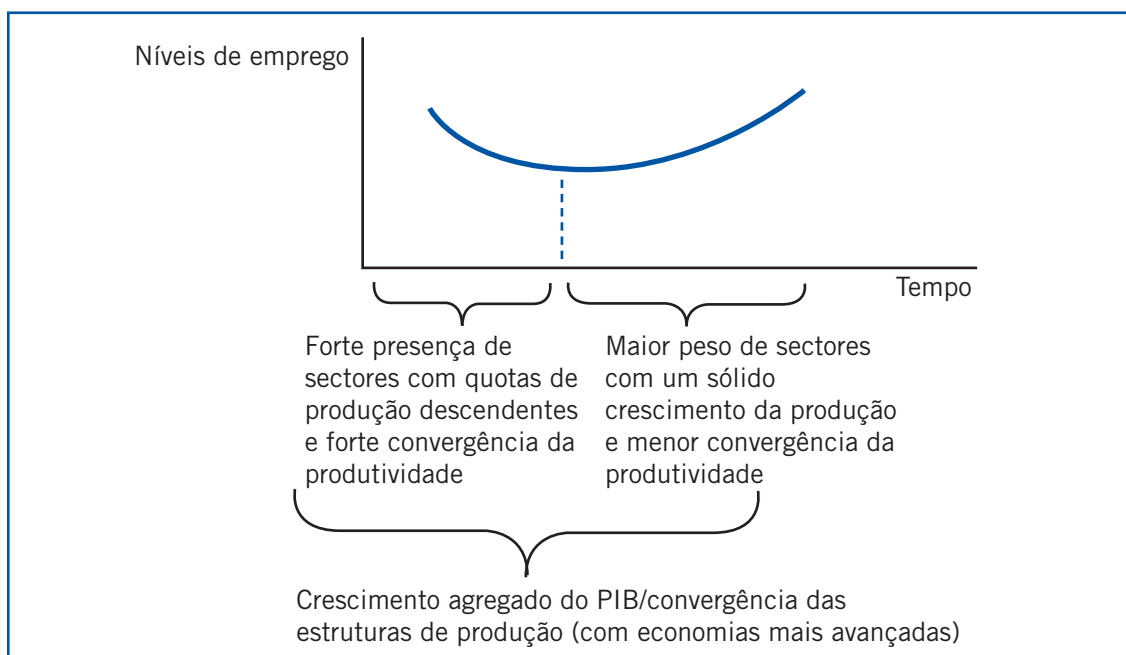
A relação entre emprego e produção

Existe uma enorme diferença entre a UE-15 e as economias em convergência, no que concerne ao comportamento de duas variáveis macroeconómicas, nomeadamente da forte disparidade entre o PIB e as tendências do emprego agregado na UE-15 e na UE-12. Enquanto na UE-15 se registou um crescimento cumulativo moderado do PIB, durante o período entre 1995 e 2007, ligeiramente superior a 30%, o valor correspondente na UE-12, durante o mesmo período, foi superior a 60%. Em contraste, enquanto na UE-15 se verificou durante este período um crescimento positivo do emprego de cerca de 18%, na UE-12 os níveis de emprego foram em 2007 quase iguais aos verificados em 1995. Por outras palavras, na UE-12 houve um crescimento nulo do emprego, ou um “crescimento sem emprego”.

Estas enormes diferenças podem ser interpretadas simplesmente como o reflexo do que é um processo de convergência, nomeadamente o rápido crescimento dos níveis de produtividade do trabalho nas economias em processo de convergência. Durante o período que decorreu entre 1995 e 2007, o crescimento cumulativo da produtividade laboral agregada na UE-12 foi da ordem dos 60%, enquanto o da UE-15 atingiu somente 14%. Contudo, uma explicação mais complexa relaciona-se com os modelos estruturais do processo de desenvolvimento (gráfico 2.1). A primeira fase da transição nas antigas economias planificadas caracterizou-se pela sub-representação da agricultura e da indústria no PIB e no emprego. À medida que a transição avançava, verificou-se um aumento das

actividades terciárias e uma redução da percentagem de emprego no sector da agricultura e inicialmente da indústria. Como o crescimento da produtividade era muito forte nestes dois sectores, continuaram a ter um peso significativo no PIB, embora a queda do emprego nestes sectores dominasse o panorama do emprego, com o emprego global a registar, por conseguinte, uma queda durante a primeira fase da transição. Durante a segunda fase, o peso das actividades terciárias, e em especial dos serviços de mercado, aumentou no PIB agregado, mas caracterizaram-se por um crescimento mais baixo da produtividade do trabalho que na agricultura e na indústria, causando um efeito positivo no crescimento do emprego agregado, combinado com estabilidade em termos de produtividade e com um crescimento mais estável do PIB. Embora as tendências de emprego em toda a sub-região sejam ainda muito distintas, esta trajetória também foi seguida, com algum atraso, pelos países do Sudeste da Europa.

Gráfico 2.1. Curva em U da evolução do emprego na UE-12

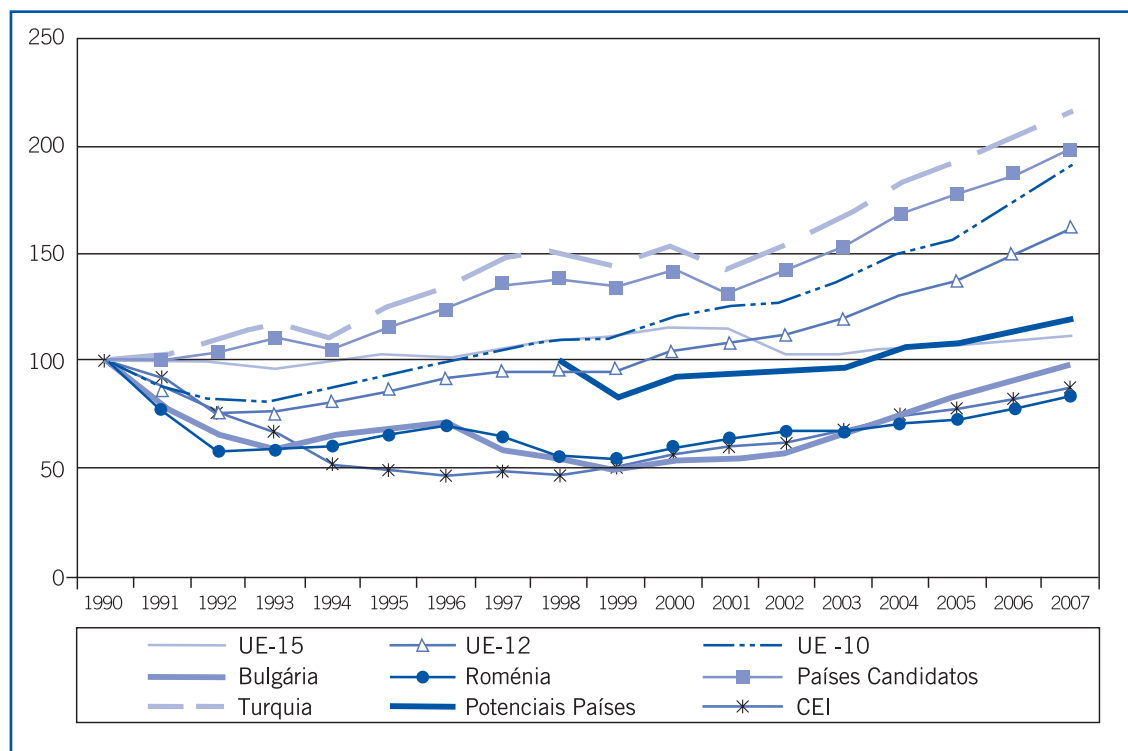


Fonte: Instituto de Estudos Económicos Internacionais de Viena (WIIW).

Reindustrialização

Uma importante diferença entre as economias da região consiste na evolução da percentagem de produção industrial. Como mostra o gráfico 2.2, todas as economias de transição passaram por um processo drástico de desindustrialização, embora a duração do processo tenha variado bastante. Os países que aderiram à UE em 2004 começaram a recuperar logo em 1993, em grande parte devido aos fluxos de investimento directo estrangeiro (IDE) na indústria, enquanto nas antigas economias de transição, incluindo a Bulgária e a Roménia, os países dos Balcãs Ocidentais e os países da CEI, se verificou um período muito mais alargado de produção industrial em declínio ou em estagnação. Em consequência, os países da UE-12 mantiveram uma percentagem de emprego no sector da produção industrial relativamente elevada e actualmente bastante estável, significativamente superior à da UE-15. Embora recentemente tenham sido atingidas taxas de crescimento muito elevadas na produção industrial, nas economias dos Balcãs Ocidentais e da CEI, deverá ser tido em consideração que começaram a partir de uma base muito reduzida, após a significativa contracção do sector industrial.

Gráfico 2.2. Produção industrial
Evolução do índice desde o início dos dados disponíveis



Nota: Os dados relativos à UE-10 não incluem Bulgária e Roménia. Os dados relativos à UE-12 não incluem Chipre e Malta. Os dados relativos à CEI não incluem o Turquemenistão, o Tadjiquistão e o Usbequistão.

Fontes: base de dados do WIIW; Estatística da CEI; Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (Eurostat)

A diferenciação de crescimento entre países da mesma região

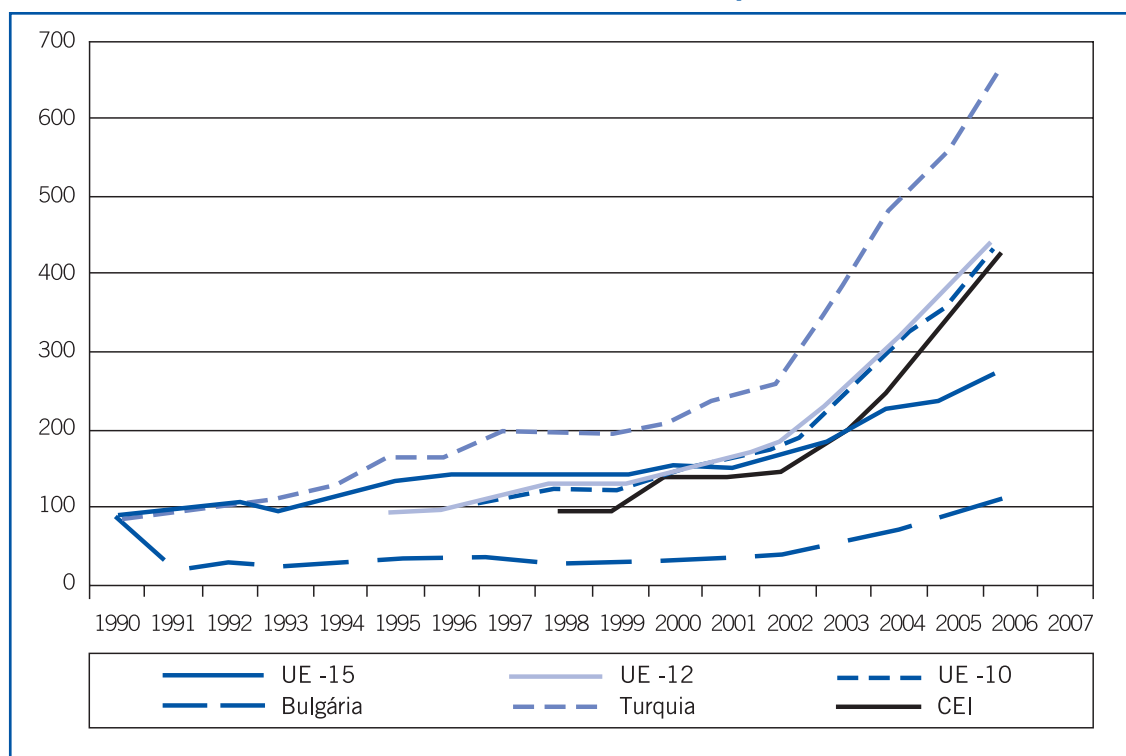
A questão da diferenciação de crescimento entre países da mesma região reveste-se de grande importância política, tanto para a UE-15 como para as economias em processo de convergência, como ilustrado pela deterioração acentuada da diferenciação do rendimento (*per capita*) no espaço da UE-12, por comparação com a relativa estabilidade verificada na UE-15. Existem muitas razões para que a diferenciação regional do rendimento tenha aumentado bastante nas antigas economias de transição da Europa Central e de Leste: o desvio da actividade económica em direcção às regiões fronteiriças adjacentes à Europa Ocidental; a fortíssima concentração de actividade de elevado valor acrescentado nas capitais, que se situam na vanguarda do sector terciário de valor acrescentado mais elevado e constituem a localização privilegiada tanto das empresas multinacionais como das principais instituições públicas; e o surgimento de uma nova cintura industrial nas economias da Europa Central e de Leste. Pelo contrário, durante a transição surgiram regiões problemáticas longe das regiões fronteiriças ocidentais, principalmente em zonas agrícolas ou de indústria extractiva, ou em zonas com uma concentração de indústrias mais antigas (pesadas). Por conseguinte, o surgimento de um problema grave de diferenciação regional de rendimento entre países é uma questão política de relevo na UE-27, em especial no que se refere à utilização dos Fundos Estruturais da União Europeia.

2.1.2. Especialização do comércio, balança de transacções correntes e regimes de taxas de câmbio

A especialização do comércio é uma consequência directa de uma economia regional integrada que se tornou mais diferenciada em resultado do processo de integração Leste/Oeste, dando origem a um modelo distinto de especialização do comércio. O padrão básico é evidente. As economias avançadas da UE estão a especializar-se em exportações que se baseiam em mão-de-obra altamente qualificada, enquanto as economias de rendimento mais baixo se centram em produtos produzidos por mão-de-obra menos qualificada. Contudo, entre 1999 e 2007, algumas economias da Europa Central avançaram de forma acentuada em direcção à exportação de produtos produzidos por mão-de-obra mais qualificada.

Existe também uma diferenciação evidente entre as economias da UE-12, do Sudeste da Europa, da Turquia e da CEI. As economias da UE-12 são as mais avançadas em termos da sofisticação tecnológica das suas exportações, por exemplo, e neste aspecto existe uma disparidade considerável relativamente aos países do Sudeste da Europa e à Turquia. O desempenho global das exportações da UE-12 (e da Turquia) é impressionante (gráfico 2.3), ultrapassando largamente o crescimento das exportações na UE-15. Mais recentemente, outras antigas economias de transição também atingiram um rápido crescimento das exportações, embora as exportações da CEI tendam a concentrar-se muito num reduzido número de produtos.

**Gráfico 2.3. Exportações totais de mercadorias
Índice desde o início de dados disponíveis**

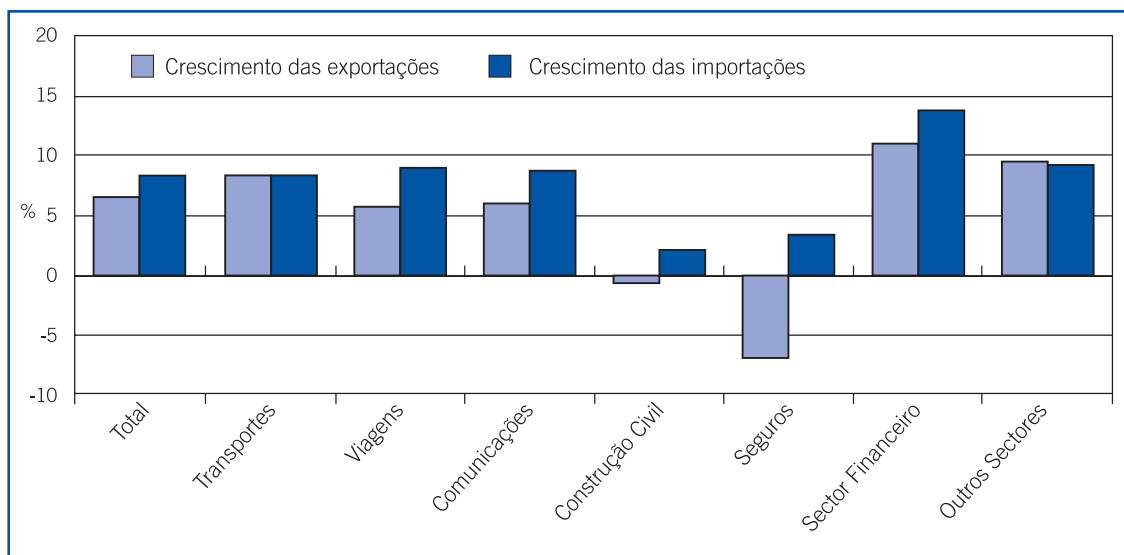


Nota: Os dados relativos à CEI não incluem o Turquemenistão, o Tadjiquistão e o Usbequistão.

Fontes: Base de dados do WIIW; Eurostat; Estatística da CEI.

No que concerne ao comércio de serviços (gráfico 2.4), as taxas de crescimento na UE-12, especialmente em termos de importações de serviços de viagens, comunicações, seguros, financeiros ou outros serviços empresariais, são muito elevadas e estão a ultrapassar as das exportações. Assim, a maioria dos países da UE-12 detém uma vantagem significativa nos vários ramos de serviços financeiros e empresariais, relativamente aos países mais avançados da UE-15.

Gráfico 2.4. Crescimento do comércio de serviços na UE-12
Taxas médias de crescimento anual a longo prazo, 1994-2004



Fonte: WIIW.

Existe uma diferença significativa entre a orientação dos mercados nas economias da CEI e na UE-12, em especial no que diz respeito aos mercados da UE. Entre 65 e 85% das exportações da UE-12 têm por destino os mercados da UE, enquanto este valor se situa entre os 20 e os 55% no que se refere aos países da CEI (à excepção do Quirguizistão). As transacções comerciais entre países dentro da CEI continuam a ser de uma dimensão significativa, tal como o comércio da CEI com o resto do mundo. Existem também grandes diferenças entre dois grupos de países, em termos da composição das exportações. Um grupo de economias da CEI depende muito das exportações de petróleo e gás (Azerbaijão, Cazaquistão, Federação da Rússia e Turquemenistão) e outro (Arménia, Bielorrússia, Geórgia, Quirguizistão, República da Moldávia, Tadjiquistão, Turquemenistão e Ucrânia) depende de exportações de mercadorias (produtos agrícolas, metais preciosos e outros metais) e de indústrias que se baseiam em mão-de-obra intensiva (têxteis e vestuário). Por conseguinte, a questão da diversificação das respectivas exportações (especialmente em termos de comércio com mercados de rendimento elevado) é fundamental para todos os países da CEI, para que possam reduzir a sua vulnerabilidade aos choques no mercado e aumentar o âmbito da actualização tecnológica. Em contraste, a estrutura de exportações da UE-12 foi alvo de uma impressionante actualização tecnológica.

Os investidores internacionais são agentes importantes na actualização das estruturas de exportação. Relativamente a este aspecto, a UE-12 recebeu muito mais IDE do que as economias da CEI ou dos Balcãs Ocidentais. Entre as excepções contam-se a Croácia, cujo perfil se assemelha ao dos países da UE-12, e economias ricas em petróleo, como o Cazaquistão, enquanto as outras economias dos Balcãs, incluindo o Montenegro

e a Sérvia, começaram recentemente a convergir devido ao impacto da generalização de privatizações.

Desequilíbrios externos e ajustes nas taxas de câmbio

Existem actualmente 15 membros plenos da UEM, incluindo três dos países da UE-12 (Chipre, Malta e Eslovénia, aos quais se juntará a Eslováquia em Janeiro de 2009). À medida que se aproxima do seu décimo aniversário, a UEM é geralmente considerada um êxito, embora tenha havido tensões evidentes. Segundo os critérios do economista Robert Mundell, isto deve-se ao facto de a área do euro não ser uma *área monetária óptima* (AMO)⁷. Os países da área do euro encontram-se sujeitos a choques assimétricos (em parte internos, como os processos inflacionários diferenciados, e em parte externos), enquanto os mecanismos que normalmente deveriam absorver estes choques (principalmente a mobilidade laboral e outras características do mercado de trabalho) ainda não se encontram em funcionamento efectivo. Existe também a frustração adicional de, embora a política monetária tenha sido plenamente centralizada, tal não se verificar relativamente à política fiscal, cujas regras e mecanismos de coordenação estão longe de ser perfeitos.

É provável que a situação piore a médio prazo, na medida em que os novos membros aumentam a heterogeneidade da área do euro. Coloca-se também a questão de, apesar de não reunir os critérios para ser uma AMO, os países poderem continuar a desejar pertencer à UEM (em especial no caso dos novos membros e dos potenciais membros), porque os custos inerentes a ficar de fora são superiores aos custos inerentes à adesão. Esta situação é especialmente verdadeira para as pequenas economias abertas muito integradas na UE através do comércio e dos fluxos de capital, e levanta uma grave questão relativamente a um alargado grupo de países (especialmente nos países dos Balcãs Ocidentais).

A experiência revelou a enorme dificuldade destas economias em adoptar políticas monetárias (e de taxa de câmbio) sem ficarem vulneráveis a erros políticos de custo elevado (por exemplo, a Hungria, a Roménia e a Sérvia) ou à volatilidade dos fluxos de capital e taxas de câmbio internacionais. Com a finalidade de evitar estas dificuldades, um grupo significativo de países (os países do Báltico, a Bulgária e as outras economias dos Balcãs Ocidentais) optou por regimes monetários fixos ou quase fixos, os quais deram origem, no entanto, ao aumento de fortes (e insustentáveis) desequilíbrios externos. Embora haja fortes indícios de que estes países se encontram bastante longe dos critérios da AMO, normalmente consideram os custos inerentes a ficarem de fora da área do euro superiores aos da adesão.

Por conseguinte, a economia na região, com excepção das economias da CEI ricas em petróleo, tem-se orientado, de forma consistente, em direcção a uma âncora monetária e das taxas de câmbio unificada (o euro). Verificou-se que vários países fora da UEM se movimentaram em direcção à “euroização”, ou que regimes monetários fixos ou quase fixos têm tendencialmente vindo a ficar sob pressão. Contudo, ao longo do tempo, os países da UE-12 melhoraram a sua posição face ao exterior, revelando-se atractivos para o IDE e fortemente competitivos em termos de produção de mercadorias. Outros grupos de países (em especial os Balcãs) continuam a sofrer a desindustrialização da década de 90, ou são potencialmente ameaçados pela sua tendência para se concentrarem demasiado numa pequena gama de produtos (os países da CEI).

⁷ Em economia, uma área monetária óptima (AMO), também designada por região monetária óptima, é uma região geográfica em que a eficiência económica seria maximizada caso toda a região tivesse uma moeda única

2.1.3. Definições da política macroeconómica: Constrangimentos da política orçamental, coordenação e programas de apoio da UE

A criação da UEM foi acompanhada por uma mudança dos regimes de política fiscal, a qual foi importante não só para os actuais membros da UEM como também para os potenciais membros (todos os membros e potenciais membros da UE, excepto aqueles –Dinamarca e Reino Unido – que obtiveram uma cláusula de excepção aquando da formação da UEM; os novos membros já não têm a possibilidade de optar por esta cláusula de excepção). A mudança do regime de política fiscal é regulada pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), ou pelos chamados critérios de Maastricht, que foram duramente criticados por economistas por serem demasiado arbitrários e não possuírem uma base analítica clara. Os críticos também defendem que as regras do PEC se aplicam de modo uniforme a países que se encontram em diferentes fases de desenvolvimento e, por conseguinte, revelam uma falha de bases económicas teóricas ou estão em conflito directo com estas. O incumprimento de regras, por parte de determinados Estados-Membros poderosos da UE (França e Alemanha) deu origem a algumas reformas (incluindo uma diferenciação entre gastos em investimentos e gastos de consumo aquando do cálculo da regra do défice relevante) e prosseguem os debates sobre se o PEC deve ter em conta as diferentes necessidades de países que se encontram em diferentes fases de desenvolvimento.

Em termos gerais, o quadro da política macroeconómica da UEM é o reflexo da natureza inacabada do processo de integração europeia, com uma política monetária plenamente centralizada, embora com uma fraca coordenação da política fiscal e uma óptica dos rendimentos do orçamento da UE muito fraca.

Neste contexto, a questão da *concorrência fiscal* surgiu de forma bastante destacada nos últimos anos, especialmente em consequência das tentativas efectuadas por antigos países de transição, no sentido de atrair investidores estrangeiros através da oferta de um contexto muito transparente de impostos baixos. Os regimes fiscais aplicáveis às empresas com impostos fixos ou baixos (como sucede na Irlanda, por exemplo) têm estado a espalhar-se pelos antigos países de transição, exercendo uma pressão significativa sobre as economias vizinhas de elevado rendimento (como a Áustria e a Alemanha) para que estas respondam através da descida das taxas sobre os lucros empresariais. A questão da concorrência fiscal surge numa altura em que as pressões exercidas sobre o modelo social europeu são geralmente muito significativas, sendo as elevadas contribuições para a segurança social vistas como um impedimento à contratação de trabalhadores com baixos salários e, por conseguinte, como contribuindo para os elevados níveis de desemprego (de longa duração) entre os trabalhadores com menos qualificações e os jovens. Nos países que não pertencem à UE (especialmente nos países dos Balcãs Ocidentais), esta situação pode conduzir a uma economia informal bastante significativa.

Por último, embora o orçamento global da UE seja bastante reduzido (cerca de 1% do PNB), os programas de despesa da UE são, apesar de tudo, significativos em termos de coesão (por exemplo, na Grécia, na Irlanda, em Portugal e na Espanha) e, desde 2007, começaram a assumir relevância para a UE-12. A flexibilidade relativamente às restrições fiscais em países que se deparam com graves problemas em termos de sustentabilidade das respectivas situações orçamentais continua a ser um dos principais incentivos para que as economias de baixo rendimento se tornem membros plenos da UE, embora seja demasiado cedo para avaliar a eficácia dos programas estruturais da União Europeia na UE-12.

2.2. *Emprego*

A opinião “mais vale um mau emprego do que nenhum emprego” foi por vezes expressa no passado, em alturas em que o desemprego era elevado ou crescente. Baseava-se no pressuposto de que existe um equilíbrio entre a quantidade e a qualidade de emprego e que, em caso de necessidade de fazer uma escolha, qualquer emprego é melhor do que nenhum. Ultimamente, contudo, houve uma evolução do pensamento a este respeito. Cada vez mais se considera que ter um emprego e ter um emprego digno podem e devem estar associados. Lutar simultaneamente por mais e melhores empregos tornou-se um objectivo fundamental da Agenda da OIT para o Trabalho Digno, estando incorporado nas normas e metas definidas pela UE.

Contudo, alcançar o duplo objectivo de pleno emprego e trabalho digno depende de opções políticas. Dificilmente se conseguirão melhores empregos se os resultados do mercado de trabalho não estiverem equilibrados. Grandes reservas de mão-de-obra não utilizada exercem uma pressão para a descida dos salários, as regalias acessórias e as condições de trabalho, o que por sua vez incentiva um declínio da procura de bens e serviços, que por seu turno acentua as quebras na procura de mão-de-obra. O resultado final é um desemprego ainda mais elevado. Um excesso considerável de mão-de-obra tende a ser desfavorável aos incentivos e esforços de investimento na formação profissional, o que pode ser prejudicial ao crescimento económico e aos padrões de vida e, mais tarde ou mais cedo, acaba por se reflectir em termos de perspectivas de emprego, tendo em consideração a importância crítica do desenvolvimento de competências para a produtividade e a competitividade. O excesso de mão-de-obra pode também encorajar uma atitude laxista no que concerne ao cumprimento adequado das condições de emprego e da protecção social. As dificuldades em encontrar um emprego na economia formal podem levar os trabalhadores a virarem-se para a economia informal, o que por seu turno põe em risco a produtividade, os direitos dos trabalhadores, a segurança social e o fluxo de receitas fiscais, a partir das quais são financiados os programas públicos do mercado de trabalho. Por último, o desemprego elevado e persistente pode fazer com que os trabalhadores procurem trabalho no estrangeiro, reduzindo desta forma o potencial para o crescimento e o desenvolvimento nacionais, em especial quando se perdem os recursos de mão-de-obra mais especializada de um país.

Inversamente, uma grave escassez de mão-de-obra em mercados de trabalho limitados também pode afectar a qualidade do emprego, bem como a produção e o investimento. Esta escassez poderá dar origem a horários de trabalho demasiado longos, que prejudicam a saúde dos trabalhadores e a produtividade; a um aumento do número de acidentes de trabalho ou de doenças profissionais, que por seu turno podem forçar os trabalhadores à reforma antecipada e, por conseguinte, aumentar a escassez de mão-de-obra; a horários de trabalho inflexíveis e longos, que podem causar stresse em mulheres e homens, em termos de conciliação da vida profissional com as responsabilidades familiares e a pressão no sentido de preenchimento dos postos de trabalho com trabalhadores imigrantes.

Estas constituem somente algumas das muitas interacções entre os níveis de emprego e as normas de trabalho. Revelam como oportunidades de trabalho suficientes para os trabalhadores e um elevado, embora não demasiado, nível de emprego na economia global são cruciais para o cumprimento da Agenda para o Trabalho Digno.

2.2.1. Uma população activa em mudança

A população activa na região está a passar por uma transformação profunda em termos de volume e composição. Em muitos países da Europa Central e de Leste, a população activa diminuiu entre 1990 e 2005. Foram registadas elevadas taxas de crescimento anual negativo da população activa na Arménia, na Bulgária, na Estónia, na Geórgia e na Letónia (entre -1,7% e -2,8%).

A demografia é um factor fundamental subjacente à alteração da dimensão da população activa. Quase todos os países da Europa Central e de Leste e a CEI sofreram uma diminuição das suas populações entre 1990 e 2005, sendo esperadas maiores diminuições até 2015. Entre 2000 e 2005, a taxa de fertilidade na Europa Central e de Leste e da CEI (bem como a da Alemanha, da Grécia, da Itália e da Espanha) foi a mais baixa do mundo, com uma taxa de natalidade de cerca de 1,3% de crianças por mulher, na maioria destes países, enquanto a média a nível mundial é de 2,6%.

Desde há algum tempo que se verifica um processo de *envelhecimento da população* (Comissão Europeia, 2007a), que nas próximas décadas será mais rápido (ver Capítulo 5). As pessoas vivem durante mais tempo e estão em melhores condições de saúde. Em 2005, a esperança média de vida à nascença na UE-25 situava-se nos 81,9 anos para as mulheres e 75,8 anos para os homens, enquanto em 1995 fora de 79,7 para as mulheres e 72,8 para os homens. Simultaneamente, a dimensão das famílias tem vindo a diminuir. A proporção de cidadãos com 65 ou mais anos passará de 17% em 2005 para 30% em 2050.

Contudo, existem alguns desvios relativamente a estas tendências demográficas dominantes. Por exemplo, nos países nórdicos as taxas de fertilidade aumentaram desde a década de 80, apesar da subida da taxa de emprego feminino. A tendência contrária registada nos países nórdicos pode atribuir-se a políticas de emprego favoráveis à família, incluindo a licença parental, instalações de cuidados à infância de grande qualidade e incentivos fiscais que favorecem o emprego das mulheres. Em contraste com esta situação, as taxas de natalidade são baixas em países como a Alemanha e a Itália, apesar de rácios muito mais baixos de emprego feminino e de uma percentagem substancialmente maior de famílias monoparentais que usufruem de benefícios fiscais.

O envelhecimento da população terá um impacto significativo sobre o crescimento económico, o mercado de trabalho, o sistema de segurança social, os padrões de consumo, a educação e outros domínios. Existem várias opções para reduzir as repercussões negativas das mudanças, incluindo um aumento da produtividade do trabalho como forma de compensar uma menor utilização da mão-de-obra, a imigração para aumentar a oferta de mão-de-obra, o aumento da idade de reforma, ou uma maior aproximação da idade real de reforma da idade legal, e a introdução ou alargamento das políticas de emprego favoráveis à família. Cada uma destas opções tem implicações, não só no nível de emprego, mas também na qualidade dos empregos. Cada opção tem as suas limitações, ou depende de ajustamentos noutras políticas.

Existe margem suficiente para aumentar a população economicamente activa. As últimas tendências são encorajadoras. Na UE, a *taxa de participação no mercado de trabalho* da população com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos subiu para 70,1% em 2006, um aumento de 1,5% desde 2001 e de 0,5% desde 2005. Este aumento deveu-se em grande parte a uma *taxa média de participação feminina* mais elevada (que aumentou 2,7%, enquanto o aumento, no que diz respeito aos homens, foi somente de 0,4%). Contudo, a taxa média de actividade total situa-se actualmente cerca de 5 pontos abaixo da verificada nos Estados Unidos e 11 pontos abaixo da registada na Suíça, o que

indica que ainda existe espaço substancial para o aumento da oferta de mão-de-obra na UE.

A participação no mercado de trabalho varia bastante dentro do espaço da UE-27, entre ligeiramente mais de 80% na Dinamarca e na Suécia e menos de 60% em Malta. Em muitos países existem também diferenças substanciais entre as taxas de actividade feminina e masculina. Embora sejam quase iguais na Suécia e na Finlândia, a taxa de participação feminina situa-se muito aquém da masculina nos países do Sul da Europa. Os países da CEI têm as mais baixas taxas de actividade da população activa do mundo, tanto masculina como feminina. Em todos os 12 países da CEI, excepto no Cazaquistão, a participação no mercado de trabalho desceu uma média de 6,7% entre 1990 e 2000, antes de estabilizar após 2000.

2.2.2. Tendências no emprego e desemprego

Tanto no interior como entre as várias sub-regiões, existem grandes disparidades no nível e nas taxas de emprego. Em alguns países, o nível de emprego regista subidas a par do crescimento económico, noutros o emprego estagnou, apesar de um crescimento substancial do PIB, enquanto noutros o emprego está a diminuir e o desemprego a aumentar.

Na UE-27, o número de pessoas empregadas aumentou de forma substancial durante os últimos anos. No terceiro trimestre de 2007, o emprego total tinha aumentado 14,5 milhões desde o último pico do ciclo económico, no segundo trimestre de 2000. Em finais da década de 1990, o crescimento médio anual do emprego na UE-27 situava-se entre 1 e 2%. Em seguida registou-se um declínio, durante a contracção cíclica de 2002, antes de voltar a subir durante a recuperação económica que se lhe seguiu, em 2006. Embora o crescimento do emprego variasse bastante nos países da UE durante este período, com taxas negativas em alguns países, em 2006 era positivo em todos os Estados-Membros da UE, com um crescimento global de mais de 4 milhões de empregos.

É provável que venha a verificar-se uma mudança significativa no nível e na estrutura do emprego. Na UE-25 (a UE-27 sem a Bulgária e a Roménia, países em relação aos quais não existem dados disponíveis), na Noruega e na Suíça, espera-se um aumento líquido superior a 13 milhões de empregos entre 2006 e 2015, apesar da perda de mais de 2 milhões de empregos no sector primário e de meio milhão na indústria. Os ganhos serão mais elevados nos serviços empresariais e diversos (quase 9 milhões de empregos). Durante a próxima década, são esperados cerca de 3 milhões de novos empregos nos sectores da distribuição e dos transportes (incluindo hotéis e *catering*) e nos serviços não comerciais (incluindo a saúde e a educação) (Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP), 2008).

Taxas de emprego

O *rácio emprego-população* (ou “taxa de emprego”) mostra a proporção da população de um país, em idade activa, que se encontra empregada e reflecte a capacidade de um país para criar empregos.

Na UE-27, a proporção de pessoas empregadas entre a população com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos subiu de uma média de 60,1% em 1996 para 64,5% em 2006. Na UE-15, a taxa de emprego média atingiu os 66,2% em 2006, subindo desde os 60,1% em 1995, e reduziu, desta forma, a disparidade relativamente às taxas de

emprego no Japão e nos Estados Unidos para 4,6 pontos, que dez anos antes era de 10 pontos. A taxa média de emprego na UE-12 subiu consideravelmente durante a segunda metade da década de 1990. No entanto, em 2006, as taxas de emprego na UE-12 ainda eram em média 7,8 pontos mais baixas que as da UE-15.

A *taxa média de emprego equivalente a tempo completo (ETC)*, que indica a taxa de emprego a tempo completo, também subiu, entre 1995 e 2006, 3,3 pontos para 59,3% na UE-15, enquanto o aumento da taxa de emprego global foi de 5,9 pontos. A disparidade entre a ETC e a taxa de emprego global reflecte o aumento da percentagem de *trabalho a tempo parcial* (consultar o Capítulo 3 para informação mais detalhada).

Ainda mais impressionante é o crescimento das *taxas de emprego feminino*, que subiram de 50,1 para 57,3% na UE-27, entre 1996 e 2006 (um aumento de 7,2 pontos). Comparativamente, a taxa de emprego masculino subiu somente 1,5 pontos para 71,6%, o que equivale a uma redução significativa da disparidade entre as taxas de emprego masculino e feminino. Na UE-15, o *rácio de emprego feminino* aumentou ainda mais rapidamente, subindo mais de 9 pontos, para 58,7%.

Contudo, a taxa de *emprego dos trabalhadores jovens*, com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos, evoluiu muito menos favoravelmente. Na maioria dos países da UE-27, a taxa de emprego dos jovens subiu durante a segunda metade da década de 1990, mas desde então tem vindo a descer. Entre 2001 e 2006, a taxa média de emprego dos jovens na UE-27 desceu 1,2 pontos para 36,3%, e 0,8 pontos para 40,1% na UE-15. As enormes disparidades entre as taxas de emprego dos jovens dos países da UE-27 são o reflexo das diferenças na taxa de frequência do sistema de ensino e na formação profissional, a duração do ensino (e em especial do ensino superior) e diferentes oportunidades de emprego. Na Dinamarca e nos Países Baixos, cerca de dois terços dos jovens estão empregados, enquanto a taxa de emprego dos jovens é inferior a 30% em doze países da UE e inferior a um quarto em sete dos países. Os adolescentes e os jovens adultos que não estão integrados no sistema de ensino nem em situação de emprego são objecto de uma preocupação especial por parte dos decisores políticos. Em 2006, a taxa média de jovens inactivos ou desempregados, na faixa etária entre os 20 e os 24, ascendia a 18,6% na UE-27, variando entre 7% na Dinamarca e quase cerca de 30% na Bulgária (Comissão Europeia, 2007a).

Por outro lado, na UE-27 a taxa de emprego dos *trabalhadores mais velhos* na faixa etária entre os 55 e os 64 cresceu rapidamente, subindo 8,3 pontos para 43,5% entre 1997 e 2006. Na UE-15, subiu 9,3 pontos para 45,3% durante o período de 1995-2006. Por conseguinte, o aumento global das taxas de emprego na UE-27 pode, em grande parte, ser atribuído a mais emprego entre os trabalhadores mais velhos e as mulheres.

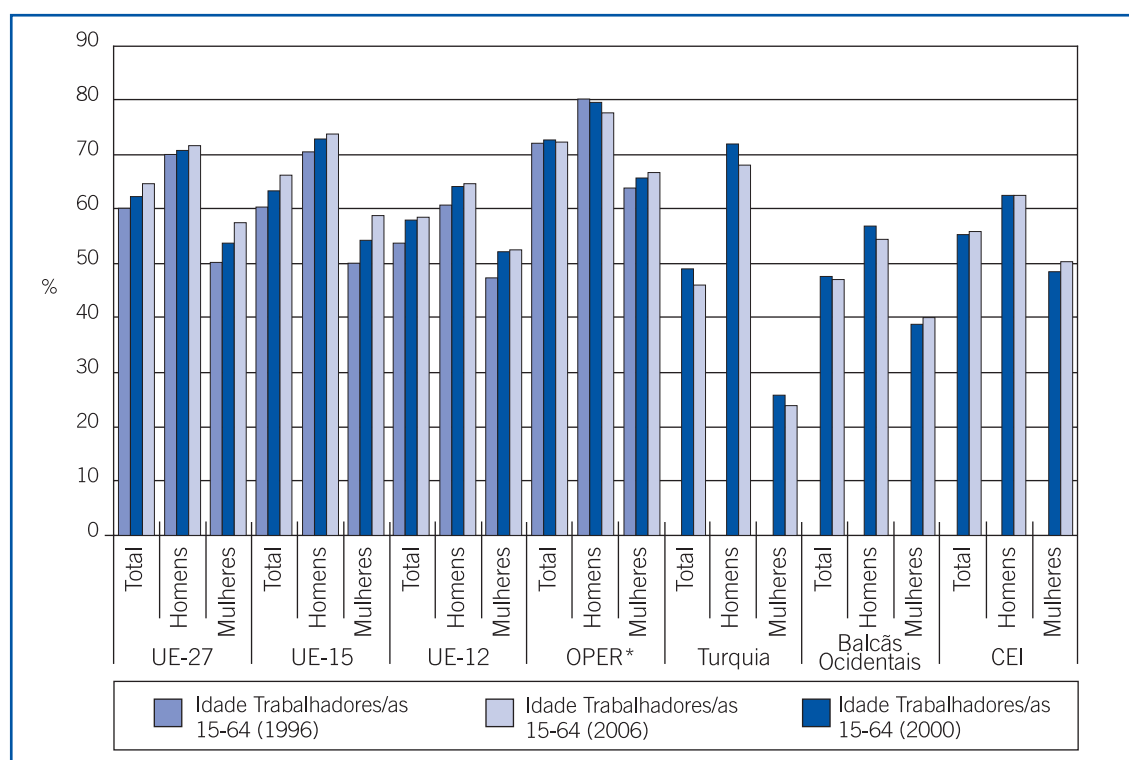
As taxas de emprego são muito diversos na UE-27, variando entre 77% na Dinamarca em 2006 e somente 55% na Polónia em 2006. As taxas de emprego na UE-27 têm vindo a aproximar-se das *metas estratégicas* definidas pelas cimeiras do Conselho Europeu de Lisboa e Estocolmo, respectivamente em 2000 e 2001, de 70% para a taxa de emprego global, de 60% para as mulheres e de 50% para os trabalhadores mais velhos (com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos). Cinco Estados-Membros (Áustria, Dinamarca, Países Baixos, Suécia e Reino Unido) já atingiram a meta definida para o emprego global, enquanto outros seis se situam a 3 pontos da meta. A meta para o emprego feminino foi atingida por 13 Estados-Membros (liderados pela Dinamarca e pela Suécia), embora a taxa esteja abaixo dos 50% em quatro Estados-Membros. Nove Estados-Membros (liderados pela Dinamarca e pela Suécia) atingiram a meta definida para os trabalhadores na faixa etária entre os 55 e os 64 anos. Contudo, a percentagem de emprego de trabalhadores mais

velhos é inferior a 30% em 11 Estados-Membros.

Embora a maioria dos países da UE-27 ainda não tenha atingido as metas de emprego, as enormes disparidades entre as sub-regiões começaram a desaparecer durante a última década, com um progresso mais rápido no Sul da Europa do que no Norte (onde as taxas de emprego já eram elevados em meados da década de 1990), desta forma contribuindo para a convergência.

As taxas de emprego nos três países da Europa Ocidental que não pertencem à UE situam-se bastante acima da média da UE. O rácio de emprego total mais elevado verifica-se na Islândia (85,3% em 2006, com 88,7% para os homens e 81,6% para as mulheres), quase 10 pontos acima da Noruega (75,5%) e quase 8 pontos à frente da Suíça (77,9%). A taxa de emprego em Israel (da população com idade superior a 15 anos) manteve-se quase constante, ligeiramente abaixo dos 50%, registando-se uma descida da taxa de emprego masculino e uma subida da taxa de emprego feminino, da ordem dos 4% cada.

**Gráfico 2.5. Taxas de emprego por sub-região e sexo
(anos seleccionados entre 1995 e 2006)**



*OPER = Outros países de elevado rendimento fora da UE, nomeadamente a Islândia, Israel, a Noruega e a Suíça.

Fontes: Eurostat; BIT, 2007.

Em 2006, a taxa de emprego na Turquia situava-se em 45%, ligeiramente abaixo dos valores de 1994 e quase 3 pontos abaixo dos valores de 2000. Registou-se uma descida das taxas de emprego masculino e feminino, atingindo a última o valor extremamente baixo de 23,9%, com a taxa relativa às mulheres jovens a descer abaixo da marca dos 20%. A descida das taxas de emprego na Turquia e a disparidade entre homens e mulheres estão muito ligadas à descida do emprego rural, que por seu turno está associada às políticas agrícolas adoptadas. A percentagem do emprego total na agricultura desceu de 44 para

27,3% entre 1995 e 2006, com a percentagem relativa às mulheres a registar uma descida de 71,2 para 48,5%.

As taxas de emprego nos países dos Balcãs Ocidentais e da CEI representadas no gráfico 2.5 não são comparáveis aos valores relativos a outras sub-regiões. As taxas nos Balcãs Ocidentais foram baixas tanto no que diz respeito aos homens como às mulheres, com a taxa relativa aos homens a registar uma descida considerável desde meados da década de 1990, atingindo 54,4% em 2006, e a taxa relativa às mulheres a manter-se quase estável, situando-se mesmo abaixo dos 40%.

Nos países da CEI, a taxa média de emprego da população com idades superiores a 15 anos situava-se em 55,7% em 2006, variando entre 64,7% no Cazaquistão e 47,9% no Tajiquistão. As taxas médias relativas a homens e mulheres foram respectivamente de 62,6 e os 49,5%. Entre 1995 e 2000, as taxas de emprego na CEI diminuíram em média 2,2 pontos, antes de voltarem a subir entre 2000 e 2006.

Desemprego

Na UE-27, a *taxa média de desemprego total (registado)* da população activa com idade superior a 15 anos caiu de 10% em 1995 para 8,6% em 2000, antes de subir até aos 9% em 2003 e em 2004, caindo para 8,2% em 2006 durante a fase de crescimento económico. Entre 2005 e 2006, a taxa de desemprego desceu em todos os países da UE-27. Registou-se uma descida para os 7,2% em 2007 e está prevista uma descida de 6,7% para 2008. Na UE-15, a taxa de desemprego caiu de 10 para 7,7% entre 1995 e 2006. Verificou-se um aumento do desemprego na UE-12, atingindo o máximo de 13,7% em 2002, antes de voltar aos 10% em 2006. Durante todo o período que decorreu entre 1995 e 2006, as taxas médias de desemprego feminino ultrapassaram as do desemprego masculino. Contudo, a disparidade entre homens e mulheres diminuiu para 1,3 pontos em 2006, sendo menor na UE-12 do que na UE-15.

Quadro 2.1. Taxas de desemprego e de desemprego de longa duração (população activa com idade superior a 15 anos) na UE, por sexo e ano (percentagem)

		Desemprego				Desemprego de longa duração	
		1995	2000	2005	2006	2000	2006
UE-27	Total	10,0	8,6	8,9	8,1	4,0	3,6
	Homens	8,9	7,7	8,3	7,6	3,4	3,3
	Mulheres	11,4	9,8	9,6	8,9	4,7	4,0
UE-15	Total	10,0	7,6	8,1	7,7	3,4	3,1
	Homens	8,9	6,7	7,5	7,0	2,8	2,8
	Mulheres	11,4	8,9	8,9	8,5	4,2	3,5
UE-12	Total	9,1*	12,3	11,9	10,0	5,8	4,1
	Homens	9,6*	11,8	11,4	9,6	5,9	4,0
	Mulheres	8,4*	12,9	12,5	10,4	5,8	4,3

* 1996

Fonte: Eurostat, 2007.

A *taxa de desemprego de longa duração* na UE-27 subiu de 4% em 200 para 4,2% em 2004, antes de voltar a descer para 3,6% em 2006. As taxas nacionais variam entre 1,1% na Dinamarca e 11,7% na Eslováquia (Comissão Europeia, 2007a).

O desemprego entre os jovens continua a ser um grave problema na UE-27. Embora a *taxa global de desemprego* dos jovens na UE tenha diminuído ligeiramente, de 19,1% em 2004 para 17,5% em 2006, registou um aumento em vários Estados-Membros. Em 2006, a taxa de desemprego dos jovens era 2,4 vezes superior à dos jovens adultos. A taxa de homens jovens desempregados na população activa situou-se em 17% em 2006 e a das mulheres jovens em 18,1%, embora a disparidade entre homens e mulheres jovens desempregados tenha diminuído nos últimos anos. A taxa de desemprego dos jovens varia de forma drástica na UE-27, situando-se em menos de 10% em cinco países, entre 10 e 20% em 14 países e em mais de 20% em oito países. O *desemprego de longa duração entre os trabalhadores com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos* na UE-27 desceu de 33,9% para 30% entre 2000 e 2006. Contudo, em seis Estados-Membros ultrapassou os 40% e foi de 50 e 60% na Roménia e na Eslováquia, respectivamente, em 2006.

O *rácio de desemprego dos jovens*, ou seja a proporção de desempregados na população total com idades compreendidas entre os 15-24 anos, foi de 7,7% na UE-27 em 2006, sendo respectivamente para mulheres e homens jovens de 7,2% e 8,1%, respectivamente. Apesar da ligeira redução da percentagem de jovens sem emprego, ainda não se verificou nenhum verdadeiro avanço no combate ao desemprego dos jovens na UE-27, onde uma significativa proporção de jovens continua presa a empregos temporários e frequentemente com baixos salários (Comissão Europeia, 2007a). As fracas perspectivas de emprego dos jovens e a precária situação financeira associada estão a contribuir para acentuar as tendências demográficas desfavoráveis de baixa taxa de fertilidade e de envelhecimento da população em grande parte da UE.

Em contraste, os outros países de rendimentos elevados da região (Islândia, Noruega e Suíça), assim como Israel, registaram baixos níveis de desemprego durante todo o período de 1995-2006, com uma taxa média total de 5,1% em 2006 (4,7% para os homens e 5,6% para as mulheres).

A informação estatística sobre o desemprego nas outras sub-regiões da Europa e da Ásia está incompleta. A maioria dos países dos Balcãs possui taxas de desemprego de dois dígitos, apesar de a taxa de desemprego ter caído em alguns países, como na Croácia, onde se verificou uma descida de 14,7% para 12,6%, entre 2002 e 2005. Nos restantes países dos Balcãs, o desemprego subiu de um nível já muito elevado (por exemplo, de 39,4% para 44,9% na Bósnia e Herzegovina e de 32,2% para 37,2% na antiga República Jugoslava da Macedónia, entre 2000 e 2004). Registaram-se valores extremamente elevados de desemprego de jovens durante o período de 2000-2004 na Croácia (32% em 2005), na antiga República Jugoslava da Macedónia (62%) e na Sérvia (48%).

A taxa de desemprego na Turquia subiu de 6,5% em 2000 para 10,5% em 2003, antes de voltar a descer ligeiramente para 9,9% em 2006. Em 2006, o desemprego total de jovens situava-se nos 18,7%, sendo a taxa relativa às mulheres jovens 1,6 pontos superior à dos homens jovens. Se o substancial emprego oculto, o desemprego e o subdesemprego na Turquia forem acrescentados aos números do desemprego oficial, existe um excedente de mão-de-obra feminina de 24,5% e um excedente de mão-de-obra masculina de 17,6%.

Na Federação da Rússia, o desemprego desceu, a um ritmo constante, de 13,3% durante a crise económica em 1998, para 7,2% em 2005 e 2006. Durante o mesmo período, a taxa de desemprego desceu de 11,6% para 6,8% na Ucrânia e de 11,2% para

7,4% na República da Moldávia. Em ambos os países, a taxa de desemprego feminino é inferior à do desemprego masculino. O desemprego juvenil, embora registe uma tendência descendente, em 2005 ainda se situava em 14,9% na Ucrânia e em 18,8% na Moldávia.

A Geórgia registou uma taxa de desemprego de 13,8% em 2005, que em 2000 fora de 10,8%. A taxa de desemprego de jovens do país subiu de 21,1 para 28,3% durante o referido período. Em contrapartida, a taxa de desemprego desceu de 12,8 para 8,4% no Cazaquistão e de 12,5 para 8,4% no Quirguizistão, entre 2002 e 2004 (BIT, 2007).

2.2.3. A divergência entre as tendências de emprego

A questão que se levanta é a de se saber a razão pela qual existe na região uma disparidade tão acentuada em termos dos resultados do mercado de trabalho. Porque conseguiram alguns países melhorar a situação do emprego simultaneamente com o crescimento económico e outros não?

Variação cíclica

Numa economia cada vez mais globalizada, os resultados económicos e o emprego na região dependem cada vez mais dos movimentos cíclicos a nível global. Após o rebentar da bolha das empresas *dot-com*, em 2000, os resultados do mercado de trabalho pioraram em quase toda a região durante vários anos, mas depois melhoraram, com a recuperação da situação económica global que se verificou em 2004. Grande parte dos resultados favoráveis, em termos de emprego, teve origem no *boom* económico suscitado pelo extraordinário crescimento na China, na Índia e noutras economias emergentes. A recente retoma económica e o simultâneo crescimento em termos de emprego foram especialmente visíveis em países com sólidos resultados em termos de exportações, como a República Checa, a Alemanha (consultar a caixa 2.1) e a Eslováquia. Na Federação da Rússia e nos outros países da CEI, o crescimento e o emprego beneficiaram da acentuada subida dos preços do petróleo e do gás.

O aspecto negativo da maior dependência do crescimento e do emprego face à economia global consiste na consequente vulnerabilidade a crises económicas. Os últimos dados estatísticos relativos à segunda metade de 2008 revelam já descidas significativas das taxas de crescimento do PIB e os primeiros sinais de cortes no emprego, em resultado da crise financeira global. O Fundo Monetário Internacional (FMI) adverte que os países da Europa Central e de Leste serão particularmente afectados, devido à vulnerabilidade dos respectivos mercados de crédito. (*The Financial Times*, 26 de Setembro de 2008).

Transferências públicas e privadas

Como parte das políticas de convergência da UE, os novos Estados-Membros receberam apoio financeiro durante as sucessivas fases de alargamento. O enorme aumento do emprego e a descida do desemprego na Espanha e na Irlanda são em parte atribuíveis às transferências financeiras e não materiais que estes países receberam dos Fundos estruturais e regionais europeus, com a finalidade de promover a coesão dentro da UE. Os países da UE-12 também beneficiaram deste apoio. Paralelamente, o rápido crescimento de muitas economias de transição foi alimentado por afluxos massivos de IDE e pelo investimento em carteira de empresas multinacionais, que ajudaram a realinhar e a modernizar as estruturas económicas em países receptores e a diminuir ou eliminar as

disparidades em termos de tecnologia e de técnicas de gestão. Contudo, em muitos casos a distribuição de afluxos de IDE foi desigual, favorecendo zonas mais avançadas e cidades capitais, ignorando zonas mais atrasadas e, por conseguinte, aumentando frequentemente as desigualdades existentes.

Caixa 2.1. O que está por detrás da recente subida do emprego na Alemanha?

Após anos de estagnação, verificou-se na Alemanha uma forte recuperação económica, com taxas de emprego ascendentes e taxas de desemprego descendentes, acima da média da União Europeia, entre 2005 e 2007. Contudo, as opiniões dividem-se quanto às razões exactas por detrás dos óptimos resultados do mercado de trabalho na Alemanha. Alguns observadores atribuem-nos ao pacote de reformas do mercado de trabalho (as “reformas Hartz”) iniciadas pelo Governo de Schröder em 2002, o qual trouxe uma expansão do trabalho por conta própria, do trabalho a tempo parcial, dos empregos temporários e do trabalho ao serviço de agências, à custa dos empregos permanentes, a tempo completo. Os empregos “atípicos” são actualmente entre um quarto e um terço do emprego total. Calcula-se que os cortes na duração dos subsídios de desemprego e regras de selecção mais restritivas para a atribuição do subsídio de desemprego tenham contribuído para que os desempregados estivessem mais disponíveis para aceitar vagas existentes, em especial quando se trata de ofertas de trabalho não atractivas. Outros analistas salientam o efeito da moderação salarial, associada à proporção cada vez maior de formas de emprego que não estão de acordo com os padrões, incluindo “pequenos biscates” mal pagos, que não são totalmente abrangidos pela segurança social. O risco de fazer parte dos “pobres que têm trabalho” está a aumentar e a rápida expansão do sector dos salários baixos foi facilitada pela diminuição da abrangência da negociação colectiva e pela ausência de fixação do salário mínimo legal. Embora a evolução recente do emprego aponte para a criação de mais empregos, existe também uma percentagem crescente de empregos precários. O desafio reside na criação de empregos dignos.

A crescente procura global de produtos duradouros numa fase de recuperação global conduziu a um grande aumento das exportações na Alemanha. Para este aumento contribuiu também a estagnação dos custos de produção, em simultâneo com o aumento da produtividade. Assim, o contexto económico externo é em parte responsável pelo aumento do crescimento e do emprego, em especial na medida em que a procura interna diminuiu, como consequência de baixos rendimentos e do congelamento de pensões. Pelo contrário, iniciou-se a recuperação do investimento privado.

A forte dependência da Alemanha das exportações como um motor da procura agregada e do emprego pode revelar-se insustentável face à valorização do euro e à instabilidade da economia global. Por conseguinte, o crescimento e o emprego podem ser fortemente atingidos por uma recessão global, como os últimos resultados económicos parecem sugerir.

Conteúdo variável de emprego no âmbito do crescimento económico

Até há pouco tempo, muitas antigas economias de transição sofriam de um baixo conteúdo de emprego no âmbito do crescimento económico, com taxas anuais de crescimento do emprego muitas vezes três ou quatro vezes inferiores às taxas de crescimento do PIB (Cazes e Nešporová, 2007). Nos países da Europa Central e de Leste não pertencentes à UE e nos países da CEI, calcula-se que a elasticidade média do emprego fosse de 0,15%, o que significa que não poderiam ser atribuídos mais de 15% do crescimento do PIB ao crescimento do emprego, sendo os restantes 85% o resultado de ganhos de produtividade. A elasticidade do emprego nestas sub-regiões foi sem dúvida a

mais baixa que a de qualquer região importante, a nível mundial (BIT, 2007).

Como desde 2004 se registou, na maioria dos novos Estados-Membros da EU, no Báltico e na Europa Central, uma expansão do emprego acima da média da UE, o período de crescimento sem criação de emprego pode ter chegado ao fim nestes países. Contudo, o crescimento sem criação de emprego continua a ser um problema na Hungria e na maioria dos países do Sudeste da Europa, onde a intensidade do crescimento do emprego é baixa, apesar das taxas de crescimento de PIB relativamente altas.

Os economistas do Banco Mundial atribuíram esta disjunção entre o crescimento e o emprego a mercados de trabalho demasiado protegidos e a benefícios sociais excessivos, impedindo o ajuste da mão-de-obra (Rutkowski *et al.*, 2005). Contudo, esta explicação é dificilmente sustentável, na medida em que os resultados do emprego não melhoraram após a diminuição de normas de protecção e a introdução de novas formas de emprego flexíveis. Esta situação levou dois observadores a concluir que os mercados de trabalho nas economias em transição são “flexíveis mas sem emprego” (Cazes e Nešporová, 2007). Além disso, verificou-se alguma flexibilidade nestes países, em consequência da impossibilidade de cumprimento de legislação laboral protectora (consultar o Capítulo 3).

Alguns factores podem ser responsáveis pela impermeabilidade do emprego ao crescimento económico:

- o crescimento da produtividade com base na poupança de mão-de-obra – o período de excesso de pessoal com origem nas economias centralmente planificadas pode ter chegado ao fim em alguns países, mas não noutros;
- a criação de emprego situa-se atrás da destruição de emprego – nas economias em transição, na década de 1990, a criação de emprego foi ultrapassada pela destruição de empregos, conduzindo a perdas de emprego líquidas. A partir dessa altura, os fluxos de emprego começaram a ser sincronizados em determinados países, enquanto noutros a disparidade aumentou;
- a adaptação a mudanças na procura de mão-de-obra, através da variação dos horários de trabalho em detrimento do número de trabalhadores.

Em determinados países, a falta de resposta do emprego ao crescimento é, pelo menos em parte, uma construção estatística causada, entre outros factores, pelo crescimento da economia informal, que não é estatisticamente registada; pelo efeito líquido da migração laboral, na medida em que os trabalhadores migrantes não são incluídos nas estatísticas nacionais de emprego nos seus países de origem, mas podem contribuir para o crescimento nacional através das suas remessas; e pela redução da utilização de mão-de-obra e dos custos com a mão-de-obra sem recurso à redução de pessoal, através de medidas como a chamada licença administrativa, horários de trabalho mais reduzidos e pagamento de retroactivos, medidas que foram largamente utilizadas nos países da CEI na década de 1990, mas menos utilizadas desde então.

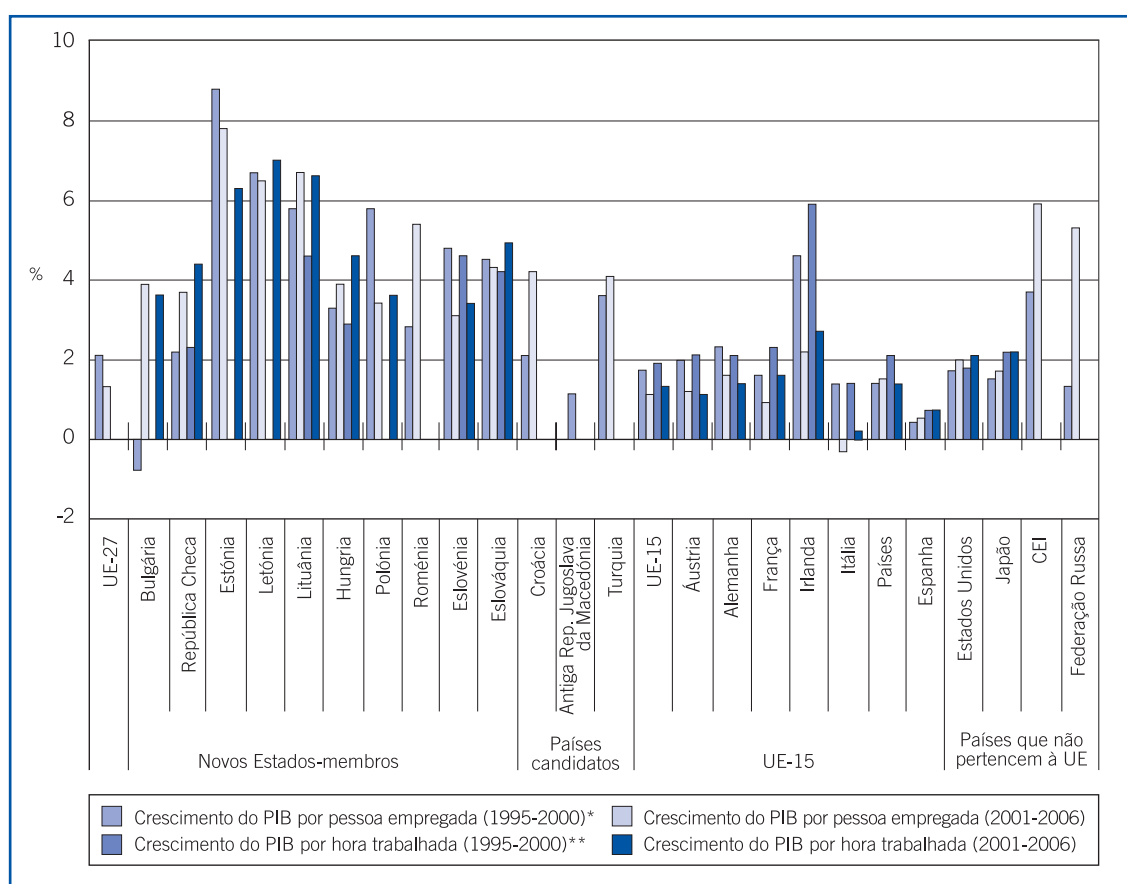
2.2.4. Crescimento da produtividade

Tal como acima referido, a maioria dos países da UE-12 e dos países candidatos, bem como os países da CEI, registaram taxas de crescimento de produtividade laboral muito acima da média da UE, o que pode ser interpretado como parte de um processo da convergência gradual com a fronteira da tecnologia (consultar o gráfico 2.6). A 1.ª parte deste relatório temático refere que a aceleração do crescimento da produtividade do trabalho foi um resultado de um melhor acesso ao conhecimento e de uma mais rápida transferência

e absorção do conhecimento através do IDE, da subcontratação e da liberalização do comércio em geral. Além disso, a adopção de melhores práticas organizacionais permitiu uma utilização mais eficiente dos factores de produção, em especial no que concerne ao capital e à mão-de-obra. Por outro lado, o processo de adesão à UE e (em menor escala) à Organização Mundial do Comércio, contribuiu para uma melhoria significativa da legislação e das instituições nacionais, enviando sinais positivos aos investidores nacionais e estrangeiros. Existem diferenças importantes entre países com rendimentos mais baixos, em termos da respectiva capacidade de absorção de nova tecnologia e práticas organizacionais, dependendo da disponibilidade de pessoal especializado e do quadro institucional, da disponibilidade de matérias-primas, das vantagens comparativas na produção e da política macroeconómica aplicada.

Estas diferenças reflectem-se em variações significativas em termos de evolução do crescimento económico e da produtividade do trabalho.

Gráfico 2.6. Crescimento médio da produtividade do trabalho em países seleccionados (1995-2000 e 2001-06)



*1996-2000 para a UE-27, Bulgária e Eslovénia e 1997-2000 para a Croácia. **1996-2000 para a Lituânia e Eslovénia

Fonte: Comissão Europeia, 2007a; cálculos do BIT.

Na UE-15, a melhoria da produtividade do trabalho foi modesta, nos primeiros anos do século XXI, e bem mais lenta do que nos Estados Unidos e no Japão. De facto, o crescimento médio anual do PIB por pessoa, na França e na Espanha, desceu abaixo de 1%, e na Itália até se registou um crescimento ligeiramente negativo (consultar o gráfico 2.6), levantando a questão de saber se a Europa Ocidental começou a sofrer uma tendência para “emprego sem crescimento”.

O Volume I, 1.^a parte deste relatório sugere que o abrandamento dos resultados da produtividade do trabalho da UE-15 deve ser atribuída a uma combinação de um abrandamento na mudança tecnológica, em especial das tecnologias da informação e da comunicação (consequência de taxas baixas, e por vezes descendentes, de investimento em capital físico) e de melhorias no emprego, em grande parte relacionadas com um aumento de empregos atípicos e muitas vezes menos produtivos. A produtividade mais baixa de tais empregos é um resultado da relutância dos empregadores em investirem na formação e na actualização de competências dos trabalhadores temporários ou a tempo parcial e da baixa motivação desses trabalhadores em termos de empenho na melhoria da produtividade.

2.2.5. Emprego informal

O emprego informal representa um duplo desafio, em termos da Agenda para o Trabalho Digno. Em primeiro lugar, os trabalhadores na economia informal normalmente não beneficiam da protecção e do apoio proporcionado pela legislação laboral, pela segurança e assistência social ou pelas políticas de mercado do trabalho activo. São-lhes negados com frequência até os direitos básicos dos trabalhadores. Em segundo lugar, os indicadores-padrão do emprego podem não ser relevantes para o trabalho informal, porque este não é oficialmente registado ou comunicado. Quando isto se verifica, a informação do mercado de trabalho é distorcida e perde valor para a formulação de políticas.

A informação estatística sobre a incidência de emprego não declarado na região é escassa e dispersa. As estimativas variam consoante o método de medida utilizado, quer seja baseado em estudos ou derivado de actividades económicas não observadas nas balanças de transacções nacionais. As definições e as metodologias de medição são diferentes consoante os países. Além disso, os níveis de trabalho informal diferem claramente entre homens e mulheres e entre os sectores urbanos e rurais. Durante a crise económica na Rússia e em algumas economias da Europa Central e de Leste, em finais da década de 1990, o volume de trabalho informal aumentou significativamente, antes de voltar a diminuir com a recuperação económica. Por exemplo, a alteração percentual no nível de trabalho não declarado no espaço de poucos anos da década de 1990 foi de 70% no Cazaquistão e de mais de 60% no Quirguizistão. Na Lituânia, a taxa de emprego informal subiu de 48,5 para 72% entre 1998 e 2000 (BIT, 2007 e 2006b).

Nos finais da década de 90 os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) de rendimento mais elevado apresentavam uma percentagem de trabalho não declarado de 5% ou menos, enquanto a incidência de trabalho não declarado era várias vezes superior em determinados países do Sul da Europa pertencentes à OCDE. A dimensão da economia informal na UE foi calculada entre 7 e 16% do PIB total em 2003. No Sudeste da Europa e na CEI, a percentagem média relativa da economia informal é elevada, sendo moderada na Europa Central. De acordo com o método de discrepância entre contas nacionais, as proporções variavam entre 22% na Bulgária (em 2000) e 53% na Bósnia e Herzegovina. Nos países da CEI, a variação era entre 11% na Bielorrússia (2002) e 50% no Quirguizistão (2003). Na Europa Central, a República Checa registou uma percentagem baixa, de 9%, e a Hungria uma percentagem elevada, de 18%, em 2000. Utilizando o chamado método de procura da moeda, as percentagens de actividade económica informal, na maioria dos países do Sudeste da Europa, foram calculadas em 30-40%, entre 2000 e 2004. Na CEI, os valores variavam entre 37%, no Usbequistão, e 68% na Geórgia (quadro 2.2).

Quadro 2.2. Dimensão da economia informal no Sudeste da Europa e na CEI (2000-2004 percentagem do PIB)

	Método de discrepância entre contas nacionais	Método de procura da moeda
Sudeste da Europa		
Albânia (2002)	28	35
Bósnia e Herzegovina (2003)	53	37
Bulgária (2003)	22	38
Croácia (2000)	7	35
ARJ Macedónia (1999)	14	36
Roménia (2000)	21	37
Sérvia e Montenegro (2004)	35	39
CEI		
Arménia (1999)	29	49
Azerbaijão (2003)	20	61
Bielorrússia (2002)	11	50
Cazaquistão (2003)	22	45
Geórgia (2001)	34	68
República da Moldávia (2000)	31	49
Quirguizistão (2003)	50	41
Federação da Rússia (2003)	23	49
Tajiquistão (2003)	15	-
Ucrânia	-	55
Usbequistão	-	37
Europa Central		
República Checa (2000)	9	20
Hungria (2000)	18	26
Polónia (2003)	14	29
Eslováquia (2000)	15	20
OCDE*	-	16

* Média não ponderada, excluindo a Turquia

Fonte: Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa: Economic Survey of Europe, 2005, N.º 2, Quadro 3.5.

Na maior parte dos países, as mulheres são a maioria dos trabalhadores na economia informal, o que significa que estão sujeitas a maior insegurança em termos de emprego e não têm acesso à formação, à protecção social e a outros recursos, o que as torna mais vulneráveis à pobreza e à marginalização social.

As razões para a existência de emprego no sector informal são complexas (para uma análise detalhada, consultar OCDE, 2003). Algumas das razões frequentemente mencionadas nem sempre resistem a uma análise mais detalhada. Por exemplo, impostos elevados, as disposições da segurança social e a pressão da legislação são frequentemente consideradas responsáveis pelo emprego no sector informal. Contudo, as comparações a nível internacional e no passado nem sempre corroboram a ideia segundo a qual as elevadas taxas dos impostos se encontram associadas a níveis elevados de trabalho não declarado. Por exemplo, existem vários países com rendimento elevado, como os países nórdicos, onde as elevadas taxas dos impostos coexistem com uma incidência relativamente baixa de trabalho não declarado.

2.2.6. Migração por motivos de emprego

Emigrar para encontrar emprego no estrangeiro tem sido uma resposta cada vez mais comum entre os trabalhadores, face a perspectivas e condições de emprego insatisfatórias, à insegurança económica e à guerra ou perseguição (por exemplo, nos Balcãs, em finais da década de 90). O incentivo à emigração é acentuado pelas disparidades entre países, em termos de salários e de condições de trabalho. Quando existe pouco apoio público aos desempregados, a emigração pode ser a única forma de sobrevivência.

A migração pode ser legal ou ilegal. Dentro da UE, a livre circulação da mão-de-obra encontra-se garantida ao abrigo do artigo 39.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, enquanto o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços e, em especial, a Directiva 2006/123/CE, relativa aos serviços no mercado interno, têm por finalidade a promoção dos fluxos internacionais de mão-de-obra temporários e circulares. A legislação da UE também permite transferências temporárias de empregados especializados até ao limite de um ano e a circulação temporária de fornecedores de serviços contratuais externos à UE-27 até ao limite máximo de seis meses.

Dentro e fora da região, a migração temporária aumentou durante a última década. Foi possível identificar quatro principais fluxos migratórios geográficos na região desde meados da década de 90: fluxos entre países dentro da UE-27, principalmente da UE-12 para a UE-15; afluxos de fora da UE, principalmente da Europa de Leste, dos Balcãs Ocidentais, do Norte de África, da Ásia e da América Latina (para Espanha); fluxos da Ásia Central e do Cáucaso para a Rússia e para o Cazaquistão; e a migração de trabalhadores especializados e altamente especializados (a fuga de cérebros) da UE e de outros países europeus para a América do Norte. A migração por motivos de emprego diz respeito, de forma desproporcionada, a ambos os extremos da escala de competências.

A migração líquida na UE-25 (isto é excluindo a Bulgária e a Roménia) registou uma acentuada tendência ascendente, subindo de 0,6 milhões em 1994 para 1,85 milhões em 2004 (Eurostat, 2007). Mas os números subestimam o verdadeiro alcance dos fluxos entre países, na medida em que não incluem a migração clandestina (imigrantes ilegais ou tráfico de seres humanos). Entre 1994 e 2004, os números da população activa em percentagem da oferta total de mão-de-obra aumentaram em toda a UE-15. Registaram-se grandes aumentos na Irlanda, em Itália, em Portugal e em Espanha, que passaram todos de países tradicionalmente de emigração a países de imigração líquida. Em termos de percentagem, a contribuição mais forte da imigração para o crescimento do emprego nacional registou-se na Áustria, na Dinamarca, na Alemanha e no Reino Unido. O alargamento da UE trouxe uma aceleração drástica da migração oriunda da UE-12 para a UE-15, em especial da Polónia, seguindo-se-lhe a Roménia e a Bulgária (OCDE, 2007). O número de cidadãos polacos no estrangeiro subiu de cerca de 1 milhão em 2004 para 1,95 milhões em finais de 2006, o equivalente a quase 12% da população activa nacional.

A migração laboral também tem sido forte no Sudeste da Europa e na CEI. A Rússia, a Ucrânia e o Cazaquistão são grandes receptores líquidos de trabalhadores migrantes, muitos dos quais oriundos do Cáucaso e da Ásia Central, regiões que perderam mão-de-obra especializada através da emigração. Calcula-se que a Ucrânia perca anualmente cerca de 15 000 especialistas com educação superior (Mansoor e Quillin, 2006), enquanto 9% da população da Bulgária deixou o país entre 1998 e 2004. Quase dois terços dos emigrantes eram homens jovens com instrução, muitos dos quais arranjam trabalho em empregos não especializados, como a cuidar de crianças e de idosos, a realizar trabalho doméstico, na agricultura e na construção civil.

Muitos países da região enfrentam problemas de imigração ilegal. Por exemplo, na Rússia, o Serviço Federal de Migração calculava em 2006 que havia meio milhão de migrantes regulares e entre 5 e 14 milhões de imigrantes sem documentos no país (consultar a revista da OIT *World of Work*, n.º 57, de Setembro de 2006). As estimativas relativas ao número de migrantes ilegais na UE variam entre 2 e 8 milhões, calculando-se o número de pessoas traficadas entre 300 000 e 500 000 (Comissão Europeia, 2007a). De acordo com estudos do BIT sobre migrantes ilegais na Áustria e na República Checa, a principal razão para o emprego irregular de cidadãos estrangeiros prende-se com os reduzidos custos da mão-de-obra devido ao não pagamento das contribuições à segurança social e de impostos.

O BIT constatou um fenómeno de tráfico significativo de trabalhadores migrantes para fins de exploração sexual, oriundos de países como a República da Moldávia, a Roménia e a Ucrânia. A seguir à falta de perspectivas de emprego, os factores mais fortes que induzem ao tráfico são a falta de recursos económicos e de serviços sociais nos países de origem.

A migração traz benefícios se o fluxo de mão-de-obra entre países contribuir para resolver os desequilíbrios do mercado de trabalho através da redução do desemprego no país de origem e da diminuição da escassez de mão-de-obra no país de destino. Contudo, os potenciais efeitos positivos da migração ficam comprometidos se os emigrantes forem empregados abaixo do nível de competência adquirida através da sua educação e formação.

As remessas dos emigrantes podem constituir uma importante fonte de investimento e de crescimento no respectivo país de origem. Por exemplo, em 2004, a percentagem do PIB das transferências de moeda oficialmente registados foi superior a 20% na Bósnia e Herzegovina e na República da Moldávia (Banco Mundial, 2006), dando origem a um efeito de bola de neve no consumo e no investimento, com implicações positivas em termos de emprego. Contudo, os impactos negativos da migração laboral incluem a perda de mão-de-obra, em particular de trabalhadores especializados, nos países de origem e a resultante diminuição da produtividade, da competitividade, da inovação, do investimento e do crescimento do PIB, bem como esforços reduzidos em termos de formação de trabalhadores, tanto nos países de origem como nos países de destino.

Do exterior, a UE é muitas vezes vista como uma “fortaleza”, especialmente nos seus extremos sul e norte, onde está a fechar as portas a refugiados e a candidatos a asilo. O fluxo de migrantes, nomeadamente de África, que tentam arranjar emprego e fontes de rendimento na Europa, aumentou, sendo que muitas vezes os migrantes arriscam a vida na travessia do Mediterrâneo quando tentam fugir às consequências do desemprego, da guerra civil e das secas, inundações ou outros efeitos das alterações climáticas.

Um acordo justo para os trabalhadores migrantes

As condições de emprego de muitos trabalhadores migrantes representam um dos mais sérios desafios à Agenda para o Trabalho Digno. Algumas das mais inaceitáveis condições são o resultado de migração irregular, da falta de protecção social, da discriminação e da exploração sexual de migrantes. Em Outubro de 1999, o Conselho Europeu apelou à criação de uma política comum da UE nos domínios da imigração e do asilo, de forma a incluírem os seguintes elementos: parceria com os países de origem, um sistema europeu comum de asilo, o tratamento justo de cidadãos nacionais de países terceiros e a gestão dos fluxos de migração. A OIT tem um mandato constitucional para

Caixa 2.2. Como as políticas comerciais no Norte causam desemprego e pressão migratória em África

As políticas da UE podem estar a acentuar a pressão migratória do Sul. As regras e práticas comerciais contribuíram para a crescente disparidade económica entre o Norte e o Sul. Alguns acordos comerciais e algumas formas de apoio interno tiveram sérios efeitos de distorção do comércio. Os países ricos do Norte estabeleceram barreiras tarifárias e não tarifárias aos produtores industriais e agrícolas dos países em desenvolvimento e investiram fortemente nos subsídios à sua própria produção. Os enormes excedentes subsidiados que resultaram desta situação (incluindo algodão, milho, soja, trigo, arroz, tomate, aves de capoeira, leite em pó e fruta) são vendidos aos países pobres a preços que, apesar dos custos de produção locais muito baixos, fazem com que aos últimos seja praticamente impossível competir. Além disso, os pescadores da África Ocidental deparam-se com cada vez mais dificuldades, porque grandes frotas pesqueiras dos países europeus, com equipamento moderno e combustível altamente subsidiados, operam ao largo das suas costas. O impacto destas práticas comerciais é desastroso para a África subsariana, porque uma grande proporção da população vive da agricultura e das pescas.

a protecção dos trabalhadores migrantes. Uma resolução adoptada pela CIT, na sua 29.^a sessão (2004), apelava ao *Bureau* e aos constituintes para que implementassem um Plano de Acção para os Trabalhadores Migrantes, com as seguintes finalidades: desenvolvimento de um enquadramento multilateral não vinculativo para uma abordagem baseada no direito à migração laboral; a aplicação mais abrangente das normas internacionais do trabalho e de outros instrumentos relevantes; a implementação da Agenda Global para o Emprego da OIT; a protecção social dos trabalhadores migrantes; o reforço das capacidades, campanhas de sensibilização e assistência técnica; o reforço do diálogo social; a melhoria da base de informação e de conhecimento; e a promoção da cooperação e do diálogo entre as políticas. As medidas adoptadas a nível regional para implementação do Plano de Acção são analisadas no Volume II do presente relatório.

2.3. Expectativas goradas na região: principais défices a ultrapassar, no emprego

Embora a maioria dos países da região tenha melhorado as suas taxas de emprego nos últimos anos, muitos continuam a não conseguir atingir as metas definidas pelos seus próprios governos ou os compromissos assumidos como membros de organizações internacionais, incluindo a OIT e a UE.

Normas e estratégias multilaterais para o emprego

As principais normas da OIT em matéria de política de emprego, em particular a Convenção (n.º122), sobre Política de Emprego, 1964, têm como finalidade alcançar o emprego pleno, produtivo e livremente escolhido. Os meios e medidas a adoptar de modo a atingir este objectivo incluem políticas macroeconómicas expansionistas, políticas activas e passivas de mercado de trabalho, educação e formação profissional,

políticas estruturais, a promoção do desenvolvimento industrial e rural e o envolvimento activo de empregadores, trabalhadores e das respectivas organizações na formulação e implementação das políticas. As linhas de orientação da OIT em matéria de política de migrações, incluindo o Plano de Acção incluído na Resolução da CIT de 2004, baseiam-se no pressuposto de que a migração deve ser empreendida por opção e não por necessidade.

Como a maior organização multilateral na região, a UE definiu normas e metas estratégicas que estão em conformidade com as normas da OIT. Em 2000, a Cimeira do Conselho Europeu em Lisboa estabeleceu a meta ambiciosa para que a UE se tornasse “na economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de garantir um crescimento sustentável, com mais e melhores empregos, e maior coesão social” até 2010. Os princípios orientadores do Conselho Europeu, em matéria de emprego, adoptados em 1998 e substituídos em 2003, são implementados através do chamado método aberto de coordenação, com base nos planos de acção nacionais. A mesma técnica foi aplicada nos últimos anos, como parte do Pacto de Estabilidade para o Sudeste da Europa, no contexto do Processo de Bucareste.

Coordenação das micro e macropolíticas

A OIT na Agenda Global para o Emprego de 2003, faz um forte apelo à adopção de políticas macroeconómicas em matéria de crescimento e emprego e apela à integração e à coordenação política, que são também fundamentais para alcançar as principais metas da UE, em termos de coesão económica, social e territorial.

A verdadeira questão é saber se na UE houve um suficiente reconhecimento do papel fundamental desempenhado pela política macroeconómica no emprego e nas condições de vida, e se houve uma integração adequada do mercado de trabalho e das políticas sociais. Mais concretamente, deverá ser tido em consideração se, na planificação das metas e instrumentos de política macroeconómica da UE, o emprego tem sido um objectivo principal ou meramente um factor residual. Contrariamente ao que sucede nos Estados Unidos, onde o Banco da Reserva Federal (*Federal Reserve Bank*) tem por missão equilibrar a política monetária em consonância com os objectivos da estabilidade dos preços, crescimento económico e pleno emprego, o objectivo primordial de política monetária do Banco Central Europeu (BCE) consiste em conter a inflação dos preços no consumidor. No entanto, a prática revela que a inflação ultrapassa inevitavelmente a meta de 2% em países industrializados, em períodos cíclicos de expansão económica. Por conseguinte, a política monetária do BCE, comparativamente restritiva, limitou a margem para o crescimento e para a expansão do emprego a curto prazo, e países fora da área do euro, como a Dinamarca, a Suécia e o Reino Unido, tiveram ao longo da última década melhores resultados, em termos de emprego, do que os da área do euro. Esta situação sugere que o crescimento económico e o pleno emprego devem ser colocados em pé de igualdade com a estabilidade de preços na UE.

Uma segunda questão prende-se em saber se a UE não terá por vezes aplicado limitações excessivas às políticas fiscais, fazendo com que seja mais difícil, por conseguinte, alcançar mais e melhores empregos. Ao aplicar a regra de um défice orçamental máximo permitido de 3%, não se questionou se os gastos públicos estavam a ser aplicados no consumo ou no investimento, levando os governos da UE e os organismos responsáveis pelos orçamentos a colocar demasiadas restrições aos gastos públicos, mesmo em períodos de abrandamento económico. Esta situação reduziu claramente as opções de políticas públicas para a promoção de mais e melhores empregos, incluindo os gastos

públicos em investigação e desenvolvimento, educação e formação profissional, medidas políticas activas em matéria de mercado de trabalho, a existência de serviços públicos de cuidados a crianças e de investimentos em infra-estruturas e serviços sociais. Em termos mais gerais, a questão consiste em saber como é que a UE conseguirá implementar a sua Estratégia de Lisboa sem aumentar o nível de investimento na investigação e no desenvolvimento ou nos recursos humanos. Além disso, deverá ser tida em consideração a forma como o nobre objectivo da UE, de convergência em termos de desenvolvimento regional e do nível de vida, pode ser alcançado sem investimento suficiente em regiões e zonas atrasadas ou em desvantagem. Em relação a esta questão, deve assinalar-se que os Estados-Membros da UE com melhores resultados de emprego são tendencialmente aqueles com níveis mais elevados de gastos públicos em políticas activas de mercado de trabalho ou na formação profissional (especialmente a Dinamarca, os Países Baixos e a Suécia).

Políticas económicas restritivas que prejudicam o emprego também foram registadas fora da UE-27. Por exemplo, na Turquia, até há muito pouco tempo, os decisores políticos não consideravam a promoção do emprego uma prioridade, concentrando-se ao invés, quase exclusivamente, em políticas anti-inflacionistas. As consequências desta política são evidentes, na medida em que a Turquia registou um declínio ainda maior da sua taxa de emprego, depois de 2000, a partir de uma base já de si baixa.

Investimento no desenvolvimento de competências e na empregabilidade

É motivo de grande preocupação que cerca de 30% da população em idade activa na UE seja actualmente pouco qualificada, em especial tendo em consideração o aumento calculado de mais de 12,5 milhões de empregos na UE, entre 2006 e 2015, para os trabalhadores altamente especializados, e de quase 9,5 milhões de empregos para um nível médio de habilitações, comparativamente a uma queda de 8,5 milhões para os não qualificados (CEDEFOP, 2008). Os países do Sudeste da Europa e da CEI também enfrentam necessidades de formação especializada, principalmente devido à constante reestruturação das suas economias e da perda generalizada de trabalhadores qualificados em consequência da emigração.

A maioria das economias planificadas possuíam no início do processo de transição um sistema sólido de formação técnica e profissional. Contudo, as taxas de participação no ensino e na formação registaram uma queda, em parte porque muita da formação se tornou irrelevante durante a fase de transição e surgiu uma inadequação de competências. A mudança, em muitos países, da formação profissional para um ensino superior alargado, e de um enfoque nos domínios técnicos para os estudos sociais, conduziu à escassez de técnicos e de trabalhadores manuais especializados e a um excesso de licenciados em ciências sociais. Simultaneamente, os orçamentos para o ensino público e para a formação diminuíram acentuadamente na década de 90 e a participação no ensino baixou, em especial no Cáucaso e na Ásia Central, à medida que as propinas foram sendo introduzidas, ameaçando, por conseguinte, o desenvolvimento de competências.

De acordo com um inquérito à população activa europeia realizado em 2003 (*European Union Labour Force Survey*), a taxa de participação da população activa adulta, com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos, em actividades de formação, quer estas fossem formais, não formais ou informais, foi em média de 42% (Eurostat, 2007). Além disso, a participação na formação é extremamente desigual nos vários países e nas várias categorias de empresas, trabalhadores e sectores económicos. A intensidade de formação é cerca de quatro vezes superior nos países nórdicos e na Irlanda do que na

UE-12 (Nestler e Kailis, 2003). Os sectores tecnologicamente avançados são os que mais gastam em formação técnica e profissional de adultos e as grandes empresas investem consideravelmente mais tempo de trabalho na formação contínua do que as pequenas e médias empresas (PME). Além disso, há uma tendência para um melhor acesso dos homens à formação ao longo da vida do que das mulheres, enquanto que a taxa de formação é mais elevada nas pessoas com formação inicial superior. Assim, os padrões de participação no ensino e na formação profissional têm tendência para acentuar, em vez de diminuir, as disparidades inicialmente existentes na população activa, em termos de competências, incluindo as disparidades de competências entre homens e mulheres, diferentes faixas etárias e trabalhadores com contratos de trabalho permanentes e temporários, contribuindo ainda mais para criar obstáculos à realização dos compromissos da Estratégia de Lisboa em termos de produtividade, competitividade, igualdade de oportunidades e coesão social.

A seguir ao investimento efectuado pelos empregadores na formação profissional, as políticas activas do mercado de trabalho são fundamentais para a empregabilidade da população activa e para a sua adaptabilidade às mudanças da estrutura da procura de mão-de-obra. Na maioria dos países da UE-27, estas políticas tornaram-se nos últimos anos mais individualizadas, embora os gastos tenham tendencialmente vindo a diminuir desde 2000, tanto em termos de percentagem do PIB como por trabalhador (Eurostat, 2007, consultar também o gráfico 3.6). Em média, os países da UE-12 gastam menos em políticas activas do que os países da UE-15.

Os países do Pacto de Estabilidade para o Sudeste da Europa, no contexto do Processo de Bucareste, efectuaram grandes esforços no sentido da adopção de políticas de mercado de trabalho, incluindo políticas activas, e do desenvolvimento de uma administração pública eficaz do mercado de trabalho com base no modelo da UE. Contudo, a implementação destas políticas ficou limitada pela insuficiência de recursos humanos e financeiros, em parte devido a políticas fiscais restritivas. A resultante inadequação entre a oferta e a procura pode ser uma razão para o reduzido contributo do emprego para o crescimento económico destes países.

Redução das diferenças de oportunidades de emprego para mulheres, trabalhadores jovens e trabalhadores mais velhos

Muitos países na região, em contraste com os países escandinavos, o Reino Unido e os Estados Unidos, têm rácios baixos entre emprego e população, no que se refere às mulheres, aos jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos e aos trabalhadores mais velhos, com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos. Quase todas as antigas economias em transição têm rácios de emprego de jovens inferiores a 30%. Em larga medida, as baixas percentagens de emprego de trabalhadores jovens e mais velhos e de mulheres explicam as baixas taxas de emprego globais.

Existem diversas razões para a má situação do emprego destes grupos, entre as quais se incluem a insuficiente procura de mão-de-obra, em termos gerais. Os trabalhadores jovens também têm problemas relacionados com a transição da escola para a vida activa, com as lacunas na sua educação geral e com a fraca qualidade da formação profissional e contínua (Eurostat, 2007). As opiniões dividem-se quanto às razões que levaram a entraves às oportunidades de emprego para os trabalhadores mais velhos na Europa. Há quem defenda que o seu emprego foi prejudicado por subsídios de desemprego demasiado generosos, por elevadas taxas fiscais e por estruturas salariais comprimidas

que “estabelecem uma separação entre os custos da mão-de-obra e a produtividade dos trabalhadores menos produtivos, levando-os à exclusão do mercado de trabalho” (Bertola et al., 2002). Contudo, a afirmação de que os trabalhadores mais velhos são menos produtivos revela-se discutível. Embora a capacidade física normalmente diminua com a idade, este facto é menos significativo na economia baseada no conhecimento, que deve valorizar a experiência, a capacidade crítica e a capacidade de organização e gestão, sendo que todas estas capacidades têm tendência para aumentar com a idade.

Obstáculos importantes a uma melhoria do emprego dos trabalhadores mais velhos incluem a discriminação em função da idade e políticas deliberadas, frequentemente introduzidas na década de 1990, para retirar estes trabalhadores do mercado de trabalho, em parte tendo em vista a melhoria das oportunidades de emprego para os trabalhadores mais jovens. Mais recentemente, como as políticas de reforma antecipada se revelaram insustentáveis, tendo em conta o envelhecimento da população activa, a situação financeira dos fundos de pensões e uma cada vez maior escassez de mão-de-obra, foi iniciada uma mudança de políticas para promover o emprego de trabalhadores mais velhos, com a finalidade de aumentar as taxas globais de emprego. Contudo, continua a haver muito espaço para o aumento das oportunidades de emprego para os trabalhadores mais velhos, através do combate à discriminação no emprego em função da idade, do desenvolvimento de mais ou melhores oportunidades de aprendizagem ao longo da vida e em contexto de trabalho, da melhoria da qualidade do emprego e das condições de trabalho para manter a capacidade de trabalho ao longo da vida e do incentivo à valorização das suas competências e da experiência de trabalho específica da sua idade. Para compensar o alargamento da vida activa, poderiam ser colocadas à disposição dos trabalhadores mais oportunidades de férias pagas durante as fases da vida associadas a elevados níveis de stresse, de forma a garantir que os trabalhadores possam prolongar a vida activa. A Finlândia conta-se entre os países mais bem sucedidos em termos de aumento da taxa de participação da população activa e de emprego dos trabalhadores mais velhos, e ao fazê-lo aumentou a sua taxa de participação da população activa em 15,6 pontos, de 42,9% em 1995 para 58,5% em 2006.

O emprego das mulheres pode ser promovido através do combate à discriminação em função do sexo no recrutamento, na atribuição de funções, na promoção e na remuneração, e através de medidas de conciliação das responsabilidades profissionais e familiares (consultar o Capítulo 4). Se os conflitos entre a profissão e a família não forem resolvidos, os impactos negativos incluem stresse, absentismo, licenças prolongadas por motivo de doença, elevada rotatividade do pessoal, produtividade mais reduzida e dificuldades em termos de recrutamento de pessoal adequado. Ou, em termos mais positivos, as condições de emprego favoráveis à família oferecem várias vantagens. Nos países nórdicos, foram atingidas elevadas taxas de emprego feminino, em grande parte devido à expansão e à melhoria da qualidade do ensino público e dos serviços sociais e de saúde, enquanto as oportunidades colocadas à disposição das mulheres, em termos de promoção a posições de gestão, contribuíram para que as disparidades salariais atingissem os mais baixos níveis da região.

A dificuldade generalizada em proporcionar oportunidades de emprego a trabalhadores jovens e mais velhos e a mulheres está associada a lacunas no ensino geral e no ensino e na formação profissional inicial e de adultos. Se as mulheres a meio da sua carreira profissional e as mulheres mais velhas que regressam ao trabalho após criarem uma família não tiverem acesso a ofertas específicas de qualificação e formação, é provável que a sua mobilidade profissional fique diminuída. Da mesma forma, são necessárias políticas abrangentes e coordenadas que incluam medidas favoráveis à idade, com a finalidade de aumentar as oportunidades de emprego dos trabalhadores mais velhos.

Caixa 2.3. Promoção do emprego dos trabalhadores mais velhos na Finlândia

Num contexto de uma recessão económica muito acentuada, de elevados níveis de desemprego, de uma população em rápido processo de envelhecimento e de uma elevada taxa de reforma antecipada, o Governo da Finlândia, em colaboração com os parceiros sociais, lançou em 1997 um programa nacional para melhorar o estatuto, em termos de mercado de trabalho, dos trabalhadores mais velhos (com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos) e dos trabalhadores menos jovens (com idades compreendidas entre os 45 e os 55 anos).

As medidas adoptadas foram concebidas para mudar as atitudes em relação aos trabalhadores mais velhos e para valorizar a sua experiência como um elemento positivo da sua empregabilidade e como um activo nacional. Além disso, foi aumentada a oferta de formação profissional para trabalhadores mais velhos, os requisitos de emprego foram adaptados para corresponderem às suas capacidades, foram introduzidas melhorias a nível da saúde no local de trabalho, foram adoptadas medidas especiais de readaptação profissional e foram efectuadas reformulações a nível das pensões, de forma a proporcionar incentivos a uma maior permanência no trabalho.

O programa, baseado num alargado consenso social e implementado a nível interministerial, teve resultados positivos e conduziu a um aumento espectacular da taxa de emprego dos trabalhadores com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos, a uma forte redução do desemprego de longa duração nesta faixa etária e a uma diminuição das disparidades entre a idade legal da reforma e a idade média de reforma.

2.4. Conclusões

Em grande parte da região, a situação de emprego é actualmente melhor do que era no início de 2005, aquando da realização da 7.^a Reunião Regional Europeia da OIT, em Budapeste, embora a actual crise financeira possa mais uma vez deteriorar os valores relativos ao emprego. Beneficiando da recuperação económica global, todos os países da UE assistiram a uma subida da sua taxa de emprego e a uma queda da taxa de desemprego, depois de 2004. Em 2006, a taxa média de emprego na UE-27 era mais elevada e as taxas médias de desemprego e de desemprego de longa duração eram mais baixas do que os níveis registados dez anos antes, verificando-se uma redução da disparidade nestas áreas, relativamente aos Estados Unidos e ao Japão. O crescimento do emprego feminino foi ultrapassado pelo emprego masculino, diminuindo a disparidade entre os sexos. Contudo, a melhoria não foi igual em todos os países da UE-27. Fora da UE, o emprego evoluiu de forma contrastante. A Rússia e a Ucrânia assistiram a um aumento substancial do emprego após a crise, em finais da década de 90, mas a situação estagnou ou deteriorou-se no Sudeste da Europa. A Turquia e a maioria dos países dos Balcãs Ocidentais verificou-se um crescimento, que não deu origem à criação de emprego.

O facto de a maioria da região registar actualmente um melhor nível de emprego contraria as noções pessimistas sobre os mercados de trabalho europeus que eram populares há alguns anos. As opiniões que defendiam a “euro esclerose” revelaram-se insustentáveis. Embora o crescimento sem emprego continue em alguns países, não constitui uma característica geral dos mercados de trabalho da região. Mesmo com custos relativamente elevados, a nível laboral, os países europeus conseguiram competir com os países emergentes da Ásia. As taxas de emprego subiram na maioria dos países, até

porque aumentou a abertura do mercado e a perda de empregos devido à deslocalização da produção foi limitada. Apesar de taxas dos impostos e de gastos com a segurança social relativamente elevados, os países escandinavos ocuparam posições de liderança, a nível mundial, em relação a quase todos os indicadores de competitividade, excedentes das balanças de transacções correntes, finanças públicas sólidas e resultados do mercado de trabalho. Muitos trabalhadores migram para os países europeus e arranjam lá emprego e poderiam ser muitos mais, se não existissem obstáculos à entrada.

No entanto, apesar destas melhorias, muitos países, em especial fora da UE, enfrentam uma situação de emprego que está longe de ser satisfatória. Muitos países da UE ainda têm de atingir as metas de emprego definidas para 2010. Nos grandes países europeus, a melhoria da produtividade do trabalho diminuiu e alguns dos recursos mais qualificados em termos de mão-de-obra perderam-se por via da emigração. O Sudeste da Europa enfrenta elevados níveis de emprego informal e de emigração. Embora a migração externa possa proporcionar um alívio temporário relativamente a elevadas taxas de desemprego, tem tendência para piorar as perspectivas de desenvolvimento económico e de emprego a longo prazo, em especial através da perda de jovens trabalhadores qualificados.

Com a finalidade de ultrapassar estes défices de emprego, os países na região terão de reformular o quadro das suas políticas. Há muito a fazer para uma melhor integração e implementação das políticas em toda a região. Podem conseguir-se mais e melhores empregos através de políticas macroeconómicas mais expansionistas, de um maior investimento na qualificação dos trabalhadores e da empregabilidade através da formação e de políticas activas do mercado de trabalho, de melhores oportunidades de emprego para as mulheres, para os jovens e para os trabalhadores mais velhos, e de maiores esforços de promoção e protecção do emprego dos trabalhadores migrantes. Estas medidas são também cruciais para contrabalançar as repercussões negativas do envelhecimento da população na região.

Assim, ainda têm de ser abordadas difíceis questões de importância fundamental.

Por exemplo, deve ser tido em consideração se o progresso registado, em termos dos níveis de emprego, foi atingido à custa de uma perda de qualidade dos empregos, pelo menos no que concerne a uma parte da população activa. Esta e outras questões são abordadas nos capítulos seguintes.

Os participantes podem desejar considerar as seguintes questões:

- Houve alguns sinais de convergência económica na região durante os últimos anos, em consequência de transferências financeiras e de tecnologia e um crescimento relativamente rápido da produtividade nos países que não pertencem à UE-15. Quais as políticas necessárias para manter ou acelerar a convergência económica nestes países? Quais as causas e as consequências a longo prazo de um abrandamento significativo no crescimento da produtividade na UE-15, ao longo da última década, e como podem ser abordadas?
- As tendências verificadas na região, em termos de emprego, têm sido variadas desde meados da década de 90, registando-se desenvolvimentos positivos na UE-15 e também na Rússia e na Ucrânia nos anos 2000, e um persistente crescimento sem empregos na Turquia e na maioria dos países dos Balcãs Ocidentais. Como podem as experiências positivas ser mantidas e as tendências negativas invertidas? Como podem ser efectuados mais progressos no sentido do pleno emprego?

- Apesar das tendências geralmente positivas registadas nos últimos anos, em termos de emprego, na maior parte da região, grupos específicos – os jovens, os trabalhadores não qualificados e os migrantes – registam tendências de emprego menos desejáveis e frequentemente trabalham no sector informal da economia. O que pode ser feito para elevar as taxas de emprego nestes grupos? Como podem melhorar as oportunidades de melhores empregos na economia formal para as mulheres e para os trabalhadores jovens e mais velhos?

3. Políticas do mercado de trabalho de conciliação entre flexibilidade e segurança

O debate sobre a flexibilidade e a segurança nos mercados de trabalho na região foi um dos principais pontos da 7.^a Reunião Regional Europeia, em 2005. O relatório de apoio à reunião ⁸ assinalava que o debate sobre os prós e os contras da flexibilidade do mercado de trabalho tinha as suas origens nas diferenças verificadas no ajustamento do emprego e dos salários, em resultado dos choques económicos nos mercados de trabalho dos Estados Unidos e da Europa (Occidental) na década de 80. Alguns observadores argumentavam que as taxas mais elevadas de desemprego e as taxas mais baixas de criação de emprego na Europa se deviam principalmente à rigidez dos mercados de trabalho, sob a forma de legislação de protecção do emprego (LPE) restritiva, poder de negociação dos sindicatos, sistemas de segurança social generosos e tributação mais elevada do trabalho. Defendiam que, uma vez eliminados esses elementos de rigidez, os mercados de trabalho europeus iriam recuperar.

O mesmo relatório de 2005 afirmava que ainda não fora alcançado consenso na Europa, a favor de uma abordagem dos mercados de trabalho ao estilo dos Estados Unidos e que, em vez disso, havia surgido uma posição mais moderada, que defendia as instituições europeias do mercado de trabalho, embora não afastasse por completo os efeitos positivos de alguns elementos adicionais de flexibilidade do mercado de trabalho em termos de emprego e de desemprego. Surgia a chamada abordagem da *flexigurança*.

A flexigurança é raramente definida em termos precisos, e conforme os interesses defendidos são realçados aspectos diferentes do conceito. Contudo, na 7.^a Reunião Regional Europeia, os constituintes da OIT chegaram a consenso quanto à seguinte perspectiva:

As empresas enfrentam uma concorrência acentuada em consequência da globalização e da adaptação a mercados em rápida mudança. Uma política de flexibilidade e segurança para empresas e trabalhadores, através da criação de novas oportunidades de formação para melhorar a empregabilidade, de assistência na procura de emprego, de apoio financeiro e da protecção social funcionou bem em alguns países. Os elementos fundamentais ao equilíbrio entre a flexibilidade e a segurança são o diálogo social tripartido no contexto de estratégias macroeconómicas mais alargadas, a negociação colectiva e o respeito pela legislação laboral (BIT, 2005b).

Desde a 7.^a Reunião Regional Europeia, o debate sobre a flexigurança evoluiu noutros fóruns europeus. Entre finais de 2006 e inícios de 2008, em especial, os debates concentraram-se no conjunto de princípios comuns de flexigurança propostos pela Comissão Europeia, nomeadamente:

1. A flexigurança implica acordos contratuais flexíveis e fiáveis (sob a perspectiva dos empregadores e dos empregados, de *insiders* e *outsiders*), estratégias abrangentes de aprendizagem ao longo da vida, políticas activas de mercado de trabalho eficazes e sistemas de segurança social modernos. O seu objectivo consiste em reforçar a implementação da Estratégia de Crescimento e Emprego, criar mais e melhores empregos e reforçar os modelos sociais europeus, através da criação de novas formas de flexibilidade e segurança para aumento da adaptabilidade, do emprego e

⁸ <http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/regconf2005/report.htm>.51

da coesão social.

2. A flexigurança implica um equilíbrio entre os direitos e as responsabilidades dos empregadores, dos trabalhadores, dos candidatos a emprego e das autoridades públicas.
3. A flexigurança deve ser adaptada às circunstâncias, aos mercados de trabalho e às relações de trabalho específicas dos Estados-Membros. A flexigurança não se ocupa de um só modelo de mercado de trabalho ou de uma só estratégia política.
4. A flexigurança deve reduzir a disparidade entre os *trabalhadores no mercado de trabalho* e os *excluídos* do mercado de trabalho. Os trabalhadores actuais precisam de apoio para estarem preparados e protegidos durante as transições de emprego. Os actuais *excluídos* – incluindo os desempregados, entre os quais as mulheres, os jovens e os emigrantes estão largamente representados – precisam de pontos de acesso fáceis no mundo do trabalho e de trampolins que lhes permitam progredir em direcção a contratos de trabalho estáveis.
5. A flexigurança interna (dentro das empresas) e a externa (de uma empresa para outra) devem ser promovidas. É necessária alguma flexibilidade no recrutamento e no despedimento acompanhadas por uma transição segura de um emprego para outro. É necessário facilitar a mobilidade ascendente, bem como a mobilidade entre o desemprego ou a inactividade e o trabalho. Locais de trabalho de qualidade, com liderança capaz, boa organização do trabalho e uma actualização contínua das competências, fazem parte dos objectivos da flexigurança. A protecção social precisa de apoiar, não de inibir, a mobilidade.
6. A flexigurança deve apoiar a igualdade de género através da promoção da igualdade de acesso a empregos de qualidade para mulheres e homens, e através da possibilidade de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, assim como através de igualdade de oportunidades para migrantes, jovens, pessoas portadoras de deficiência e trabalhadores mais velhos.
7. A flexigurança requer um clima de confiança e diálogo entre as autoridades públicas e os parceiros sociais, no qual todos estejam preparados para assumir a responsabilidade pela mudança e para elaborar pacotes de medidas equilibradas.
8. As políticas de flexigurança têm custos orçamentais e devem ser implementadas visando também contribuir para políticas orçamentais sólidas e financeiramente sustentáveis. Devem também ter como finalidade uma distribuição justa dos custos e benefícios, especialmente entre empresas, indivíduos e orçamentos públicos, com especial atenção para a situação específica das PME. Simultaneamente, as políticas de flexigurança eficazes podem contribuir para este objectivo global (Comissão Europeia, 2007b).

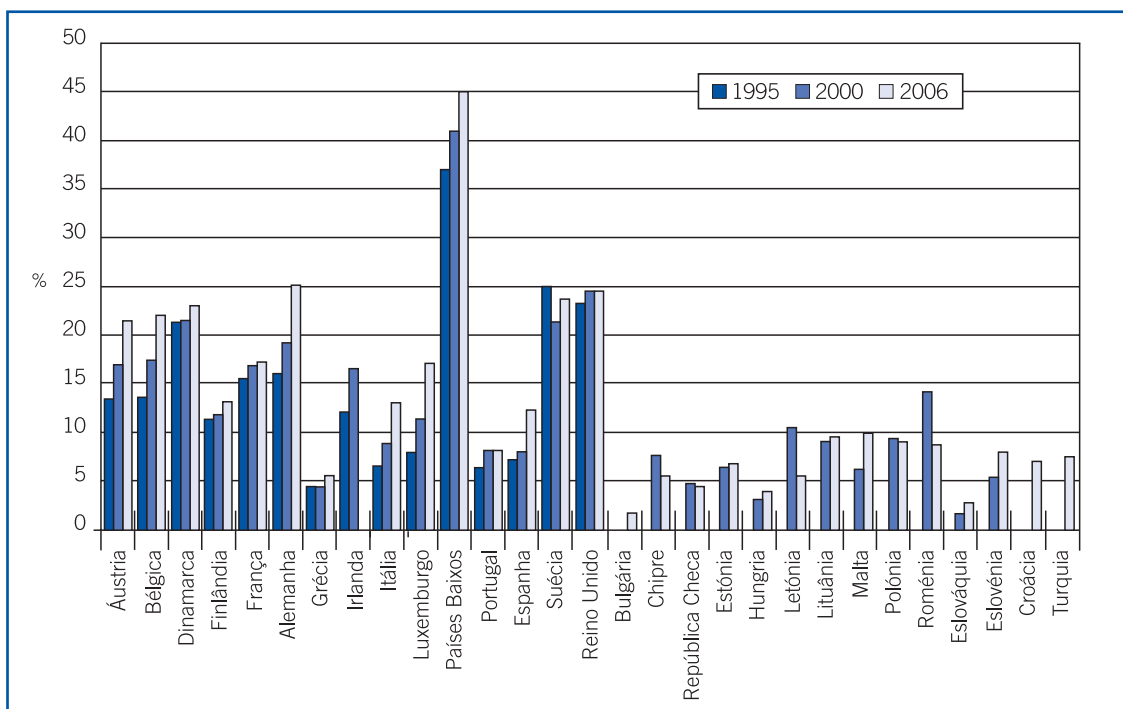
A maioria dos princípios acima mencionados reitera conceitos que já faziam parte do debate sobre a flexigurança na região durante a última década. Contudo, um dos seus novos aspectos consiste no enfoque na flexibilidade interna (dentro da empresa) e externa (de uma empresa para outra assim como na flexibilidade funcional (mudança de emprego) dentro e fora da empresa. Este aspecto tem sido muito debatido pelos parceiros sociais da UE e merece que se lhe dedique alguma atenção. Os constituintes da OIT podem querer examinar as medidas práticas e as políticas que poderiam ser adoptadas para a promoção de uma maior flexibilidade interna e funcional e como esta poderia ser equilibrada com a promoção da flexibilidade externa.

3.1. Flexibilização das relações de trabalho

Durante o período de 1995-2006, verificou-se uma tendência constante de “flexibilização” das relações de trabalho, reflectindo a necessidade de uma maior adaptabilidade a nível das empresas. Contudo, torna-se necessário analisar se as formas flexíveis de emprego contribuíram de facto para as taxas de emprego mais elevadas verificadas na região, bem como as consequências desta flexibilidade nos diferentes grupos de trabalhadores e o respectivo impacto sobre a segmentação do mercado de trabalho.

Houve um crescimento notável do emprego a tempo parcial ⁹ entre 1995 e 2006 em toda a UE-15, com um aumento mais rápido na maioria dos países, depois de 2000. Contudo, existem diferenças notórias em termos de percentagem do emprego a tempo parcial no emprego total nestes países, variando entre 5,7% na Grécia e 46,2% nos Países Baixos, em 2006 (gráfico 3.1). Na UE-12, a incidência de emprego a tempo parcial é muito reduzida (entre 10,1% em Malta e uns meros 2% na Bulgária). Além disso, a percentagem de trabalhadores a tempo parcial em relação ao total dos trabalhadores diminuiu ainda mais ou estagnou na UE-12, à excepção da Eslovénia e de Malta. O emprego a tempo parcial é também baixo nos países do Sudeste da Europa que não pertencem à UE (6,6% na antiga República Jugoslava da Macedónia e 7,9% na Turquia).

Gráfico 3.1. Emprego a tempo parcial como percentagem do emprego total (População total em idade activa em países seleccionados, em 1995, 2000 e 2006)



Fonte: Eurostat.

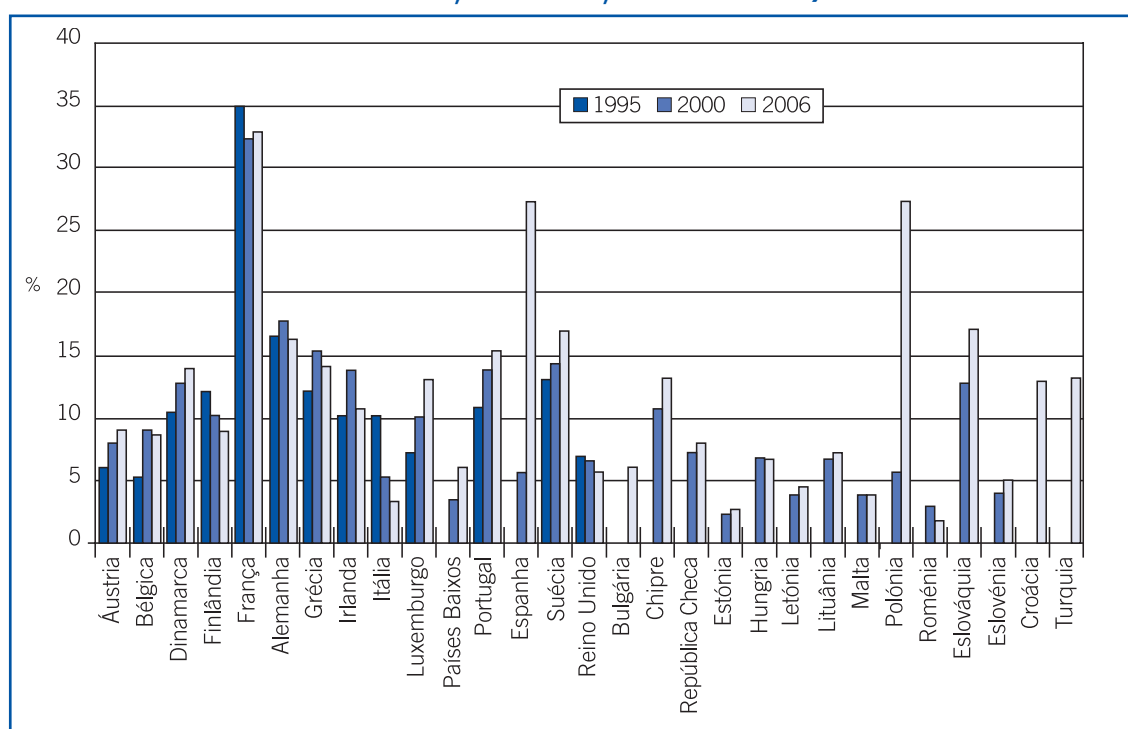
O emprego a tempo parcial é predominantemente ocupado por mulheres, para muitas das quais se revela útil a conciliação do trabalho com a família e a prestação de cuidados. Contudo, em muitos países, o emprego a tempo parcial também parece estar associado à disponibilidade e aos horários de abertura das instalações de prestação de cuidados às

⁹ Neste contexto, entende-se por “trabalhadores a tempo parcial” aqueles que não completam na sua totalidade um dia de trabalho ou uma semana de trabalho.

crianças. Além disso, muitas mulheres têm de aceitar emprego a tempo parcial, devido à ausência de oportunidades de emprego alternativas. Enquanto na Grécia só uma em cada dez mulheres trabalha a tempo parcial, nos Países Baixos esta proporção é de três quartos. Em 2006, na UE-12, a percentagem de mulheres que trabalhavam a tempo parcial variava entre 13% na Polónia e 2,5% na Bulgária, enquanto na Turquia esta percentagem era de 17,7%, sendo que em todos estes países a taxa revelava tendência para descer. Em contraste, o emprego a tempo parcial está a aumentar entre os homens na UE-15, embora a prevalência das mulheres continue significativa, variando entre o dobro de mulheres, relativamente ao número de homens na Finlândia e em Portugal, e catorze vezes mais mulheres que homens no Luxemburgo. A diferença entre sexos é menor na UE-12 e nos países candidatos, com níveis quase equivalentes na Roménia. A procura de emprego a tempo parcial também depende do nível de educação, sendo a taxa na UE-27, em 2007, mais elevada (38%) em mulheres com o ensino primário ou mais baixo, enquanto a percentagem de mulheres com frequência do ensino secundário era de 31,7% e a das mulheres com frequência do ensino superior era de 23,7%. A qualidade dos empregos a tempo parcial é frequentemente inferior, quando comparados a empregos a tempo completo semelhantes, no que diz respeito aos salários, horários, à cobertura da segurança social, ao acesso à formação e às perspectivas de carreira.

O *emprego temporário*¹⁰ registou uma tendência para aumentar em 16 dos países da UE-27, assim como nos países dos Balcãs Ocidentais e da CEI (gráfico 3.2). O crescimento mais rápido verificou-se na Polónia, onde os níveis aumentaram mais de cinco vezes entre 2000 e 2006. A taxa de emprego temporário na Rússia subiu de 2,3 para 6% entre 1995 e 2004, e de 1,3 para 2,1% na Ucrânia, entre 2000 e 2006¹¹. Pelo contrário, a taxa de

Gráfico 3.2. Trabalhadores temporários como percentagem do total dos trabalhadores (População em idade activa em países seleccionados, em 1995, 2000 e 2006)



Fonte: Eurostat.

¹⁰ Devido à insuficiência de dados, o emprego temporário é aqui identificado como emprego com contrato de duração determinada.

¹¹ Nenhum destes países está incluído no gráfico 3.2, visto que os seus dados não são totalmente comparáveis.

emprego temporário desceu em sete países da UE durante esse período, em especial na Dinamarca, na Irlanda e no Reino Unido, registrando-se uma queda noutros três países da UE depois de 2000. A taxa também diminuiu na Espanha, que ainda detém a mais elevada percentagem de contratos a termo certo na UE-27 (um terço do emprego total), quando comparado com a Roménia (menos de 2% do emprego total). A percentagem média de emprego temporário ainda é mais elevada na UE-15 do que na UE-12. Neste aspecto, nota-se uma nova tendência no encurtar da duração dos contratos de trabalho temporários, contribuindo para uma maior flexibilização do trabalho.

É interessante verificar que, embora a incidência de emprego temporário seja significativamente mais elevada entre as mulheres em 13 dos países da UE-15 e também em Chipre e em Malta, sucede o oposto na UE-10, onde só na Eslovénia (e na Croácia) as mulheres têm mais contratos a termo certo do que os homens. A incidência de emprego temporário é especialmente elevada entre os jovens (com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos), ultrapassando a percentagem de adultos entre 1,5 e três vezes mais. O caso extremo verifica-se na Eslovénia, onde em 2006 dois terços dos jovens tinham contratos a termo certo, mais do dobro que em 1995, enquanto a percentagem de adultos com contratos a termo certo era somente de 17,1%, em 2006. As mulheres jovens têm percentagens mais elevadas de emprego temporário do que os homens em 19 dos países da EU-27, registando-se a taxa mais elevada novamente na Eslovénia, onde três quartos das mulheres jovens têm contratos a termo certo. Tal como no caso do emprego a tempo parcial, a incidência de emprego a termo certo diminui com os níveis de ensino mais elevados e é mais baixa nos trabalhadores com o ensino secundário. Os dados do Eurostat também revelam que mais de 40% dos trabalhadores que na UE-27 têm contratos temporários encontram-se nesta situação porque não conseguem arranjar um emprego permanente.

Os contratos temporários são frequentemente considerados como uma forma de alcançar contratos permanentes. Os dados disponíveis (que só abrangem a UE-15, entre 1995 e 2001) proporcionam uma imagem bastante negra, segundo a qual, em média, só um terço dos trabalhadores com contratos temporários conseguiram passar para contratos permanentes, embora haja diferenças significativas consoante os países: Luxemburgo e na Áustria, por exemplo, mais de 50% dos trabalhadores com contratos temporários obtiveram contratos permanentes, enquanto em França isso só se verificou em 20% dos casos. Isto revela a significativa segmentação do mercado existente entre trabalhadores adultos jovens com educação superior (frequentemente homens), que têm contratos a tempo indeterminado, e os jovens e os trabalhadores com níveis de educação mais baixos (frequentemente mulheres) que têm empregos temporários inseguros. As principais desvantagens relacionadas com os empregos temporários incluem salários mais baixos, menos acesso à formação e aos serviços disponibilizados pela empresa (como instalações da empresa para prestação de serviços de apoio às crianças), menor cobertura em termos de programas de segurança social¹², menos oportunidades de promoção e dificuldades na obtenção de empréstimos bancários.

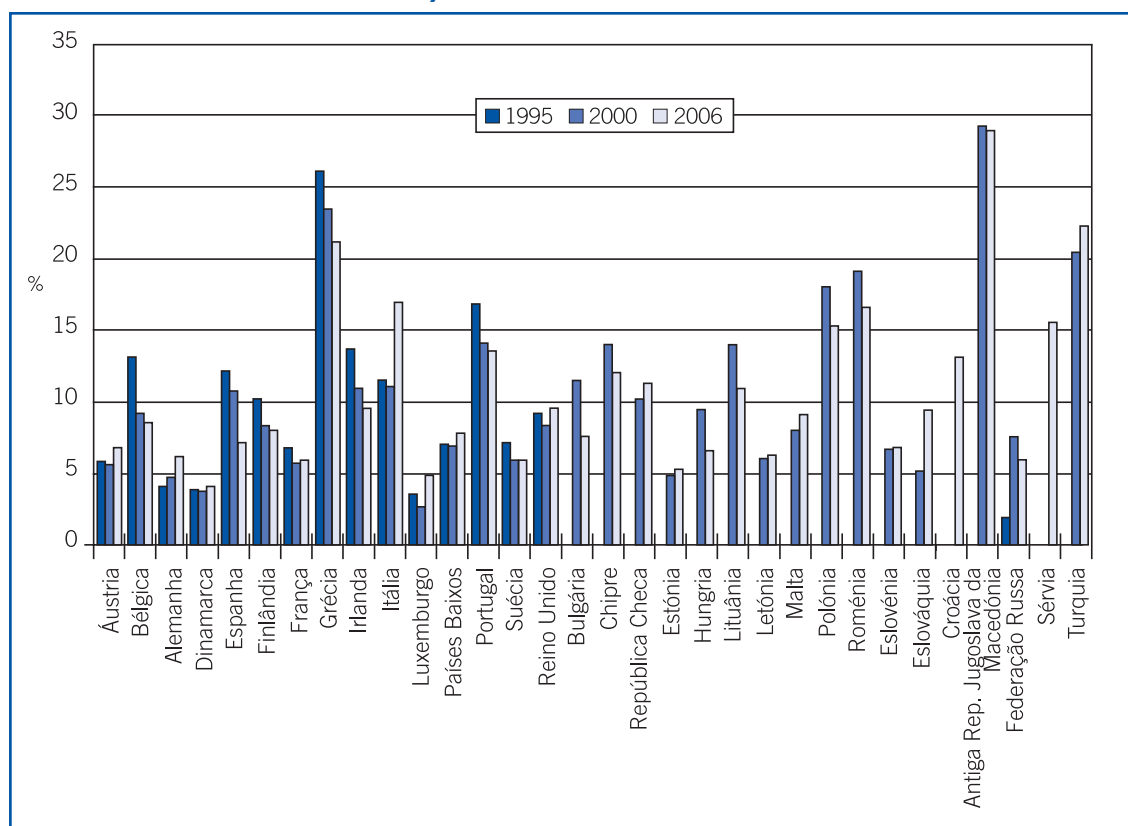
Um tipo especial de emprego temporário é o trabalho para agências de *trabalho temporário*, em que os trabalhadores são contratados numa base temporária por uma agência de emprego, que depois fornece os seus serviços a empresas ou instituições que procuram mão-de-obra temporária. Os dados relativos ao número de trabalhadores ao serviço destas agências estão incompletos, mas revelam um aumento rápido. Em 2006, estimava-se que este número fosse de 8 milhões na UE-27, perfazendo 3,8% do emprego total. Enquanto em alguns países, como nos Países Baixos, os trabalhadores ao serviço de agências beneficiam de um acesso aos programas de segurança social semelhante ao

12 A questão da adequação dos sistemas de segurança social e de cuidados de saúde também é importante, na medida em que muitas grandes empresas têm sistemas privados ou as empresas contribuem para o pilar profissional dos sistemas nacionais de pensões, mas só para os trabalhadores com contratos de longa duração ou por tempo indeterminado.

dos trabalhadores com contratos permanentes, em muitos outros países a sua cobertura é limitada, os seus salários são inferiores e são comunicados muitos abusos de normas contratuais. O acordo político conseguido em 10 de Junho de 2008, entre os países da UE-27, sobre as condições dos trabalhadores das agências de trabalho temporário, tem por finalidade resolver estes problemas.

O *nº de trabalhadores independentes* diminuiu na grande maioria dos países em relação aos quais existem dados comparáveis, embora se tenha mantido estável noutros três (gráfico 3.3). Aumentou modestamente, desde níveis bastante baixos, em somente quatro países (Alemanha, Eslováquia, Países Baixos e República Checa). Isto parece confirmar a tese segundo a qual o interesse pelo trabalho independente diminui proporcionalmente ao aumento do nível económico e da procura de mão-de-obra, em especial no que concerne aos trabalhadores que trabalham nas propriedades agrícolas das suas famílias. Isto é também o que sucede nos países candidatos e da UE-12, onde a percentagem de emprego por conta própria no emprego total diminuiu, à excepção da Eslováquia e da República Checa ¹³. A incidência de trabalho independente tem tendência para ser superior nos países do Sul da Europa como a Grécia, a Itália, a antiga República Jugoslava da Macedónia, a Polónia, Portugal, a Roménia e a Turquia, e situa-se abaixo dos 10% do emprego total na Dinamarca, na Estónia, em França, no Luxemburgo e na Suécia. Os dados disponíveis (não totalmente comparáveis) dos países da CEI revelam tendências divergentes: enquanto a percentagem de trabalho independente caiu de 8 para 7,6% na Rússia, entre 2001 e 2007, na Ucrânia subiu de 6,9 para 17,6% entre 1999 e 2006.

Gráfico 3.3. Trabalho independente como percentagem do emprego total (População activa total em países seleccionados, em 1995, 2000 e 2006)



Fonte: Eurostat.

¹³ Este aumento pode, no entanto, estar a ocultar relações de emprego de facto, como exemplos esporádicos parecem mostrar.

Existe também uma importante diferença entre homens e mulheres, no nível e desenvolvimento do trabalho independente. Em todos os países analisados, existem mais homens do que mulheres no trabalho independente, verificando-se na Irlanda a disparidade mais acentuada entre sexos (3,5 vezes). A percentagem de trabalhadores independentes no emprego masculino total aumentou em sete dos 28 países abrangidos e manteve-se estável em quatro deles, entre 1995 e 2006, e subiu para as mulheres somente num país – a Eslováquia. Em 2006, a taxa de emprego independente manteve-se abaixo dos 10% do emprego masculino em três países (Dinamarca, Luxemburgo e Suécia) e abaixo dos 10% para as mulheres em 13 países, descendo até 2,5% na Suécia. Os níveis de emprego independente têm tendência para ser mais elevados na UE-12 do que na UE-15, tanto para homens como para mulheres.

Permanece a questão sobre se a flexibilização do emprego contribuiu para níveis mais elevados de emprego na região. Não foi encontrada qualquer correlação entre a percentagem de trabalho independente no emprego total e a taxa de emprego, quer globalmente quer no que concerne aos homens ou às mulheres, em 1995, 2000 e 2006. Em contraste, a correlação positiva significativa entre a percentagem de emprego a tempo parcial no emprego total e a taxa de emprego da população total, em 1995, 2000 e 2006, indica que números mais elevados de emprego a tempo parcial contribuem na realidade para taxas de emprego mais elevadas. Além disso, os dados revelam que uma quebra do emprego por conta própria coincide com um emprego total mais elevado, ou, por outras palavras, que os trabalhadores independentes postos de baixa produtividade, mudam para empregos por conta de outrem quando se verifica um aumento da procura de mão-de-obra.¹⁴

3.2. Dinâmica do mercado de trabalho: Estável ou em processo de estabilização

A mobilidade da mão-de-obra e a intensidade da redistribuição da mão-de-obra reflectem-se melhor nos dados sobre o fluxo do mercado de trabalho. A dinâmica dos mercados de trabalho e a sua relação com o desenvolvimento económico e a nível do emprego durante os últimos anos são examinados em seguida, com particular referência aos novos Estados-Membros, onde o processo de transição conduziu a importantes redistribuições de emprego e de mão-de-obra, após a reestruturação massiva de empresas na década de 1990. Dada a ausência de dados fiáveis e comparáveis, a análise que se segue não abrange os países da CEI nem dos Balcãs Ocidentais.

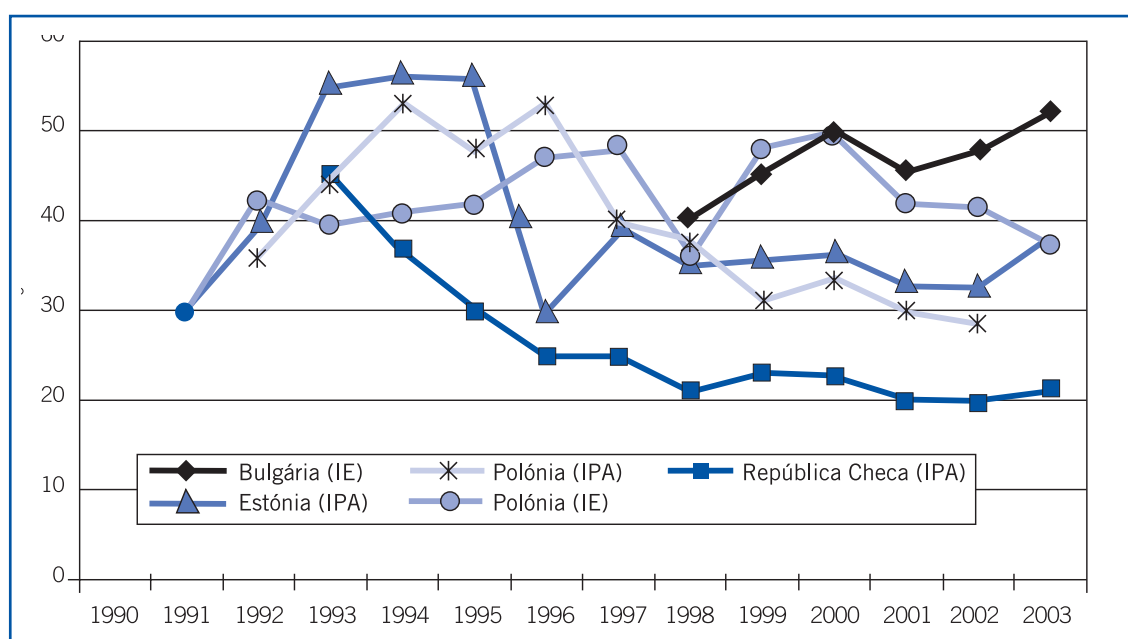
Os dados dos inquéritos sobre os movimentos de recrutamento ou despedimento por parte das empresas à população activa e aos estabelecimentos, indicam que, após extensas reestruturações durante o período de transição, verificou-se uma estabilização geral na rotatividade da mão-de-obra nos finais da década de 90, e até mesmo um abrandamento em alguns países¹⁵. Isto corresponde a uma fase de consolidação e desenvolvimento das empresas na UE-12 (gráfico 3.4). As movimentações dos trabalhadores tanto na entrada como na saída de empregos diminuiu, sugerindo que as empresas recorreram com menor frequência aos despedimentos em massa, mas continuaram incapazes de criar muitas oportunidades novas de emprego até há pouco tempo. Por conseguinte, o desempenho do emprego manteve-se reduzido e só começou a recuperar nos últimos anos.

¹⁴ Esta regressão foi só estatisticamente significativa para a população total, tanto para homens como para mulheres, em 2006, sendo os dados estatisticamente insignificantes em 1995 e 2000.

¹⁵ A rotatividade da mão-de-obra é a soma dos recrutamentos e cessações num determinado ano, divididos pelo nível de emprego relativo ao ano em causa.

Nos países economicamente avançados, a rotatividade da mão-de-obra tem tendência para acelerar em períodos de crescimento económico, visto que a criação e a expansão de empresas criam novos empregos, atraindo os recém-chegados ao mercado do trabalho e aumentando as oportunidades para os desempregados. Simultaneamente, como se verifica uma redução dos despedimentos por razões económicas, o crescente número de oportunidades de emprego incentiva mais pessoas à mudança voluntária de emprego. Pelo contrário, em fases de recessão económica, as empresas procuram cortar nos custos através da redução de novos recrutamentos e recorrem aos despedimentos. No entanto, a consequente redução drástica da mobilidade voluntária é mais do que suficiente para contrabalançar o aumento dos despedimentos. Em grande parte por razões de oferta, a rotatividade da mão-de-obra tende, por conseguinte, a registar um comportamento pro cíclico (Borrei, 1995). Contudo, este padrão parece ter-se invertido nos países da Europa Central e de Leste, onde o comportamento contrário à natureza cíclica da rotatividade da mão-de-obra durante a década de 1990 foi identificada pela investigação do BIT (Cazes e Nešporová, 2003 e 2007). Por outras palavras, a rotatividade da mão-de-obra caiu quando aumentou a produção e aumentou durante as recessões. Isto foi confirmado por cálculos actualizados relativos ao período 2000-05 ¹⁶. Além disso, embora os fortes resultados económicos não se tenham até há pouco tempo traduzido numa maior criação de emprego, contribuíram para uma queda do desemprego. Esta tendência cíclica contrária pode ser parcialmente explicada pelo facto de a procura de mão-de-obra se ter mantido reprimida durante muito tempo, bem como pela relutância dos trabalhadores em deixarem os seus empregos e procurarem novos, mesmo durante uma fase de recuperação económica, devido ao receio da instabilidade desses empregos e da significativa perda de rendimento em situação de desemprego, visto que as prestações são baixas e as políticas activas do

Gráfico 3.4. Rotatividade da mão-de-obra



IE: Inquéritos sobre estabelecimentos. IPA: Inquéritos sobre a população activa.

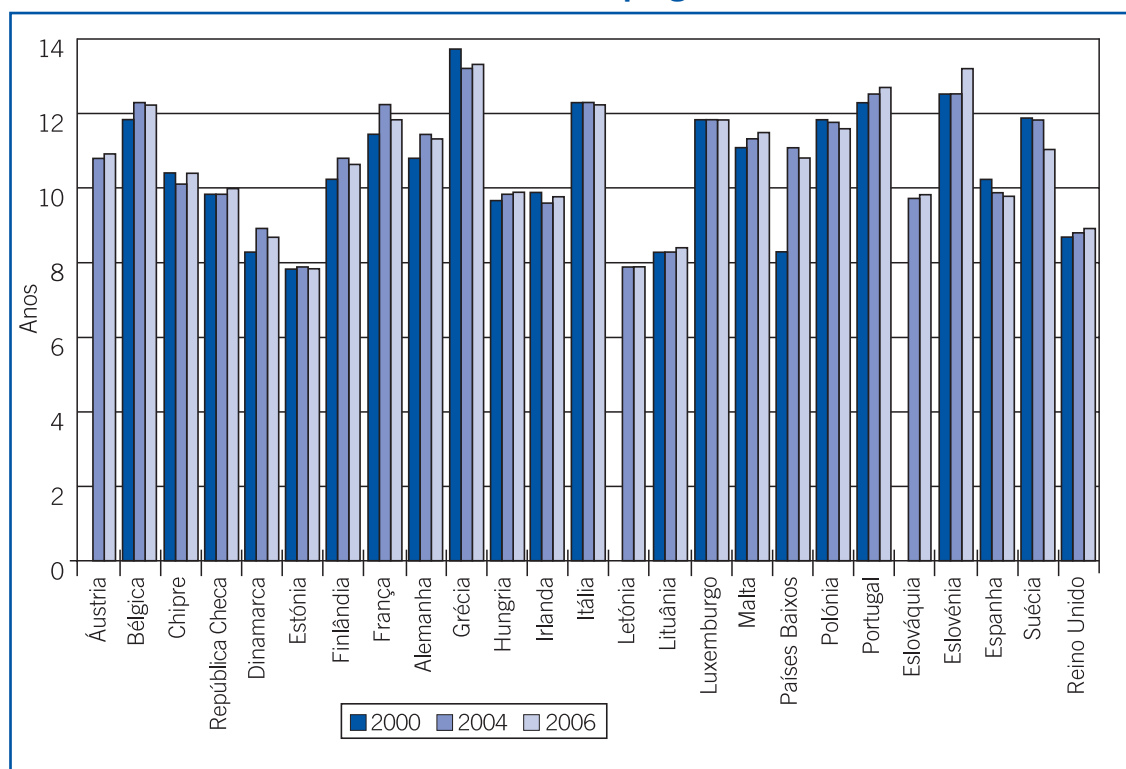
Fonte: Estatísticas nacionais (cálculos efectuados pelos serviços nacionais de estatística)

¹⁶ Os coeficientes de correlação da rotatividade da mão-de-obra relativamente ao PIB e ao emprego são negativos, excepto no caso da Hungria e da Bulgária (Cazes e Nešporová, 2007).

mercado de trabalho são muito limitadas ¹⁷. A insegurança dos trabalhadores verificada nestes países, como confirmado por vários inquéritos europeus (Cornelißen, 2007), abranda a redistribuição da mão-de-obra por empregos mais produtivos, o que por seu turno afecta negativamente a produtividade laboral e o crescimento económico.

Em 2006, a permanência média num emprego ¹⁸ na UE-15 era de 11 anos, enquanto nos novos Estados-Membros da Europa Central e de Leste (excluindo a Bulgária e a Roménia) era somente de 9,8. Existem importantes diferenças entre os Estados Bálticos (que detinham a menor permanência média no emprego, de oito anos, em 2006) e a Eslovénia e a Grécia (13,1 anos em 2006). Os dados sobre a distribuição do emprego em várias categorias de permanência no emprego, e em especial o rácio de trabalhadores que registavam uma permanência mais longa (superior a dez anos) relativamente aos trabalhadores com uma permanência inferior (menos de um ano) confirmam a existência de variações significativas dentro da UE-27: existem diferenças importantes na Polónia e na Eslovénia, bem como na Bélgica, em França e Itália, onde o rácio entre a permanência mais longa e mais curta varia entre 3 e 4 (no caso da Grécia, é de 5,5), mas os mercados de trabalho não se encontram tão segmentados na Dinamarca ou nos Países Baixos, onde os rácios são de 1,38 e de 1,25, respectivamente.

Gráfico 3.5. Permanência média no emprego (em anos)



Fonte: Eurostat.

¹⁷ Isto é sustentado pela forte correlação entre os dados relativos ao ciclo económico e ao fluxo do mercado de trabalho, incluindo movimentações de situação de emprego para situações de desemprego ou inactividade, na maioria dos países da Europa Central e de Leste estudados por Cazes e Nešporová, (2007).

¹⁸ Definido como o tempo durante o qual os indivíduos actualmente em situação de emprego permanecem ao serviço do seu actual empregador.

Entre 2000 e 2006, a permanência média num emprego desceu na Polónia, na Espanha e na Suécia, mas aumentou ou manteve-se inalterada em todos os outros países. Por conseguinte, esta comprovação da estabilidade do emprego (com uma tendência ligeiramente ascendente) durante os últimos anos não oferece um quadro alarmista, nem confirma a ideia de um aumento da instabilidade do emprego na UE-27. Embora a permanência média tenda a aumentar, verificaram-se mudanças, com uma quebra da permanência dos homens e um aumento da permanência das mulheres. No entanto, estes padrões têm de ser cuidadosamente interpretados, porque as tendências agregadas da permanência no emprego podem também reflectir as mudanças na participação no mercado de trabalho e na composição demográfica da população activa, bem como as variações económicas cíclicas. Por exemplo, parece haver mudanças em ambos os extremos dos grupos etários, com a permanência a diminuir no que concerne aos trabalhadores mais jovens e mais velhos, mas a aumentar no que diz respeito ao núcleo principal dos trabalhadores (com idades compreendidas entre os 25 e os 49 anos) (Auer e Cazes, 2003).

3.3. *Legislação de protecção do emprego: tendência geral para a liberalização*

Torna-se agora necessário analisar se as últimas mudanças na LPE tiveram impacto sobre os resultados do mercado de trabalho dos países em causa, com especial referência à reforma das disposições que determinam o despedimento sem justa causa, a cessação do emprego por razões económicas, a indemnização em caso de demissão, o aviso prévio e outros procedimentos administrativos. A OCDE e a Comissão Europeia forneceram muitos dados empíricos sobre os potenciais efeitos adversos de uma LPE rígida para os países da Europa Ocidental, utilizando indicadores de LPE baseados numa metodologia da OCDE (OECD, 2004, e Comissão Europeia, 2006a). Diversos aspectos da LPE (relativamente a contratos permanentes e temporários, bem como a despedimentos colectivos) encontram-se analisados em seguida, na medida em que afectam os países da UE-10, da CEI e dos Balcãs Ocidentais.

Os índices relativos à UE-15 em 2003 revelam variações significativas entre os países, no que concerne à rigidez da respectiva LPE, sendo a legislação na Dinamarca, na Irlanda e no Reino Unido muito liberal, e a de Portugal e da Espanha de rigidez média. Verificou-se uma ligeira tendência para a liberalização nos países da UE-15, entre finais da década de 1990 e 2003, embora isto se tenha ficado a dever à influência de significativas reformas legislativas na Grécia e Itália. Existe uma heterogeneidade semelhante no que concerne à regulamentação de contratos de duração indeterminada, dos contratos temporários e dos despedimentos colectivos.

As mudanças na legislação do trabalho na UE-10 foram claramente inspiradas pelas dos países economicamente avançados, em especial pelas da UE-15. Em finais da década de 1990, praticamente todos os países da Europa Central e de Leste tinham alterado os seus códigos de trabalho, em resposta às queixas dos empregadores de que a legislação laboral era demasiado rígida. Esta tendência para a liberalização da LPE continua desde 2000. Uma análise detalhada da LPE, em 2003, revelou que a UE-10 tinha uma LPE mais liberal do que a dos UE-15 (comparar os quadros 3.1 e 3.2). Quando comparada com a UE-15, a UE-10 ainda tem uma legislação relativa aos contratos permanentes ligeiramente mais rígida, mas uma legislação significativamente mais liberal no que diz respeito aos contratos temporários.

Quadro 3.1. Índice de LPE* na UE-15

País	Finais da década de 1990				País	Finais da década de 1990				País	Finais da década de 1990			
	LPE	Contrato Permanente	Contrato Temporário	Despedimento Colectivo		LPE	Contrato Permanente	Contrato Temporário	Despedimento Colectivo		LPE	Contrato Permanente	Contrato Temporário	Despedimento Colectivo
Alemanha	2,6	2,7	1,8	3,8	2,5	Irlanda	1,2	1,6	0,6	2,4	1,3			
Áustria	2,4	2,4	1,5	3,3	2,2	Itália	3,1	1,8	2,1	4,9	2,4			
Bélgica	2,5	1,7	2,6	4,1	2,5	Países Baixos	2,3	3,1	1,2	3,0	2,3			
Dinamarca	1,8	1,5	1,4	3,9	1,8	Portugal	3,7	4,3	2,8	3,6	3,5			
Espanha	3,0	2,6	3,5	3,1	3,1	Reino Unido	1,0	1,1	0,4	2,9	1,1			
Finlândia	2,2	2,2	1,9	2,6	2,1	Suécia	2,6	2,9	1,6	4,5	2,6			
França	2,8	2,5	3,6	2,1	2,9	UE-15**	2,5	2,3	2,0	3,4	2,4			
Grécia	3,5	2,4	3,3	3,3	2,9									

* O índice de rigidez da LPE situa-se entre 0 para o caso de LPE totalmente liberal e 6 no caso de LPE totalmente restritiva. Isto aplica-se aos índices sumários de LPE, bem como aos índices que medem a rigidez da regulação de contratos de trabalho permanentes (contratos de duração indeterminada), contratos temporários e despedimentos colectivos.

** Não inclui o Luxemburgo

Fonte: OCDE, 2004.

Quadro 3.2. Índice de LPE na UE-10

País	Finais da década de 1990				País	Finais da década de 1990				País	Finais da década de 1990			
	LPE	Contrato Permanente	Contrato Temporário	Despedimento Colectivo		LPE	Contrato Permanente	Contrato Temporário	Despedimento Colectivo		LPE	Contrato Permanente	Contrato Temporário	Despedimento Colectivo
Bulgária	2,8	2,1	0,9	4,1	2,0	Lituânia	na	2,9	2,4	3,6	2,8			
Eslováquia	2,3	2,9	0,3	3,0	1,8	Polónia	2,0	2,0	1,8	3,3	2,1			
Eslovénia	3,3	2,7	1,8	3,3	2,4	Rep. Checa	2,2	3,0	0,3	2,6	2,2			
Estónia	2,4	2,7	1,3	4,0	1,8	UE-10*	2,4	2,6	1,2	3,4	2,1			
Hungria	1,8	2,1	0,4	0,4	1,6									

Não inclui a Roménia nem a Letónia.

Fonte: Cálculos do BIT, com base numa metodologia da OCDE.

A tendência para uma maior liberalização da LPE foi ainda mais forte nos países que não pertencem à UE (quadro 3.3). Embora existam diferenças significativas a nível nacional, a LPE nestes países tende a ser ligeiramente mais restritiva do que na UE-10, mas menos do que na UE-15. Em termos gerais, a LPE tende a ser mais restritiva nos países dos Balcãs Ocidentais e na Moldávia, enquanto nos países da CEI é actualmente semelhante ou mais liberal do que na UE-15.

Quadro 3.3. Índice de LPE em países seleccionados não pertencentes à UE

País	Finais da década de 1990				País	Finais da década de 2007				País	Finais da década de 1990			
	LPE	Contrato Permanente	Contrato Temporário	Despedimento Colectivo		LPE	Contrato Permanente	Contrato Temporário	Despedimento Colectivo		LPE	Contrato Permanente	Contrato Temporário	Despedimento Colectivo
Albânia	2,6	18	1,9	3,4	2,1	Rep. Moldávia	na	4,5	1,3	0,4	2,5			
Azerbaijão	na	3,2	1,8	0,6	2,2	Montenegro	2,9	2,6	1,1	3,8	2,2			
Bósnia e Herzegovina	3,2	2,0	2,9	3,3	2,6	Federação da Rússia	3,2	3,2	0,8	1,9	1,9			
Croácia	3,6	2,7	2,8	2,5	2,7	Sérvia	2,9	2,0	1,9	3,6	2,2			
Cazaquistão	na	2,7	0,9	0,0	1,5	Ucrânia	2,3	3,8	1,8	0,0	2,3			
Antiga Rep. Jugoslava	2,8	2,1	3,8	3,8	3,1	Média não-UE	2,9	2,8	1,9	2,1	2,3			

* Os dados relativos a determinados países, embora sigam a mesma metodologia da OCDE, foram calculados por especialistas diferentes e podem oferecer resultados ligeiramente diferentes nos dois períodos.

Fonte: Cálculos do BIT e Micevska (2004) com base numa metodologia da OCDE

A análise dos elementos específicos do índice agregado de LPE revela que uma maior protecção do núcleo de trabalhadores com contratos de trabalho a tempo indeterminado é uma característica dos países da CEI, enquanto os países do Sudeste da Europa revelam tendência para proteger menos os trabalhadores permanentes do que os países da UE-10. Pelo contrário, a regulamentação dos contratos temporários é geralmente mais restritiva nos países dos Balcãs Ocidentais e da CEI, onde a legislação laboral ainda não passou por reformas significativas (como o Azerbaijão e a Ucrânia), embora seja bastante liberal na UE-10, no Cazaquistão, na República da Moldávia, no Montenegro e na Federação da Rússia ¹⁹. As reformas da legislação laboral desde 2000 centraram-se principalmente na liberalização dos contratos temporários. Contudo, existem diferenças importantes entre países, em termos da regulação dos despedimentos colectivos, visto que a legislação nos países da CEI tende a não incluir o conceito de despedimentos colectivos ou as regras a este respeito foram significativamente enfraquecidas.

Um dos principais problemas na maioria dos países do Sudeste da Europa e da CEI e, em certa medida e apesar das recentes melhorias, também da UE-10, consiste no insuficiente aplicação da legislação laboral. Como reconhecido por um estudo do Banco Mundial (*Rutkowski et al.*, 2005), a flexibilidade do mercado de trabalho na CEI (e no Sudeste da Europa) teve a sua origem, basicamente, no cumprimento “flexível” das regras da LPE, em especial nas pequenas empresas. Até as grandes empresas, onde a probabilidade de cumprimento é ligeiramente superior, utilizam frequentemente as pequenas empresas como fornecedoras de mão-de-obra flexível, evitando assim os custos de cessação da relação de trabalho.

Nos países da CEI também são utilizados outros dois meios de ajustamento dos custos com a mão-de-obra, em resposta às mudanças económicas: horários de trabalho flexíveis, sob a forma de licença administrativa sem pagamento (ou com pagamento parcial) e horários de trabalho mais curtos, em articulação com salários flexíveis. Uma

¹⁹ Embora o novo Código do Trabalho da Federação da Rússia contenha uma regulamentação mais liberal dos contratos temporários, alargando as possibilidades da sua utilização, o Supremo Tribunal emitiu uma decisão especial, em 2004, contra uma interpretação mais liberal desta parte do Código do Trabalho e apelou a uma utilização mais restritiva da utilização dos contratos temporários. Os contratos a termo certo, caso não sejam legalmente cumpridos, devem ser considerados como inacabados e os tribunais russos normalmente deliberam a favor do trabalhador, em casos de contratos de trabalho. Por esta razão, um inquérito especial a gestores de 900 empresas do sector industrial, sobre as mudanças introduzidas pelo novo Código do Trabalho, não encontrou qualquer impacto significativo no seu comportamento no mercado de trabalho. (Gimpelson, 2007).

notável flexibilidade salarial descendente é conseguida através do não pagamento de salários em períodos de recessão económica e através de especificidades no mecanismo de fixação salarial, ancorado no salário mínimo nacional, que é muito baixo, e com os salários estreitamente ligados ao desempenho financeiro da empresa. Isto explica como os níveis de emprego se mantiveram notavelmente elevados durante a transição económica e durante a mais recente recessão económica, enquanto o crescimento do emprego, embora em rápida recuperação graças à revitalização económica, se manteve relativamente baixo, quando comparado com o rápido crescimento do PIB. Embora este modelo de ajuste contribua para evitar o desemprego em massa e ajude os trabalhadores a manterem a ligação ao mercado de trabalho formal e aos sistemas de segurança social, conduz a atrasos na reestruturação das empresas, também contribuindo assim para a produtividade mais baixa, para a reduzida competitividade das empresas e para uma média salarial baixa, o que funciona como um incentivo para que os trabalhadores procurem rendimento adicional na economia informal (Gimpelson, 2007).

A comparação entre os índices de LPE, da participação no mercado de trabalho, do emprego e do desemprego parecem sugerir que as taxas de participação e de emprego aumentaram e a taxa de desemprego diminuiu quando a LPE se tornou mais liberal em toda a UE, tanto em finais da década de 90 como em 2003. Contudo, a correlação não é estatisticamente significativa. Da mesma forma, uma diminuição do emprego temporário e do trabalho independente parece estar associada a uma LPE mais liberal, e um aumento do emprego a tempo parcial a um índice mais baixo de LPE. No entanto, mais uma vez, nenhuma destas correlações é estatisticamente significativa. Por outras palavras, o impacto das reformas da legislação laboral nos resultados do mercado de trabalho, e na incidência de formas atípicas de emprego, é muito inferior ao que os economistas liberais normalmente defendem. Existem outros factores com um efeito mais importante na evolução dos mercados de trabalho.

3.4. O impacto das instituições do mercado de trabalho

Vários estudos analisaram o impacto das instituições do mercado de trabalho sobre o seu comportamento, tendo a análise incidido principalmente nos países da OCDE e da UE-15. Em muitos estudos o assunto foi abordado numa perspectiva transnacional e longitudinal, sem se obterem resultados claros. A análise efectuada pela Comissão Europeia (2006a) e pela OCDE (2004) sugere que o impacto de uma LPE rígida sobre o desemprego global não pode ser confirmado, mas determinados grupos que se deparam com problemas no mercado de trabalho, como os jovens, as mulheres, os trabalhadores mais velhos e os desempregados de longa duração, podem na realidade ser negativamente afectados. O recurso a contratos temporários com baixos níveis de protecção, assinados pelas mulheres e pelos jovens, com perspectivas limitadas quanto à obtenção de empregos mais estáveis, pode ser estimulado por uma LPE mais rígida. Contudo, a investigação do BIT sobre a UE-15 e a UE-12 não confirma uma correlação estatisticamente significativa entre a rigidez da LPE e as taxas de desemprego ou de emprego temporário.

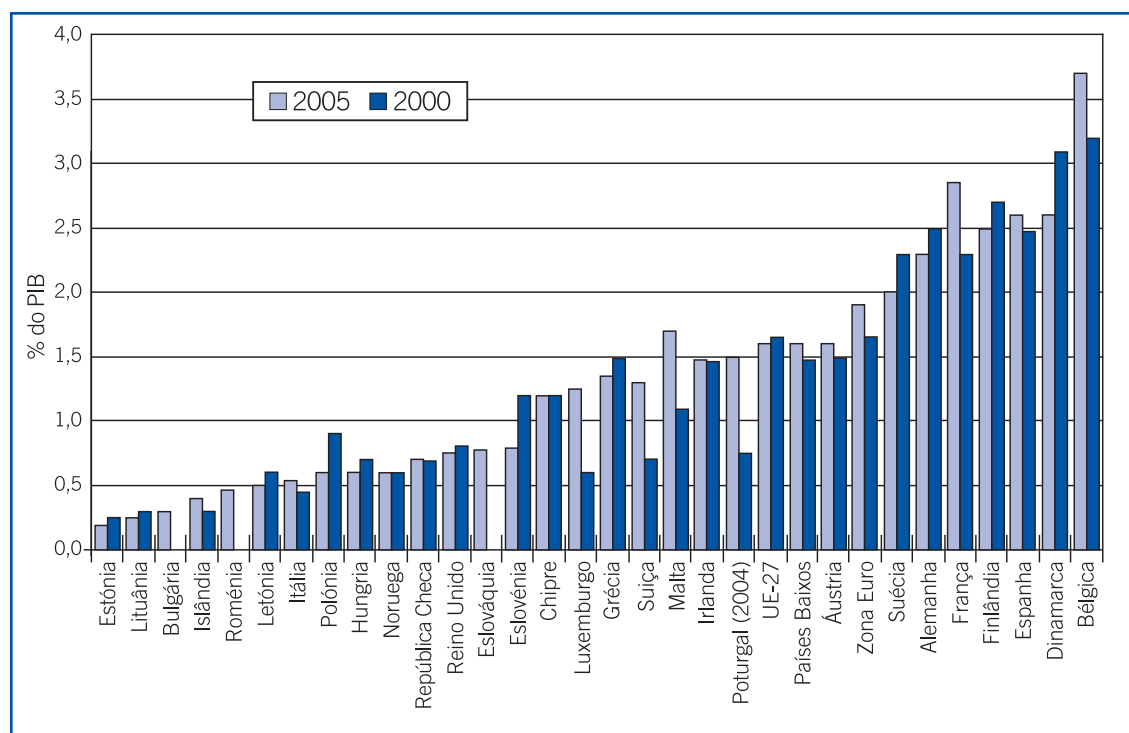
Uma comparação do contexto institucional e político da UE-15 revela que os países com sistemas equilibrados, em termos de flexibilidade e segurança, como a Dinamarca e os Países Baixos, também atingiram resultados notáveis em termos económicos, de mercado de trabalho e sociais. Isto tende a sustentar a crença da Comissão Europeia nas soluções de flexigurança para o mercado de trabalho e significa que a flexigurança é uma ferramenta interessante para se alcançar o trabalho digno. Contudo, é necessário realizar

mais investigação para se apurar até que ponto estes resultados se devem a programas institucionais de flexigurança específicos e a especificidades dos países.

Verificaram-se importantes evoluções nas instituições e políticas do mercado de trabalho na UE-12. A protecção no local de trabalho diminuiu, não só porque o despedimento obedece a regras mais liberais, mas também devido a níveis decrescentes de sindicalização e de abrangência das convenções colectivas. No entanto, a segurança do emprego fora do contexto de trabalho foi lentamente reforçada na maioria dos países da UE-12, embora os gastos em políticas para o mercado de trabalho se situem ainda bastante abaixo dos verificados na UE-15 (gráfico 3.6). Isto deve-se a serviços públicos de emprego mais eficazes e a melhorias na concepção e acesso a políticas activas e passivas do mercado de trabalho, em especial no que concerne a grupos vulneráveis. Embora os gastos com as políticas do mercado de trabalho tenham diminuído ligeiramente em toda a EU, entre 2000 e 2005, a queda das taxas de desemprego significou que os gastos com a política do mercado de trabalho de facto aumentou proporcionalmente, por cada 1% da taxa de desemprego.

Os dados de finais da década de 90 revelam que as políticas activas do mercado de trabalho e a negociação colectiva contribuíram significativamente para o aumento do emprego e para a queda do desemprego agregado de longa duração e de jovens (Cazes e Nešporová, 2003). Pelo contrário, as taxas de desemprego registaram uma tendência para subir com o aumento dos encargos sociais. Além disso, embora as taxas de emprego e de participação tenham aumentado nos países da OCDE à medida que a LPE se tornou mais liberal, o oposto parece ter-se verificado nos países da Europa Central e de Leste. As razões para esta situação podem incluir o frequente incumprimento da legislação laboral e o vasto sector informal nestes países. Se a LPE fosse mais rígida ou se a sua aplicação nestes países fosse melhor, os empregadores teriam de a cumprir e de oferecer aos trabalhadores contratos de trabalho permanentes, em vez de lhes oferecerem contratos irregulares ou até de não lhes oferecerem qualquer contrato, o que resultaria em taxas mais elevadas de emprego formal e de participação e numa queda do emprego no sector informal.

Gráfico 3.6. Gastos com políticas do mercado de trabalho (passivas e activas)



Nota: UE-27: em 2000 sem a Bulgária e a Roménia. Zona euro: todos os 15 países.

Fonte: Eurostat.

Os resultados de 2003 revelam um cenário diferente. Em primeiro lugar, não foram encontradas diferenças entre os novos Estados-Membros e os países da OCDE, em termos dos factores que explicam a participação no mercado de trabalho, o emprego e o desemprego. A correlação negativa encontrada na década de 1990 entre a LPE e o emprego e a participação no mercado de trabalho nas duas sub-regiões torna-se estatisticamente não significativa. Esta situação tenderia a indicar uma convergência geral nos novos países da UE à medida que as suas instituições do mercado de trabalho amadurecem, por várias razões, entre as quais se contam a quase conclusão das alterações legislativas necessárias para a adesão e uma melhor aplicação da legislação. Foram também bastante influenciados pela EEE e pela sua função de coordenação dos planos nacionais de acção em matéria de emprego. O impacto significativo da abrangência da negociação colectiva a nível da participação no mercado de trabalho, do emprego e do desemprego, identificado na década de 90 no que dizia respeito aos países da OCDE e da Europa Central e de Leste, desapareceu em 2003. Contudo, taxas de sindicalização elevadas estavam relacionadas com um aumento do desemprego de jovens e do desemprego de longa duração. Quando as políticas activas do mercado de trabalho foram comparadas com a situação de finais da década de 90, o efeito positivo foi ainda mais reforçado, tendo estas políticas promovido a actividade económica e o emprego e reduzido o desemprego total, de jovens e de longa duração. Inversamente, os elevados impostos sobre os salários parecem ter contribuído para taxas mais elevadas de desemprego e para taxas mais baixas de participação no mercado de trabalho e de emprego. A análise tende a indicar que receber subsídios de desemprego durante um período de tempo mais alargado tem um impacto negativo: reduz a actividade económica e o emprego e aumenta o desemprego de jovens e de longa duração. Isto reflecte as consideráveis dificuldades enfrentadas pelos jovens sem experiência de trabalho e pelos trabalhadores pouco qualificados, que são forçados a continuar a beneficiar dos subsídios de desemprego durante o máximo tempo possível, embora muitos procurem emprego de forma passiva e sejam por conseguinte inactivos.

3.5. Conclusões práticas

Na UE-15, tem sido colocada uma ênfase cada vez maior na procura de uma melhor articulação entre a flexibilidade e a segurança como um meio indispensável de melhorar a competitividade, mantendo simultaneamente o modelo social europeu. Contudo, a análise do BIT também confirmou a relevância da abordagem da flexigurança para os novos Estados-Membros da UE e para os países que não pertencem à UE, onde elevados níveis de flexibilidade se articulam actualmente com uma reduzida segurança no emprego.

A combinação adequada de flexibilidade e segurança é única para cada país, dependendo da tradição nacional em termos de legislação e de negociação colectiva, do poder e experiência dos parceiros sociais, do nível de desenvolvimento das instituições do mercado de trabalho e da vontade política para financiar às medidas políticas. Além disso, deveria ser determinada através do diálogo social, envolvendo todos os partidos políticos. Contudo, mesmo tendo em consideração estas diferenças nacionais, parecem surgir determinadas conclusões práticas claras.

A especificação e a regulamentação das relações de trabalho continuam no centro do debate sobre a flexigurança. A recente Recomendação (n.º 198), sobre a relação de trabalho, 2006, apela aos Estados-Membros para que adoptem uma política nacional de protecção dos trabalhadores numa relação de trabalho. Ao fazê-lo, os países devem

rever e, se necessário, adaptar a legislação no sentido de garantirem uma protecção efectiva a todos os trabalhadores que desenvolvem a sua actividade num contexto de uma relação de trabalho, através de medidas aplicáveis a todas as formas de acordos contratuais, incluindo os que envolvem várias partes, no sentido de combaterem as relações de trabalho camufladas. A Recomendação também fornece orientação sobre as regras para determinação da existência de uma relação de trabalho, bem como sobre a respectiva monitorização e implementação. Outra norma internacional muito importante é a Convenção (n.º181), sobre as agências de emprego privadas, 1997, apelar aos Estados-Membros, em conformidade com a lei e a prática nacional, que adoptem as medidas necessárias à garantia de uma protecção adequada dos trabalhadores contratados por agências de emprego privadas, em matéria de liberdade sindical e negociação colectiva, salário mínimo, condições de trabalho, prestações sociais e acesso à formação.

A análise das principais instituições e políticas do mercado de trabalho e o respectivo impacto nos resultados do mercado de trabalho revela que em geral a legislação laboral já se tornou razoavelmente liberal, embora permaneça a questão de saber se determinadas disposições podem levar a uma maior segmentação do mercado de trabalho, em detrimento das categorias de trabalhadores menos competitivos. Uma aplicação adequada da legislação, em especial nos países da UE-12, do Sudeste da Europa e da CEI continua a ser um desafio importante. Nestes países, diversas questões relacionadas com a protecção e a promoção, situadas para além das matérias fundamentais abrangidas pela legislação, poderiam ser eficazmente abordadas pela negociação colectiva, como sucede na UE-15, embora isto requeresse o reforço do diálogo social, em especial a nível sectorial e regional. Os elevados impostos sobre os salários, apesar da sua recente e ligeira redução em muitos países, constituem um importante factor nos resultados desfavoráveis do mercado de trabalho e no aumento do trabalho informal. Por conseguinte, deveria ser tida em consideração a sua maior redução, transferindo certas despesas sociais para a tributação geral, melhorando a cobrança de impostos e garantindo que o sistema fiscal continua progressivo.

Outro factor que afecta negativamente os resultados do mercado de trabalho é a duração do subsídio de desemprego. Embora isto pareça um convite a regras mais rígidas dos regimes de segurança no desemprego, em especial no que concerne a grupos mais vulneráveis, o principal problema na maioria dos países reside menos na generosidade do subsídio de desemprego (que é baixo na Europa Central e de Leste, por comparação com o da UE-15) do que na falta de oportunidades de emprego para os trabalhadores menos competitivos. Por conseguinte, a solução deve procurar-se numa estratégia de activação, segundo a qual os serviços públicos de emprego devem prestar muito mais atenção a pessoas com problemas, compreender as suas dificuldades específicas e ocupar-se dos seus casos através de planos individuais de emprego e de políticas efectivas de mercado de trabalho. Nos países que não pertencem à UE, é necessário restabelecer e reforçar a capacidade dos ministérios do trabalho e dos serviços públicos de emprego, para que estes proporcionem serviços de mediação de emprego e programas de mercado de trabalho acessíveis e eficazes.

Tal como anteriormente referido, a aceleração da inovação no âmbito do produto e do processo, a nível da empresa, e a constante reorganização interna, com a finalidade de manter a competitividade da empresa, requerem uma mão-de-obra adaptável, interessada na formação em contexto de trabalho e com acesso a essa formação. O desafio consiste em desenvolver sistemas coordenados de formação formal e de aprendizagem em contexto de trabalho que sirvam de modo adequado as necessidades das empresas, incluindo das pequenas empresas, e dos trabalhadores. Simultaneamente, a prontidão dos trabalhadores para participarem activamente na formação em contexto de trabalho e para ajudarem a

sua empresa a tornar-se mais competitiva é influenciada não só pela sua satisfação com a qualidade do emprego, mas também pelo seu nível de vida no contexto da comunidade mais alargada. Especialmente quando se trata de pequenas empresas, a competitividade é também influenciada pelas relações com outras empresas e instituições na zona em que se inserem. O problema específico com que se deparam as pequenas empresas, em termos de falta de escala, pode ser resolvido a nível local através da promoção de instituições colectivas, de redes de aprendizagem entre firmas e de acordos de colaboração, em termos de partilha de custos. As comparticipações económicas e sociais podem ser integradas através de parcerias entre o sector público e o privado, para aumentar a competitividade e a flexigurança, e podem ser aplicadas fora ou dentro da empresa, de modo a abordarem directamente questões de produtividade, competitividade e qualidade de emprego.

Uma estratégia de desenvolvimento humano e de emprego, em articulação com um complemento de rendimento digno, a desempregados que procuram emprego de forma activa e aos que estão temporariamente incapazes de trabalhar, pode ter custos elevados. Mesmo se os fundos actualmente disponíveis fossem utilizados da maneira mais eficaz, não seriam suficientes. Os recursos terão de ser aumentados, em especial em países com uma elevada taxa de desemprego, onde o objectivo mais importante da política de emprego consiste em enfrentar o desafio da reduzida intensidade de crescimento do emprego. Têm de ser envidados todos os esforços para que o crescimento económico se traduza na criação de um número suficiente de empregos de boa qualidade. Isto exige uma política macroeconómica sólida e equilibrada que estimule o desenvolvimento económico através de intervenções a nível dos aspectos da oferta e da procura da economia. A política macroeconómica, por conseguinte, deveria incluir as metas de emprego e privilegiar a promoção de mais e melhores empregos e de boas oportunidades de emprego para todos, por exemplo, através do apoio ao investimento no ensino e na formação, e de políticas activas do mercado de trabalho.

A determinação das políticas nacionais de emprego e sociais é uma matéria de preocupação comum aos governos e aos parceiros sociais, bem como aos empregadores e aos sindicatos, que deveriam chegar a acordo quanto à adopção de uma estratégia alargada e inclusiva de desenvolvimento social e económico, em conformidade com a Estratégia de Lisboa da UE e com a Agenda da OIT para o Trabalho Digno. Isto torna-se especialmente importante numa altura de incerteza crescente dos mercados financeiros, que traz aos estabelecimentos comerciais o medo da recessão económica. Tal como no sector financeiro, tornar menos rígidas as regulamentações relativas ao emprego só é favorável até certo ponto, para além do qual a flexibilidade cada vez maior tem efeitos negativos, não só para as pessoas como também para toda a economia. Isto revela que pode ser necessário um equilíbrio saudável entre a flexibilidade e a segurança, não só no mercado de trabalho como para além dele.

Os participantes podem desejar considerar as seguintes questões:

- O conjunto de princípios de flexigurança comuns desenvolvidos pela Comissão Europeia abrange um amplo conjunto de domínios políticos que formam a base de um acordo entre os parceiros sociais europeus. Os princípios comuns estão em consonância com os princípios do trabalho digno. Assim, deveriam idealmente proporcionar o enquadramento para um debate sobre as necessárias mudanças nos Estados-Membros da UE e também nos países afectados pelas políticas da UE. Outro conjunto de propostas é conhecido como as “trajectórias de flexigurança”, que têm em consideração as diferenças entre países. Mas serão estes dois conjuntos de princípios suficientemente específicos para construir um enquadramento fiável para a segurança do mercado de trabalho? Este aspecto deveria ser considerado no contexto das preocupações reveladas por alguns intervenientes de que as políticas

de flexigurança sejam uma forma de atingir “por outros meios” uma cada vez maior flexibilidade do mercado de trabalho.

- Como podem o diálogo social e as negociações entre os parceiros sociais permitir uma melhor adaptação das empresas ao contexto económico emergente e simultaneamente abordar a crescente insegurança objectiva e subjectiva do emprego associada a contratos novos (ou não), que podem ter efeitos adversos na produtividade laboral?
- Como podem o investimento na educação e na formação e as políticas do mercado de trabalho ser reforçados com orçamentos públicos limitados?.

4. *Qualidade da vida profissional*

Os salários e o tempo de trabalho são aspectos essenciais da qualidade de emprego, como ficou demonstrado pela realização de debates vivos e, por vezes, apaixonados sobre as políticas salariais (ver Capítulo 6) e sobre o tempo de trabalho no contexto das alterações propostas à Directiva comunitária relativa à Organização do Tempo de Trabalho (Directiva 93/104/CE do Conselho) ²⁰. Contudo, mais recentemente, a conciliação do trabalho remunerado com as responsabilidades da vida familiar e do apoio à família tem sido crescentemente reconhecida como um aspecto essencial à qualidade da vida profissional. A participação crescente (politicamente encorajada) das mulheres no mercado de trabalho, a intensificação do trabalho, o envelhecimento das populações e as mudanças ocorridas nas estruturas familiares têm gerado tensões significativas entre trabalho e família em todos os países da região, exigindo políticas eficazes de conciliação trabalho-família ²¹. A não adopção dessas medidas teria um impacto negativo nos mercados de trabalho, nos níveis de rendimentos e da pobreza, na competitividade e na igualdade de género, na medida em que são as mulheres que continuam a assumir a maior parte das responsabilidades familiares.

Os salários, a duração do trabalho, a protecção da maternidade, a saúde e segurança e o equilíbrio entre trabalho e família são aspectos interligados da qualidade da vida profissional: certos níveis ou sistemas de remuneração, por exemplo, poderão contribuir para o aumento das horas de trabalho, baixa produtividade e para lesões e acidentes relacionados com o trabalho. Por sua vez, estes problemas poderão reflectir-se na protecção das trabalhadoras grávidas e contribuir para a redução do tempo de que os trabalhadores podem dispor para se dedicarem às suas responsabilidades perante a família e a colectividade. Estes aspectos devem, pois, ser considerados, e deverão ser desenvolvidas políticas integradas e coerentes, que simultaneamente tenham em conta, no entanto, todos os requisitos específicos para a existência de postos de trabalho produtivos e de qualidade.

4.1. *Trabalho e família*

Os trabalhadores de toda a região enfrentam desafios semelhantes na forma de conciliar o trabalho com a vida familiar. Há um reconhecimento crescente da importância de políticas de conciliação entre trabalho e família a fim de obter uma melhor qualidade de emprego, bem como de certas normas básicas, como a protecção da maternidade. Por outro lado, os parceiros sociais dedicam actualmente maior atenção às questões

²⁰ Desde 2003, a UE tem conduzido um processo moroso e tortuoso visando a alteração desta Directiva, processo esse que foi marcado por uma certa tensão entre a necessidade de introduzir flexibilidade na organização do tempo de trabalho e a preocupação em salvaguardar a saúde e segurança dos trabalhadores. Em Junho de 2008, o Conselho sobre Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores alcançou um acordo político sobre um conjunto de alterações à Directiva, as quais foram posteriormente adoptadas pelo Conselho e enviadas ao Parlamento Europeu para segunda leitura até finais de 2008.

²¹ Podem ser definidas como favoráveis à família as políticas que facilitem a conciliação entre trabalho e vida familiar, assegurem recursos familiares adequados, valorizem o desenvolvimento da criança, facilitem os pais a escolherem entre trabalho no exterior e apoio à família e promovam a igualdade entre homens e mulheres no emprego.

relacionadas com o equilíbrio entre trabalho e família ²². Em certos sectores, já se tomou consciência de que a adaptação do mundo do trabalho às necessidades da família constitui um factor de competitividade das empresas e das estratégias de recursos humanos. Assim, tem aumentado nos últimos anos a receptividade dos empregadores a medidas de organização do trabalho compatíveis com a vida familiar, ao mesmo tempo que os sindicatos dedicam uma atenção crescente a estas questões em resposta às tendências do mercado de trabalho e às exigências dos trabalhadores.

Embora a conciliação entre trabalho e família tenha passado para o primeiro plano da agenda de muitos países, especialmente na União Europeia, verifica-se ainda a falta de políticas coerentes e de medidas práticas. Nas antigas economias planificadas, apesar da pressão crescente para uma conciliação entre trabalho e família e da ratificação por muitos desses países da Convenção (nº 156) ²³ sobre os Trabalhadores com Responsabilidades Familiares, 1981, ainda não existe um debate generalizado sobre as políticas de conciliação.

4.1.1. A dimensão de género das tensões entre trabalho e família

As dificuldades em conciliar as responsabilidades familiares com a vida profissional constituem um problema persistente e claramente relacionado com questões de género. Apesar da entrada maciça das mulheres no mercado de trabalho ocorrida nas últimas décadas nos países da Europa Ocidental e não obstante os elevados índices de actividade das mulheres herdados das economias planificadas, subsistem desigualdades entre os sexos no emprego. As mulheres que são mães têm menos probabilidades de terem um emprego do que os pais e as taxas de emprego das mulheres são inferiores quando estas têm mais do que um filho (ver gráfico 4.1). A taxa de emprego das mulheres com filhos de tenra idade é em média 12,7% inferior à de mulheres sem filhos. Em contrapartida, a taxa de emprego dos homens com filhos é 9,5% superior à dos homens sem filhos. As mulheres empregadas trabalham menos horas do que os homens e têm mais probabilidades de gozar uma licença paga ou de interromper a carreira para prestar apoio à família. O desemprego associado à monoparentalidade afecta sobretudo as mulheres. As interrupções de carreira ou reduções no tempo de trabalho são particularmente frequentes no caso das mulheres após o nascimento de um filho e têm consequências para a evolução da sua vida profissional e durante a reforma.

As modalidades de saída do mercado de trabalho por parte das mães após o nascimento dos filhos diferem significativamente em toda a região. Nalguns países, como em Portugal, as mães empregadas efectuem normalmente uma pausa de alguns meses antes de regressarem ao trabalho; noutros, como na Noruega e na Suécia, as mães deixam normalmente o emprego durante o primeiro, o segundo ou até mesmo o terceiro ano de maternidade, através de sistemas de licença paga, suspensão de carreira ou ambos, regressando depois ao trabalho remunerado. Noutros países, as mães podem nunca regressar ao trabalho após terem os filhos ou, se regressarem, ficarão provavelmente limitadas a empregos com salários e perspectivas de carreira reduzidos (por exemplo, na Alemanha). Em muitos países da Europa Central e Oriental, as mulheres vêem-se impossibilitadas de retomar os empregos após uma licença de maternidade/parental prolongada (até três ou

²² Para uma perspectiva geral da actividade desenvolvida pelos parceiros sociais, ver os relatórios de seguimento do Quadro de Acções para a Igualdade de Género (*Framework of Actions on Gender Equality*) acordado pela CES e parceiros, em: www.etuc.org/a/4318. Vejam-se igualmente as posições dos parceiros sociais no processo de consulta sobre medidas destinadas a melhorar o equilíbrio entre o trabalho e a vida familiar: embora as organizações patronais encarem a legislação da União Europeia neste domínio como adequada e suficiente, os sindicatos têm apelado à adopção de medidas mais abrangentes destinadas a melhorar a conciliação entre a vida profissional, privada, e familiar: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/01/articles/eu0701079i.htm>.

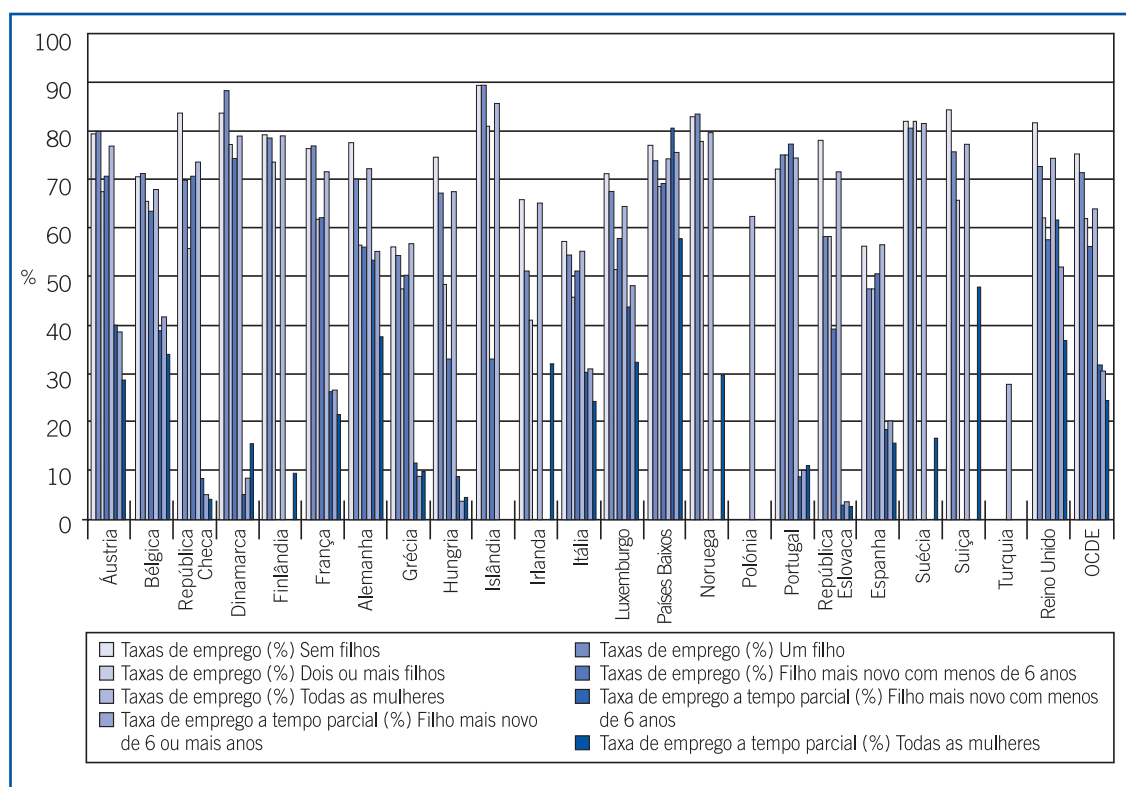
²³ Albânia, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Federação da Rússia, Lituânia, Montenegro, Sérvia, antiga República Jugoslava da Macedónia e a Ucrânia.

mesmo quatro anos) devido à instabilidade dos mercados de trabalho e das empresas.

Atendendo a que as mulheres continuam a efectuar a maior parte do trabalho não remunerado em casa ou na família, tornam-se mais dependentes do que os homens de medidas de conciliação entre o trabalho e a família, ou têm de desenvolver estratégias individuais de conciliação. Este duplo encargo para as mães trabalhadoras condiciona a vida familiar, afecta os cuidados que os filhos recebem e limita as perspectivas de carreira. Embora as mães que efectuem trabalho remunerado (especialmente as que trabalham a tempo completo) dediquem menos tempo ao cuidado dos filhos e a outras tarefas familiares não remuneradas do que as que não efectuem trabalho assalariado, esse tempo excede de longe o que é dispensado pelos pais a essas tarefas.

Aparentemente, os modelos de divisão do trabalho não remunerado em função do género não sofreram alterações significativas nos últimos anos na Europa Ocidental. A publicação do BIT *Country Reviews of Employment Policy* relativa aos países do Sudeste da Europa demonstra que o volume de trabalho não remunerado efectuado pelas mulheres aumentou desde 1990. Na Federação da Rússia, a dupla carga de trabalho das mulheres é considerada a principal fonte de discriminação das mulheres no mercado de trabalho. Embora prestem quase o mesmo número de horas de trabalho que os homens, as mulheres russas passam o dobro do tempo em actividades relacionadas com a casa e a família.

Gráfico 4.1. Situação de emprego e trabalho a tempo parcial das mulheres em 2003, em função do número e idade dos filhos



Nota: Mulheres dos 25 aos 54 anos de idade. Os dados relativos a todas as mulheres em França, Islândia e Luxemburgo reportam-se a 2002; os dados relativos à existência de filhos reportam-se a 2001 no caso da Irlanda, Islândia, Suécia e Suíça. Para além dos números, o emprego global das mulheres e o emprego a tempo parcial de todas as mulheres, que se reportam a 2003, os números da Dinamarca referem-se a 1998, e a 1997 no caso da Finlândia.

Fonte: OCDE (2004) e Inquéritos Europeus sobre a Força de Trabalho (*European Union Labour Force Surveys*).

4.1.2. Os diferentes modelos de conciliação trabalho-família

As políticas de conciliação contemplam inúmeros elementos: serviços de cuidados a crianças, direito a férias, duração do trabalho, regimes fiscais, prestações e subsídios da segurança social, políticas activas no mercado de trabalho e medidas de organização do trabalho. A combinação dessas componentes, o seu peso relativo e resultados variam significativamente em toda a região.

Na UE, as mulheres utilizam frequentemente o trabalho a tempo parcial como uma estratégia de conciliação entre o trabalho e a família, embora esta opção esteja frequentemente associada a empregos menos qualificados e a oportunidades de carreira e de formação mais limitadas. As decisões sobre o trabalho em agregados familiares onde há dois responsáveis pelas despesas familiares dependem igualmente da inter-relação entre os sistemas fiscais e de segurança social e o custo dos cuidados às crianças. Quando o rendimento familiar é reduzido (por exemplo, quando um dos membros do casal trabalha a tempo parcial), o rendimento líquido adicional é frequentemente ultrapassado pelas despesas com os cuidados dos filhos e os impostos. Um certo número de países da União Europeia dispõe de sistemas de benefícios fiscais “conjuntos”, que têm por efeito desencorajar a participação de um segundo elemento activo no mercado de trabalho. Alguns países da UE-12 (como a Bulgária), que contam com sistemas fiscais individualizados, debatem actualmente a adopção de uma fiscalidade baseada na estrutura familiar, que poderá ter como consequência desencorajar a participação das mulheres na força de trabalho.

As actuais prioridades da despesa pública não reflectem uma maior consciência da importância da conciliação entre o trabalho e a vida privada. A despesa pública bruta com as famílias tende a ser baixa, quando comparada com outros tipos de despesas de carácter social. Em média, no caso de 24 países da OCDE, as despesas com as famílias representaram 2,4% do PIB em 2003, e foram superiores apenas em 3% na Áustria, Dinamarca, França, Hungria, Islândia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido e Suécia²⁴. As despesas com as famílias em 2002 foram apenas marginalmente superiores às da década de 80. Além disso, é difícil distinguir as despesas com medidas de conciliação entre o trabalho e a família do apoio à família em geral. Na sua maioria, as despesas relacionadas com a família (cerca de 70%) consistem em transferências em espécie. Apenas alguns países, como a Dinamarca, a Islândia e a Suécia, consagram mais de metade das despesas públicas relacionadas com a família aos serviços. As despesas por parte das instituições de ensino (quer privadas quer públicas) com a educação e os cuidados à primeira infância representam uma média de 0,7% do PIB nos países da OCDE. São significativamente superiores à média na Dinamarca, Finlândia, França, Hungria, Islândia, Luxemburgo, Noruega e Suécia, e significativamente abaixo da média na Irlanda²⁵. Em muitos países da Europa Central e Oriental, as despesas com a família são frequentemente consideradas como medidas de redução da pobreza ou de redução da oferta de mão-de-obra, mais do que enquanto componente da política de emprego activa.

²⁴ Base de dados da OCDE sobre família: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/46/37864391.pdf>.

²⁵ Ibid.

4.1.3. Diferentes reformas no equilíbrio trabalho-família

Tal como diferem os modelos trabalho-família, o mesmo acontece com as reformas das políticas conduzidas nas últimas décadas, incluindo:

- *Medidas conducentes ao aumento ou à redução dos serviços de cuidados às crianças:* a existência de serviços de cuidados às crianças disponíveis e a preços acessíveis é um aspecto essencial para que os pais possam conjugar o trabalho remunerado com as responsabilidades familiares. As metas da União Europeia para os serviços de cuidados às crianças traduziram-se em melhorias, embora a cobertura permaneça ainda baixa na maioria dos países da UE-27. Nos países da Europa Central e Oriental e da CEI, o número de serviços de cuidados às crianças diminuiu desde 1990, ao mesmo tempo que o seu custo tem vindo a aumentar.
- *Reformas introduzidas no direito a licença para apoio à família:* a licença e prestações de maternidade em todos os países da região, normalmente com base na segurança social ²⁶. A licença excede frequentemente os requisitos da Convenção (n.º183), sobre a Protecção da Maternidade, 2000 em especial nos países da Europa Central e Oriental e da CEI ²⁷. Na prática, muitas mulheres continuam a enfrentar discriminações com base na maternidade. Desde Junho de 1996, a Directiva da UE sobre a Licença Parental (96/34/EC) veio tornar obrigatória na União Europeia a adopção de uma licença parental de três meses. Embora a licença parental exista na maior parte dos países, os níveis de apoio financeiro são muito variáveis. A licença de paternidade de curta duração está disponível nalguns países da União Europeia. A licença para prestar assistência a outros familiares ou a licença de curta duração para cuidados a crianças doentes existe nalguns países, como os da Europa Central e Oriental e da CEI. Face aos baixos índices de benefício efectivo destas licenças por parte dos pais, alguns países consagraram períodos de licenças para pais (*daddy leave*) com carácter não transferível (Alemanha, Dinamarca, Eslovénia, França, Islândia, Noruega e Suécia), solução essa que provou ser eficaz (embora os utilizadores deste benefício não sejam ainda muito numerosos).
- *Redução do tempo de trabalho:* alguns países da União Europeia adoptaram legislação relativa ao tempo de trabalho a fim de promover a conciliação trabalho-família ²⁸. Além disso, as convenções colectivas estabeleceram diversas medidas individuais para a organização do tempo de trabalho, como o tempo flexível, os bancos de horas e as semanas de trabalho comprimidas, que podem ser (embora nem sempre) meios de apoio à conciliação trabalho-família.

²⁶ O que significa que, consoante a regulamentação respectiva, as mulheres inactivas não são normalmente cobertas pela segurança social. A cobertura é variável no caso dos trabalhadores independentes, trabalhadores familiares e trabalhadores agrícolas.

²⁷ Alguns países da Europa Central e Oriental e da CEI tornaram a licença de maternidade/parental mais generosa desde 1989, a qual passou a estar acessível aos pais (embora estes ainda a gozem raramente, sobretudo por recearem represálias por parte do empregador), mediante um aumento do número de dias de licença paga, em parte para compensar o encerramento de muitos infantários e creches e, por outro lado, como medida de redução da oferta de mão-de-obra a fim de aliviar as tensões no mercado de trabalho (muito embora esta medida tenha, por sua vez, levado ao encerramento de outros infantários e creches devido aos baixos níveis de frequência) e também como parte de uma iniciativa abertamente pró-natalista destinada a inverter o declínio do índice de natalidade (por exemplo na Croácia e na Polónia). Na maioria dos países da Europa Central e Oriental e da CEI, o nível de benefício efectivo da licença parental paga diminuiu nitidamente desde 1990 devido ao rápido declínio do número de nascimentos.

²⁸ Desde 1999, a Alemanha, Bélgica, Espanha, Finlândia, Itália, Países Baixos e Portugal têm vindo a melhorar a legislação existente sobre licença parental ou sabática, ou concederam aos trabalhadores novos direitos de limitar ou reduzir os horários de trabalho. A França adoptou a semana de 35 horas.

Caixa 4.1. Diferentes abordagens das questões trabalho-família

A abordagem das questões trabalho-família varia significativamente em toda a região: podem distinguir-se diferentes modelos trabalho-família, sendo certo que a situação de certos países reflecte frequentemente elementos de mais de um modelo (Bovenberg, 2005):

Modelo nórdico: os países nórdicos e, em certa medida, a França contam sobretudo com o sector público para ajudar os pais jovens a conciliar família e trabalho. Os países nórdicos foram pioneiros na adopção de uma abundante legislação nacional sobre a licença de maternidade/paternidade/parental, direito ao trabalho a tempo parcial e medidas de apoio à infância financiadas por fundos públicos.

Modelo anglo-saxónico: os países com mercados de trabalho muito flexíveis (como o Reino Unido) dispõem frequentemente apenas de um sector público reduzido e contam com a flexibilidade dos seus mercados de trabalho e com as empresas para proporcionarem locais de trabalho favoráveis à conciliação da vida familiar. As mulheres podem deixar temporariamente o mercado de trabalho para educar os filhos e podem a ele regressar, mas são frequentemente penalizadas nas suas carreiras e rendimentos por o fazerem. As famílias com fraca posição no mercado de trabalho e de baixos rendimentos não recebem grandes apoios para fazer face ao custo dos serviços de apoio à família.

Modelo corporativista: países como os Países Baixos e, em certa medida, a Alemanha contam com os parceiros sociais para a negociação de políticas de conciliação trabalho-família.

Modelo familiarista: tradicionalmente, a Alemanha, a Polónia e os países da Europa Meridional, entre outros, têm contado sobretudo com as famílias para enfrentar o desafio da conciliação entre trabalho e família. Os progenitores são parcialmente apoiados através de medidas reguladas pelo Estado em matéria de licenças e de trabalho a tempo parcial. Em anos mais recentes, tem havido uma pressão social e económica interna considerável para reformas da política de conciliação trabalho-família nos países corporativistas e familiaristas.

Antigas economias planificadas: estes Estados sofreram as mudanças mais drásticas nas políticas de conciliação trabalho-família desde 1990: tendo como ponto de partida um sistema fortemente centrado no Estado, muitos cortaram benefícios e subsídios e o número de serviços públicos e empresariais de apoio à infância tem por vezes sido reduzido radicalmente.

Simultaneamente, a legislação a favor da mulher tem sofrido reformas em muitos países. Embora justificadas do ponto de vista da igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens, estas reformas podem na prática contribuir para maiores desafios na conciliação trabalho-família, sobretudo para as mulheres. Aparentemente, está em curso um processo de familiarização em que as responsabilidades pelo trabalho não remunerado de apoio à família se têm deslocado do Estado para a estrutura familiar.* A maioria dos países da Europa Central e Oriental e da CEI tem permanecido, até agora, à margem do debate internacional sobre as políticas trabalho-família e, sejam quais forem as medidas de apoio à conciliação existentes sob a forma de licença prolongada de maternidade/licença parental, essas medidas parecem mais resultar do anterior sistema do que decorrer da acção de políticas recentes, tendo efeitos adversos sobre as carreiras das mulheres.

* Ver Social Politics: International Studies in Gender, State and Society (Cary, NC, Oxford University Press, 2007), Vol. 14, N.º 3, Fall 2007.

- *Seguro para assistência de longa duração:* dado que os cuidados à família são esmagadoramente prestados pelas mulheres, as necessidades de cuidados às populações envelhecidas tendem a colidir com as oportunidades de emprego das mulheres. A necessidade crescente de cuidados prolongados faz aumentar a procura de serviços de cuidados aos idosos e acarreta uma necessidade crescente de financiamentos governamentais, resultando em maiores necessidades de cobertura dos seguros ²⁹. De um modo geral, os países voltam-se cada vez mais para os seguros privados na procura de soluções, mas poucos desenvolveram regimes integrados nos respectivos sistemas legais de segurança social (os exemplos incluem a Alemanha, Espanha e França).
- *Promoção de uma cultura e de locais de trabalho amigos da família:* a prevalência crescente de soluções voluntárias (Evans e Callan, 2003) pode ser um reflexo da fraca prioridade política dada à legislação sobre a conciliação entre trabalho e família, bem como da falta de mecanismos de negociação colectiva bem enraizados, que abordem as questões relacionadas com o local de trabalho.
- *Desenvolvimento das normas legais internacionais:* a conciliação entre trabalho e família tem sido alvo de uma atenção crescente na União Europeia, onde a Estratégia Europeia de Emprego (EEE) se concentrou inicialmente na duração do trabalho, na sua organização, na licença parental, nos cuidados à infância e na protecção da maternidade, ao mesmo tempo que a noção de conciliação entre trabalho e família passou a fazer parte da agenda social da União Europeia e foram desenvolvidos indicadores em matéria de conciliação. Desde 2002, os parceiros sociais europeus incluíram também o apoio ao equilíbrio entre trabalho e vida privada nas suas prioridades ³⁰. Os países candidatos e potencialmente candidatos do Sudeste da Europa, bem como os governos e parceiros sociais dos países vizinhos, têm-se pautado por estes conceitos estratégicos.

4.1.4. *Considerações sobre as políticas adoptadas*

A experiência aponta para diversas questões mais vastas:

- *Desafios para alcançar a igualdade homem-mulher na orientação das políticas de conciliação trabalho-família:* as políticas de apoio ao equilíbrio entre trabalho e família podem simultaneamente reforçar a desigualdade de sexos na divisão doméstica do trabalho e prejudicar a igualdade entre homens e mulheres no emprego (Moss e Deven, 1999). A adopção de períodos de licença muito prolongados, por exemplo, pode ter consequências a longo prazo nas competências, rendimentos e pensões das mulheres. As medidas destinadas às mulheres ou em benefício prioritário das mulheres podem igualmente incentivar a discriminação face ao modo como o seu custo é encarado. A existência de sistemas de cuidados às crianças com financiamento público proporciona um meio de conjugar a conciliação trabalho-família com a igualdade de género. Quando está assegurada a guarda das crianças, há uma maior oportunidade de igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho.
- *Os subsídios para assistência aos filhos têm diferentes efeitos sobre o emprego:* alguns países requerem que os beneficiários de subsídios para assistência aos filhos prestem esses cuidados em casa, não recorrendo a instituições especializadas (por

²⁹ A CES apelou a uma nova meta para a Estratégia de Lisboa relativa aos serviços de apoio aos idosos.

³⁰ Ver www.etuc.org/a/4318.

exemplo, a Finlândia e a Noruega) (Leira, 2002), ao passo que outros apoiam o prosseguimento da actividade económica de ambos os pais, por exemplo permitindo que os beneficiários efectuem trabalho a tempo parcial (Alemanha e a República Checa). Segundo o sistema francês, as prestações estão disponíveis, ou para cuidados parentais prestados em casa (quando um dos pais se retire total ou parcialmente do mercado de trabalho) ou para a aquisição de serviços de cuidados às crianças. As prestações pecuniárias podem oferecer aos pais toda uma série de opções, ou orientá-los para uma opção específica, por vezes dependendo do rendimento do agregado familiar, que poderá ter por efeito reduzir a procura de serviços de cuidados às crianças. A adopção de prestações pecuniárias na Noruega, por exemplo, veio reduzir a procura de instalações de cuidados para as crianças com menos de três anos, especialmente no caso das famílias de baixos rendimentos e migrantes, cujos filhos são aqueles que mais tendem a beneficiar da frequência de centros de cuidados às crianças.

- *Custo das medidas de conciliação da vida profissional e familiar:* o custo de medidas como a implantação de infra-estruturas de acolhimento de crianças em grande escala e de elevada qualidade são consideráveis; os opositores a estas medidas alegam frequentemente que muitas mulheres preferem tomar conta dos seus próprios filhos e propõem, em alternativa, a concessão de prestações pecuniárias. Quando o custo é suportado pelas empresas, a sua implementação depende da boa-vontade dos empregadores, bem como de medidas de aplicação. A promoção de medidas amigas da família pode ser deixada para a negociação colectiva nos países com uma forte tradição de diálogo social. Tradicionalmente, os sindicatos têm sido reticentes na procura de disposições amigas da família mas, em muitos países, estão agora mais sensíveis às necessidades dos seus membros neste domínio (CES, 2006a). Contudo, os benefícios de locais de trabalho compatíveis com as responsabilidades familiares continuam em debate, talvez devido à falta de dados e de indicadores oficiais.
- *Evolução demográfica:* o envelhecimento da população, a diminuição da fertilidade e as mudanças nas estruturas familiares ocorrem de modo diferente em toda a região. A consciência da importância que reveste a assistência aos idosos na política de conciliação tem aumentado lentamente. Nalguns países, foram lançados debates sobre a necessidade de melhor assistência institucional, ao passo que noutros é debatida a adopção de sistemas de licenças para assistência à família. Dado o crescimento da população idosa que exige cuidados, é provável que surjam problemas no local de trabalho como o absentismo, aumentando assim a necessidade de soluções estratégicas adequadas.
- *Cobertura das políticas de conciliação trabalho-família:* a cobertura destas políticas deve ser alargada a fim de abranger a mais trabalhadores e suas famílias. As actuais práticas são sobretudo provenientes do sector industrial, sendo os serviços e medidas voluntárias mais comuns nas grandes empresas do que nas pequenas e médias empresas. As medidas inerentes a estas políticas devem ser extensíveis, por exemplo, ao sector agrícola e às PME, e a conciliação entre trabalho e família na economia do sector informal, num contexto da crescente migração de mão-de-obra, merecem reflexão. Deverão ser exploradas as ligações entre a política de conciliação trabalho-família e o trabalho informal: por exemplo, deve ser tido em conta o facto de os trabalhadores do sector informal enfrentarem maiores dificuldades do que outros na conciliação das suas responsabilidades profissionais e familiares e também na medida em que o trabalho informal constitui uma estratégia para fazer frente às dificuldades na conciliação entre trabalho e família. Quando os serviços de cuidados às crianças e de cuidados aos idosos são inacessíveis ou não estão disponíveis, as famílias podem empregar pessoas do sector informal que frequentemente serão trabalhadoras migrantes que provavelmente não dispõem de documentos e que

poderão ter dificuldades em cumprir as suas próprias responsabilidades familiares, quer quando a respectiva família viva no mesmo local de residência, quer quando tenha permanecido no país de origem.

4.2. Tendências e questões relativas ao tempo de trabalho

As soluções em matéria de horários e duração do trabalho têm importantes implicações para a conciliação do trabalho remunerado com a vida privada, bem como para a saúde e segurança, a produtividade e os resultados da empresa.

Há uma forte tendência para a redução do número médio de horas semanais de trabalho na maioria dos países da região. Foi o que aconteceu na UE-15 entre 1995 e 2006, excepto no caso da Áustria, que registou um ligeiro aumento, e de França onde não houve alterações. O mesmo acontece até no caso da Grécia que regista, em média, o horário semanal de trabalho mais longo da UE-15 (42,7 horas), e no do Reino Unido, onde os horários de trabalho são relativamente longos. A tendência geral aplica-se também a ambos os sexos, de novo à excepção da Áustria, onde o aumento substancial dos horários médios dos homens foi parcialmente ocultado pela diminuição significativa da média dos horários femininos, devido a um aumento do trabalho a tempo parcial, e, em menor medida, à excepção do Reino Unido, onde a duração média do tempo de trabalho das mulheres aumentou ligeiramente.

Na UE-12, a tendência foi semelhante relativamente a ambos os sexos no período de 2000-06, embora partindo de uma média de certo modo mais alta, à excepção da Bulgária, onde o horário médio semanal aumentou ligeiramente, e da Polónia e Roménia, onde não se registaram alterações.

Fora da UE-27, a existência de dados comparáveis sobre a duração do trabalho é muito limitada ou é inexistente. Os dados disponíveis apresentam: uma tendência ligeiramente decrescente na média da duração do trabalho efectivo na Croácia; uma ligeira tendência para o aumento da duração do trabalho na República da Moldávia, por referência a uma média muito baixa; uma situação inalterada no Quirguizistão; e, embora não existam dados longitudinais disponíveis, um número muito elevado de horas de trabalho semanal efectivo na Turquia (uma média de 51,3 horas em 2006). Na Federação da Rússia, o número normal de horas semanais prestadas permaneceu essencialmente inalterado entre 1995 e 2004. Na Ucrânia, o número médio anual de horas de trabalho aumentou substancialmente entre 1997 e 2006, embora estes dados correspondam a uma recuperação após a queda substancial registada no início da década de 90.

A proporção de mão-de-obra que normalmente trabalha em horários excessivos é relativamente baixa e está em decréscimo na maioria dos países na região da Europa³¹. Na UE-15, os horários longos são comuns nalguns países, particularmente na Grécia (32,5% dos trabalhadores) e no Reino Unido (17,7%). Há também uma vasta tendência para uma redução dos horários de trabalho normalmente longos, com algumas excepções, como na Áustria, onde a percentagem de horários excessivos quase duplicou entre 1995 e 2006 (de 9,7% para 17,7% dos trabalhadores) e, de forma surpreendente, em França (provavelmente devido à prática de horários mais longos no caso dos trabalhadores independentes). A realização de um número excessivo de horas de trabalho remunerado está relacionada com um grande número de enviesamentos de género, afectando os trabalhadores do sexo masculino de um modo desproporcionado.

³¹ Os horários excessivos são definidos como correspondendo a um número semanal de horas de trabalho que exceda as 48 horas.

Na UE-12 mais a Croácia e Turquia, a evolução é mais ambígua, apresentando um decréscimo significativo dos horários excessivos na maior parte dos países (particularmente na República Checa, na Eslovénia e nos Estados Bálticos, e em especial na Lituânia, onde a percentagem diminuiu de 16,7% para 2,9% dos trabalhadores entre 1998 e 2006), mas acusando um aumento noutros (a Bulgária e a Polónia registaram aumentos entre 2000 e 2006). Em países fora da UE-27, verificam-se significativas diferenças entre os sectores público e privado, tendo aumentando regularmente neste sector e também no caso dos empregadores e dos trabalhadores independentes. Na Federação da Rússia, os horários excessivos na actividade profissional principal são praticamente inexistentes. O número mais dramático é o da Turquia, onde 65% da mão-de-obra trabalhou 48 horas ou mais por semana em 2006 (45,9% das mulheres e 71,7% dos homens), reflectindo provavelmente uma semana legal de trabalho mais longa (de 45 horas), bem como a relação tradicional existente entre salários baixos e horários longos, que continua a caracterizar os países em desenvolvimento.

4.2.1. Evolução do trabalho a tempo parcial

A definição de trabalho a tempo parcial varia de país para país, mas abrange normalmente o trabalho remunerado de menos de 30 horas semanais ³². Embora o trabalho a tempo parcial possa ser organizado de formas diferentes, segundo o modelo mais comum é prestado um numero inferior de horas de trabalho fixas em cada dia de trabalho (*Anxo et al.*, 2007).

Diversos aspectos do trabalho a tempo parcial são essencialmente semelhantes na generalidade dos países. Em primeiro lugar, existem fortes enviesamentos de género, com maior impacto nas mulheres. Em 2004, quase um terço (29%) das mulheres da UE-27 trabalhava a tempo parcial, havendo apenas uma percentagem de 7% dos homens na mesma situação (Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, 2007). As mulheres ocupam cerca de três quartos de todos os lugares a tempo parcial, e 43% dos empregos criados entre 2000 e 2005 eram lugares a tempo parcial ocupados por mulheres. Além disso, os empregos a tempo parcial têm frequentemente uma qualidade inferior à de lugares semelhantes a tempo completo em termos de remuneração horária, prestações não salariais, protecção social e oportunidades de formação e de evolução de carreira.

Existem diferenças substanciais na incidência do trabalho a tempo parcial em diferentes países, havendo uma tendência geralmente crescente, especialmente na UE-15, partindo embora de critérios muito diferentes (ver Capítulo 3). No entanto, o panorama é diferente na UE-12, ³³ onde a incidência do emprego a tempo parcial é extremamente baixa (a Letónia, Polónia e Roménia são excepções, provavelmente devido ao facto de disporem de sectores agrícolas de grandes dimensões), não dando sinais de crescimento (excepto na Eslovénia e possivelmente na Estónia) (OIT, 2007). Em muitos casos, esta situação constitui provavelmente um legado das anteriores economias planificadas, essencialmente baseadas no emprego a tempo inteiro para ambos os sexos, embora a existência de salários médios baixos possa também desempenhar um papel impor tante, o que implica que muito trabalho a tempo parcial nesses países seja involuntário.

³² A definição de trabalho a tempo parcial na maioria dos países baseia-se no número de horas de trabalho prestadas, embora nalguns elementos dos inquéritos efectuados (especialmente no Inquérito à Força de Trabalho da UE) os participantes fossem directamente interrogados sobre se trabalham a tempo parcial.

³³ Não estão disponíveis dados relativos a Chipre e Malta.

Fora da UE-27, e apesar das limitações na obtenção de dados, diversos estudos realizados em países da Europa Oriental e da Ásia Central lançam luz sobre um fenómeno que pode ser descrito como a existência de horários reduzidos determinados por necessidades das empresas. No entanto, de modo diferente do trabalho a tempo parcial baseado nas necessidades das empresas dos Estados-Membros da UE, frequentemente destinado a reagir a flutuações a curto prazo da procura no mercado, estes horários de trabalho reduzidos assumem frequentemente a forma de licenças administrativas, obrigatórias por natureza embora muitas vezes ilegais e frequentemente não pagas, e correspondem a diminuições a mais longo prazo na procura de mão-de-obra devido a dificuldades financeiras enfrentadas pelas empresas. Na Ucrânia, por exemplo, a licença administrativa de longa duração aplicou-se a quase 20% da mão-de-obra em 1999 e, embora os níveis tenham decrescido desde então, um elevado número de trabalhadores em certos sectores, como os transportes e comunicações (23,3% dos empregados em 2004), a construção (21,9%) e a indústria transformadora (17,5%), é ainda afectado.

4.2.2. Organização do tempo de trabalho

Para além do número de horas efectivamente trabalhadas ao longo de um determinado período, é importante analisar de que forma são organizados os horários de trabalho, na medida em que o mesmo número de horas pode ser organizado de modo diferente e ter diferentes formas de impacto para os trabalhadores e as empresas.

O trabalho nocturno é relativamente raro na UE-27, onde apenas cerca de 10% dos estabelecimentos requer que pelo menos 20% dos seus empregados efectuem trabalho nocturno regularmente (Kümmerling e Lehndorff, 2007). De forma contrastante, o trabalho aos fins-de-semana e, em especial, o trabalho regularmente efectuado aos sábados afecta os empregados em cerca de 25% de todos os estabelecimentos na UE-27, ao passo que os trabalhadores de cerca de 15% dos estabelecimentos efectuem trabalho regularmente aos domingos. As mulheres têm maiores probabilidades do que os homens de efectuar trabalho aos fins-de-semana, embora pareça passar-se o contrário na indústria transformadora (Presser *et al.*, 2008).

O trabalho por turnos, cuja incidência está estreitamente associada à composição sectorial das economias nacionais, prevalece no trabalho social e ligado à saúde, na hotelaria e restauração, indústria transformadora e transportes, armazenagem e comunicações. O recurso a soluções de trabalho por turnos é comum à maioria dos países da União Europeia: cerca de 16% dos trabalhadores na UE-15 e 23% na UE-12 são trabalhadores por turnos (Fundação Europeia, 2007).

Em décadas recentes, tem-se registado uma nítida tendência para o afastamento da semana de trabalho normalizada, favorecendo-se uma maior flexibilidade na organização do tempo de trabalho através de um conjunto mais diversificado de opções para a organização dos horários de trabalho. Contudo, a questão essencial é a de saber quem beneficia de flexibilidade na organização do tempo de trabalho e se a flexibilidade temporal se orienta para as necessidades dos trabalhadores ou das empresas, ou de ambos ³⁴.

³⁴ Existe uma certa confusão no que se refere aos conceitos de tempo de trabalho e de flexibilidade temporal, especialmente no contexto do debate em curso na União Europeia sobre flexigurança. A presente secção aborda a flexibilidade de tempo, que é definida como a flexibilidade nas modalidades de organização do tempo de trabalho de um determinado período de referência. Este tipo de flexibilidade pressupõe um número fixo de trabalhadores com horários de trabalho variáveis, não devendo ser confundido com a flexibilidade “numérica” ou “contratual” que, por definição, se baseia na obtenção de flexibilidade através de um número variável de trabalhadores.

Caixa 4.2. Categorias de flexibilidade no tempo de trabalho

Podem distinguir-se seis categorias de flexibilidade no tempo de trabalho:

- *Grande flexibilidade orientada para o trabalhador*, centrada nas necessidades e preferências dos empregados, como o controlo das horas extraordinárias: dominante na Finlândia e Suécia, e também na administração pública e no sector dos serviços comerciais;
- *Grande flexibilidade orientada para a empresa*, centrada nas necessidades operacionais das empresas e/ou nas preferências dos clientes, consistindo sobretudo em horas extraordinárias e em horários de trabalho atípicos: mais comum na Bélgica, França, Reino Unido e República Checa e nos sectores da saúde e dos transportes;
- *Flexibilidade intermédia (recurso a licenças)*, consistindo na oferta aos trabalhadores de diversos tipos de licença em diferentes fases da vida (por exemplo por doença de um familiar), incluindo trabalho a tempo parcial e pré-reforma: predominante na Dinamarca, Letónia, Países Baixos, Polónia e no sector da educação;
- *Flexibilidade intermédia no dia-a-dia*, destinada a contemplar variações na carga de trabalho ao longo do dia de trabalho e consistindo, por exemplo, em horários de trabalho irregulares, trabalho a tempo parcial e horários flexíveis: não predominante nos países europeus, mas muito mais comum na Alemanha e no Reino Unido do que noutros países, e também típica em hotéis e restaurantes;
- *Flexibilidade intermédia (recurso a horas extraordinárias)*, baseada sobretudo na utilização de horas extraordinárias com pouco recurso a outras medidas; e
- *Pouca flexibilidade*, em que as empresas recorrem a um pouco de cada tipo de práticas de flexibilidade no tempo de trabalho: típica nos países da Europa Meridional, na Hungria, Eslovénia e, em menor grau, na Bélgica e no Luxemburgo.

Fonte: Chung *et al.*, 2007.

4.2.3. Sugestões de políticas

O BIT identificou cinco dimensões do trabalho digno, no que se refere ao tempo de trabalho ou ao tempo de trabalho digno. As medidas relativas ao tempo de trabalho deverão: promover a saúde e segurança; ser compatíveis com as responsabilidades familiares; promover a igualdade de género; estimular a produtividade e competitividade da empresa; e facilitar a escolha e influência dos trabalhadores no que se refere aos horários de trabalho. O tempo de trabalho digno é benéfico, não só para os trabalhadores mas também para as empresas, por exemplo conduzindo a uma maior produtividade, menor absentismo e rotatividade do pessoal, e a melhores atitudes e motivação do pessoal, o que poderá traduzir-se em melhores lucros.

A antecipação destas cinco dimensões exige uma vasta gama de políticas a nível nacional, sectorial e empresarial. O conjunto preciso de políticas varia de país para país, mas as principais questões a abordar incluem: os horários excessivamente longos prestados regularmente; a qualidade geralmente fraca do trabalho a tempo parcial; e a questão de saber como alcançar uma flexibilidade no tempo de trabalho, permitindo equilibrar as necessidades dos trabalhadores e das empresas.

A adopção de políticas governamentais adequadas a fim de limitar os horários excessivamente longos é uma característica importante de qualquer enquadramento legal

do tempo de trabalho. Essas políticas vigoram na maioria dos países da região, e também a nível supranacional com a adopção da Directiva comunitária sobre a Organização do Tempo de Trabalho. Dado que a proporção de trabalhadores que efectuem horários excessivamente longos é em geral relativamente baixa em termos globais, as políticas devem provavelmente ser orientadas para os sectores e grupos profissionais em que mais prevalecem os horários excessivos, o que poderá implicar a necessidade de rever os sistemas de remuneração e de elevar os níveis médios dos salários nos sectores em causa.

Outro aspecto das políticas adoptadas para fazer progredir o tempo de trabalho digno e a igualdade de género é a necessidade da igualdade de tratamento para os trabalhadores a tempo parcial, como previsto na Convenção (n.º175) sobre o trabalho a tempo parcial, 1994. Este princípio foi já posto em prática através da adopção da Directiva comunitária sobre trabalho a tempo parcial (Directiva 97/81/CE do Conselho), embora persistam desigualdades consideráveis entre trabalhadores a tempo parcial e a tempo completo. A via para a igualdade, no caso dos trabalhadores a tempo parcial, implica um processo de normalização do trabalho a tempo parcial, que inclua a concessão aos trabalhadores a tempo parcial de direitos e regalias semelhantes (rendimentos pro rata, prestações não salariais etc.) aos dos trabalhadores a tempo completo em funções equivalentes, bem como a aplicação do trabalho a tempo parcial a um leque mais amplo de profissões e cargos.

Para a promoção efectiva da igualdade de género na organização do tempo de trabalho, as políticas lançadas devem ir mais longe do que o trabalho a tempo parcial e ser associadas a outras medidas de apoio (Messenger, 2004). A desigualdade entre homens e mulheres nos horários dos trabalhadores de ambos os sexos deve ser atenuada. A limitação dos horários excessivamente longos para os trabalhadores a tempo completo e o incentivo a horários mais prolongados para os trabalhadores a tempo parcial, a maioria dos quais são do sexo feminino, poderia contribuir para a concretização desse objectivo. Assim, é crucial a adopção de políticas de conciliação entre a vida profissional e familiar que facilitem o acesso das mulheres ao mercado de trabalho em condições iguais às dos homens.

A concretização de um tempo de trabalho digno implica igualmente a necessidade de desenvolver planos de trabalho que contemplem simultaneamente as necessidades dos trabalhadores, incluindo as suas responsabilidades familiares, e que correspondam também aos requisitos económicos das empresas. Esta solução de compromisso exige que sejam tidas em conta as preferências dos trabalhadores e dos empregadores, como sugerido na Recomendação (n.º116) sobre a redução da duração do trabalho, 1962. Devem ser proporcionados incentivos para que as empresas adoptem soluções flexíveis na organização do tempo de trabalho, como os horários flexíveis e as contas relativas ao tempo de trabalho ou aos “bancos de horas”.

Por último, a fim de ultrapassar a falta de dados sobre o tempo de trabalho em muitos países da região fora da UE-27, é necessário adoptar mecanismos adequados para a recolha de estatísticas sobre a duração do trabalho, de acordo com as definições internacionais estabelecidas pela Conferência Internacional de Responsáveis pelas Estatísticas do Trabalho (International Conference of Labour Statisticians).

4.3. *Conclusões*

O aumento da taxa de actividade das mulheres, a alteração das estruturas familiares e a evolução demográfica têm contribuído para que a conciliação entre trabalho e família passe a figurar na agenda dos debates sobre a qualidade do emprego, paralelamente a temas mais tradicionais como os salários, o tempo de trabalho ou a saúde e segurança. Foram adoptadas diversas reformas, que podem ir desde medidas legislativas e financeiras até disposições aplicáveis no local de trabalho a título voluntário. Se é certo que a intensidade, o âmbito e os resultados das diferentes reformas diferem consoante os países, prevalece em geral uma falta de coerência e de acções concretas.

A tendência geral para a diminuição dos horários semanais de trabalho não parece ter tido um impacto positivo para as medidas de conciliação entre trabalho e família, e a divisão do trabalho não remunerado entre os dois sexos tem permanecido inalterada. Um aspecto positivo é o facto de aparentemente a proporção de trabalhadores que normalmente efectuam horários excessivos ser relativamente baixa e tender a diminuir na maioria dos países, embora as alterações finalmente introduzidas na Directiva sobre a Organização do Tempo de Trabalho possam servir para inverter esta tendência. Mesmo assim, constitui um grande desafio vislumbrar um conjunto adequado de medidas destinadas a salvaguardar a saúde e produtividade dos trabalhadores e que sejam susceptíveis de corresponder às suas necessidades familiares e de outra natureza, permitindo simultaneamente que as empresas se adaptem à procura e instabilidade do mercado.

Os participantes poderão querer ponderar as seguintes questões:

- Qual a combinação de políticas públicas e de medidas no local de trabalho que poderá resultar num melhor equilíbrio das necessidades dos trabalhadores, das famílias, das empresas e das colectividades?
- Embora a proporção de trabalhadores que normalmente efectuam horários excessivos seja relativamente baixa e esteja a diminuir na maioria dos países, há sectores e grupos profissionais em que prevalecem os horários excessivos. Que tipos e conjuntos de medidas práticas, nomeadamente no âmbito das políticas salariais, poderão ajudar a fazer face a esta situação?

5. Protecção social

O presente capítulo aborda diversos aspectos da protecção social: a garantia de uma segurança dos rendimentos em caso de perda do rendimento, o complemento para rendimentos insuficientes ou quando estes sejam inexistentes; a garantia de um local de trabalho seguro e saudável; e, finalmente, a garantia do acesso aos cuidados de saúde para todas as bolsas. As medidas da protecção social fazem parte de políticas de rendimentos mais amplas e, por conseguinte, são necessariamente o complemento das políticas relativas ao mercado de trabalho. O acesso à segurança social ³⁵ e a um local de trabalho seguro e saudável constitui um factor importante para determinar a qualidade do emprego, com consequências decisivas para a concretização do trabalho digno.

5.1. Visão geral da protecção social na Europa e Ásia Central

Os níveis da despesa com sistemas de segurança social (em percentagem ao PIB) diferem em toda a região (ver gráfico 5.1). Na UE-27, os sistemas de segurança social redistribuíram um pouco mais de 27% do PIB em 2005, incluindo despesas administrativas. No entanto, mesmo na UE-27, as diferenças são bastante significativas. Países como a Estónia, a Letónia, a Lituânia e a Roménia gastam menos de 15% do PIB com a segurança social, ao passo que noutros países, como a Dinamarca, França e Suécia, essa percentagem é superior a 30%. Nos três países da Europa Ocidental que não são membros da UE mas que são abrangidos pelos estudos estatísticos do Eurostat, ou seja, a Islândia, Noruega e Suíça (adiante designados, no seu conjunto, como UE-27+3) os níveis da despesa são semelhantes ou superiores aos da UE-27. Nos restantes países da região, o nível médio das despesas com a segurança social foi de apenas 13% do PIB em 2005, de novo com grandes diferenças, que vão desde níveis não muito inferiores à média da UE-27 (e de mais de 20% do PIB) na Croácia, Montenegro, Sérvia e antiga República Jugoslava da Macedónia, e Ucrânia, até menos de 10% do PIB em certos países da Ásia Central.

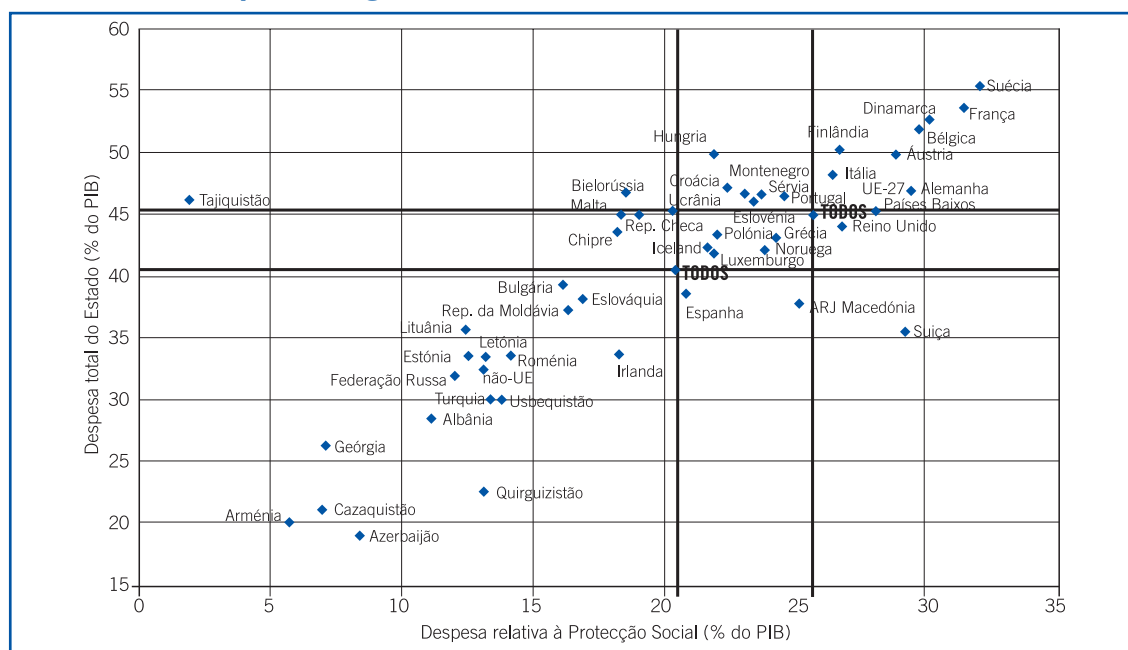
Embora a despesa média relacionada com a segurança social no conjunto dos 47 países abrangidos por esta análise corresponda a 25,6% do PIB (apenas ligeiramente inferior à registada na UE-27) ³⁶, existem diferenças, não só na legislação relativa à segurança social, na sua implementação e governação, mas também, e em especial, nas atitudes face à redistribuição e à capacidade de obter os impostos e contribuições necessários ao financiamento das políticas sociais. As diferenças em despesas com a segurança social (gráfico 5.1) reflectem-se, em ampla medida, na cobertura da segurança social e nos níveis das prestações. Embora os países com despesas de segurança social bastante superiores a 10% do PIB preencham normalmente os requisitos mínimos fixados na Convenção (n.º 102) e no Código Europeu de Segurança Social e abranjam a grande maioria da população,

³⁵ As definições da OIT no âmbito da segurança social figuram na Convenção (N.º 102), sobre a Segurança Social (Norma Mínima), 1952 bem como nas Recomendações (n.ºs 67 e 69). A protecção da segurança social abrange tradicionalmente os seguintes aspectos: doença/cuidados de saúde, invalidez, velhice, sobrevivência, família/filhos, desemprego, habitação e exclusão social, não classificados noutros instrumentos.

³⁶ Relativamente aos países não integrados na UE-27 abrangidos por esta análise, as informações disponíveis sobre despesas sociais não são totalmente comparáveis com as estimativas do Eurostat para a UE-27+3. Os dados relativos aos restantes 17 países abrangidos baseiam-se em informações de fontes diversas.

noutros países a cobertura da segurança social regista diferenças significativas. Por exemplo, as estimativas do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB) para todos os países asiáticos demonstram que a cobertura da população (beneficiários como percentagem dos grupos alvo) é de 67% no Quirguizistão, 55% no Azerbaijão, 44% no Cazaquistão, 40% no Usbequistão, 38% no Tajiquistão e 36% na Arménia (Baulch et al., 2008, p.64).

Gráfico 5.1. Despesa relativa à segurança social e despesa total do Estado (percentagem do PIB, 2005)



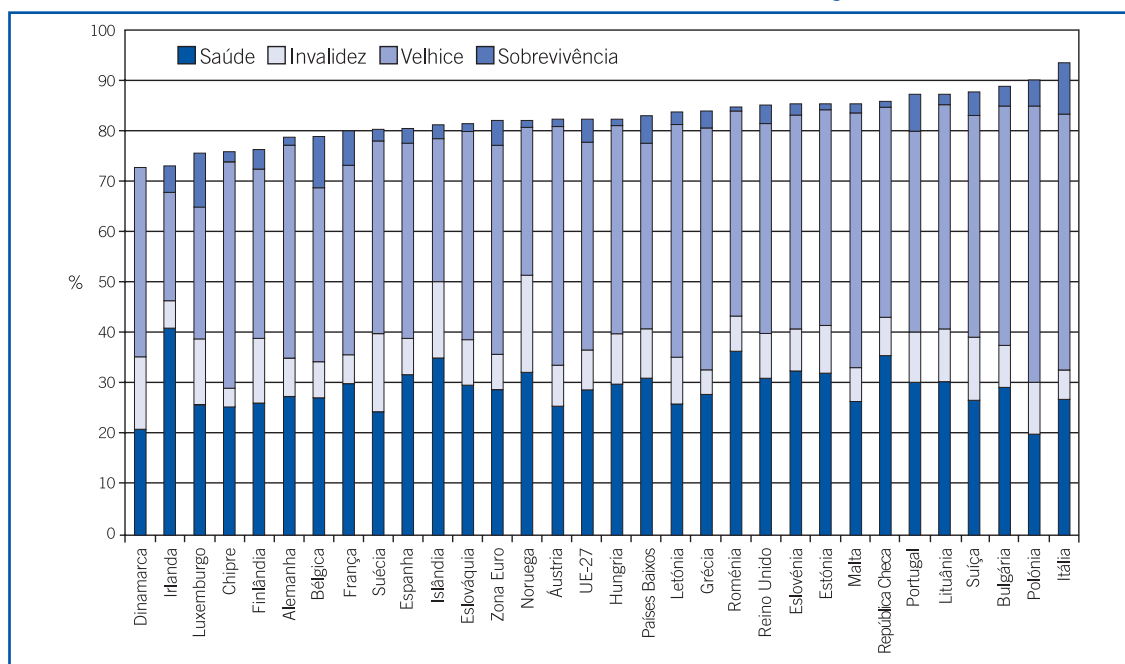
Nota: São incluídos dois números para “TODOS” (todos os países). O número superior é a média para todos os países ponderada pelo PIB e o número inferior é ponderado em função da população.

Fonte: Cálculos do BIT constantes da base de dados relativa ao Inquérito sobre Segurança Social da OIT e baseados em dados da OCDE, do ADB e do FMI.

O gráfico 5.2 demonstra que as despesas da segurança social são muito dominadas pelas despesas com pensões e assistência à saúde. Verifica-se que o mesmo acontece nos países que não são membros da União Europeia. Do mesmo modo, há o risco de as despesas com outros programas importantes, como as prestações de desemprego, os programas de apoio à família, à habitação e exclusão social, estarem a ser retiradas de recursos limitados. Este aspecto é fundamental no caso das políticas de flexigurança, que exigem um investimento substancial em programas para que o mercado de trabalho alcance um equilíbrio adequado entre as prestações pecuniárias e a existência de assistência e serviços de elevada qualidade no mercado de trabalho. A aplicação dessas políticas pode ser particularmente problemática nos países que gastam a maioria do seu orçamento geral em matéria social em saúde e pensões (por exemplo, em Itália). O aumento das despesas globais com a segurança social poderá ser improvável, na medida em que os países enfrentam a concorrência fiscal e se vêem pressionados a levar os seus orçamentos até ao limite, atendendo a que as despesas da segurança social normalmente consomem, pelo menos, metade das verbas.

Na UE-27+3, durante o período compreendido entre 1995 e 2005, uma percentagem que vai de 13% do PIB (na Lituânia) a 32% (na Suécia) foi consagrada à protecção social, o que corresponde a mais de metade do orçamento nacional (gráfico 5.3). Embora na maioria dos países as receitas correspondam às despesas da segurança social, nalguns

Gráfico 5.2. Proporção das despesas com serviços de saúde e pensões em percentagem da despesa total com a protecção social (UE-27+3)



Nota: “Saúde” inclui os serviços de saúde e as prestações por doença, bem como as medidas de invalidez; “pensões” abrange as pensões de velhice (reforma), as pensões de sobrevivência (viúvas, viúvos e órfãos) e as pensões por invalidez.

Fonte: Eurostat e BIT.

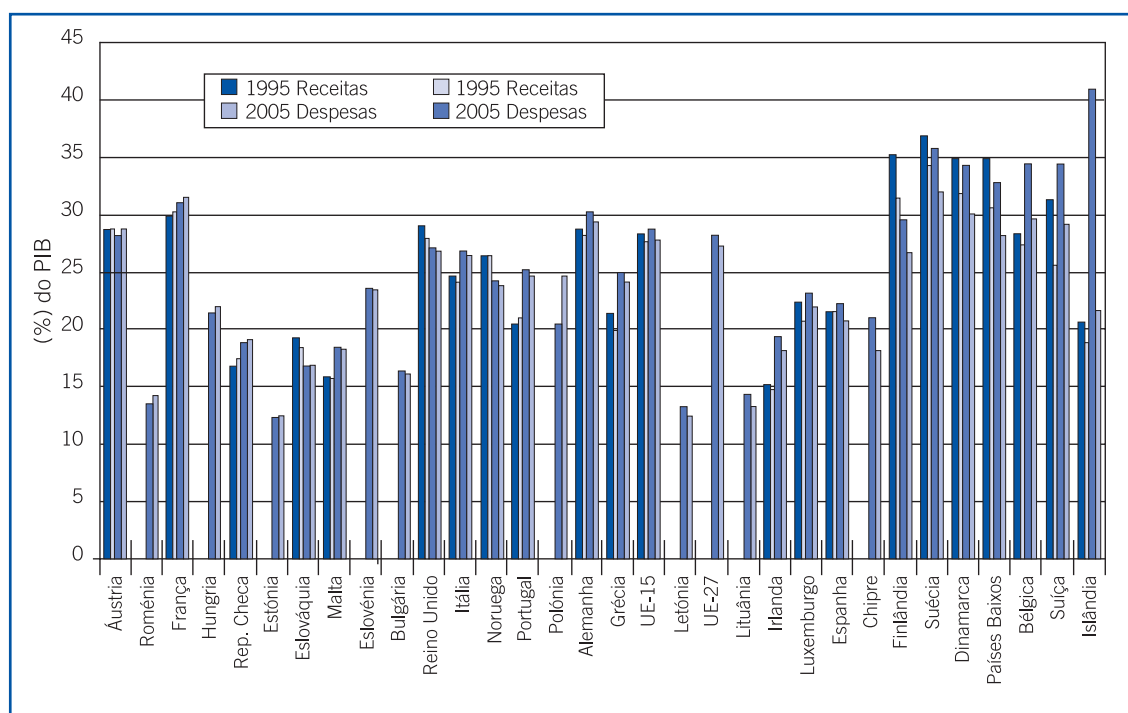
elas excedem significativamente, e cada vez mais, as despesas, apontando para o financiamento antecipado parcial das pensões. Certos países, incluindo a Dinamarca, os Países Baixos e a Suíça, optaram há muito por uma estratégia de capitalização, enquanto outros como a Bélgica, a Islândia e a Suécia fizeram o mesmo na década de 90. A esses países poderão vir a juntar-se outros, como a Alemanha, bem como muitos dos países da UE-12 e certos países que não fazem parte da União Europeia, os quais tomaram iniciativas para promover a poupança individual, embora os efeitos ainda não sejam visíveis nas estatísticas.

No que diz respeito às fontes de financiamento da segurança social, muitos países (embora a diferentes velocidades) desenvolveram uma política de redução das contribuições sociais das pessoas protegidas em termos relativos, mantendo embora a proporção relativa a cargo dos empregadores e aumentando o volume das transferências de receitas fiscais em geral. Esta situação é o resultado conjunto de medidas políticas e de mudanças estruturais na composição da população activa.

Caixa 5.1. Visão geral das medidas de financiamento da protecção social (UE 27 + 3) (como percentagem do PIB)

- As contribuições dos empregadores variam entre 3,5% (Dinamarca) e 17,7% (Bélgica);
- As contribuições dos beneficiários variam entre 0,1% (Estónia) e 11,3% (Países Baixos);
- As transferências governamentais variam entre 1,6% (Roménia) e 21,7% (Dinamarca); e
- As restantes receitas variam entre 0% (Estónia) e 14,4% (Islândia).

Gráfico 5.3. Receitas e despesas dos sistemas de protecção social (percentagem do PIB) (UE-27 + 3, 1995 e 2005)



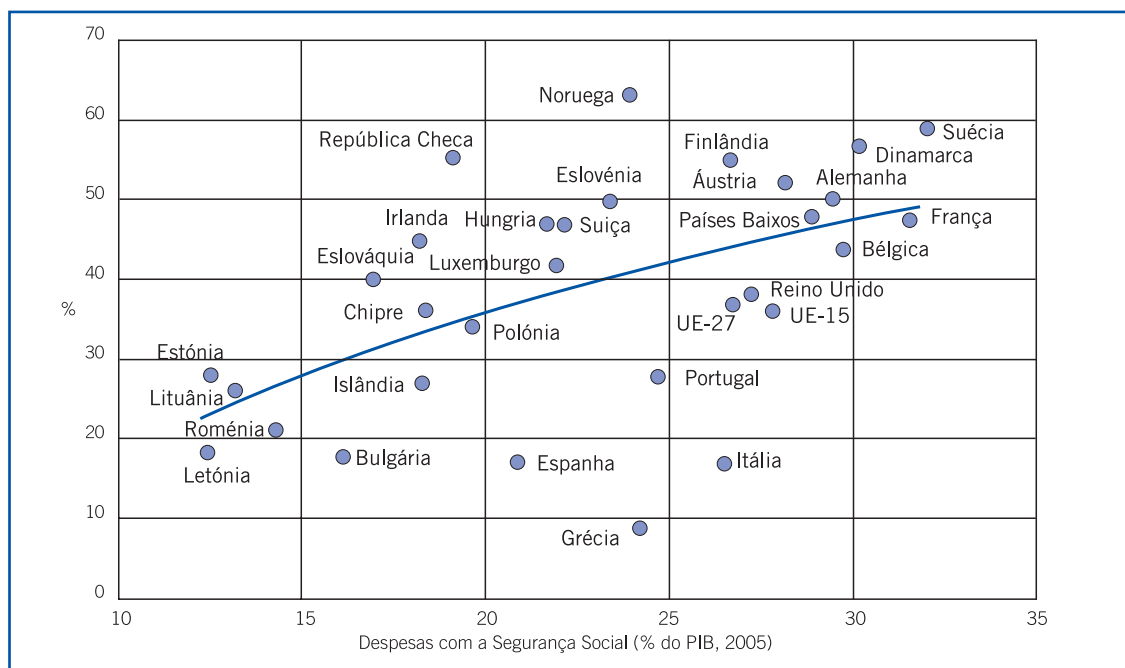
Nota: Países ordenados por balanço em 2005

Fonte: Eurostat.

Deve ter-se em conta que a única fonte de financiamento das pensões, dos serviços de saúde e de outras prestações é em última instância o rendimento actualmente gerado pela economia nacional (Fultz e Stanovnik, 2004), o qual constitui a base para o cálculo das receitas fiscais e das contribuições. O volume das contribuições fiscais e sociais obtidas depende do desempenho do país em termos de governação, incluindo a disponibilidade e capacidade de todos os intervenientes para cooperar no financiamento da protecção social. A governação tripartida do sector social, com o seu sistema próprio de verificações e balanços, tem sido essencial para garantir a disponibilidade de recursos para medidas e prestações no âmbito da política social.

Uma forma de avaliar a eficácia do sistema de segurança social é comparar a percentagem da população que está em risco de pobreza antes e depois das transferências sociais. O gráfico 5.4 demonstra que os sistemas de protecção social são eficazes na redução da exposição à pobreza. De um modo geral, quanto maior for o investimento na segurança social (em termos de PIB), mais forte será o efeito de redução (e prevenção) da pobreza, muito embora alguns sistemas de segurança social tenham um carácter mais redistributivo e se concentrem mais nas camadas com menores rendimentos (gráfico 5.4). Embora os sistemas de protecção social da UE-25 reduzam a exposição à pobreza em quase 40%, este valor é significativamente variável entre diferentes países, apontando para fortes diferenças na natureza e eficácia das regulamentações em matéria de protecção social. No entanto, a capacidade dos sistemas de protecção social para reduzir a pobreza tem vindo a diminuir em certos países da região.

Gráfico 5.4. Redução percentual da pobreza por transferências da segurança social (UE-27, 2005)



Nota: *Pobreza antes de transferências sociais*: percentagem de pessoas que vivem com um rendimento disponível antes de transferências sociais que é inferior ao limiar de pobreza. *Pobreza após transferências sociais*: percentagem de pessoas que vivem com um rendimento disponível após transferências sociais que é inferior ao limiar de pobreza. O limiar de pobreza é fixado em 60% do rendimento disponível mediano nacional (após transferências sociais).

Fonte: Eurostat e BIT.

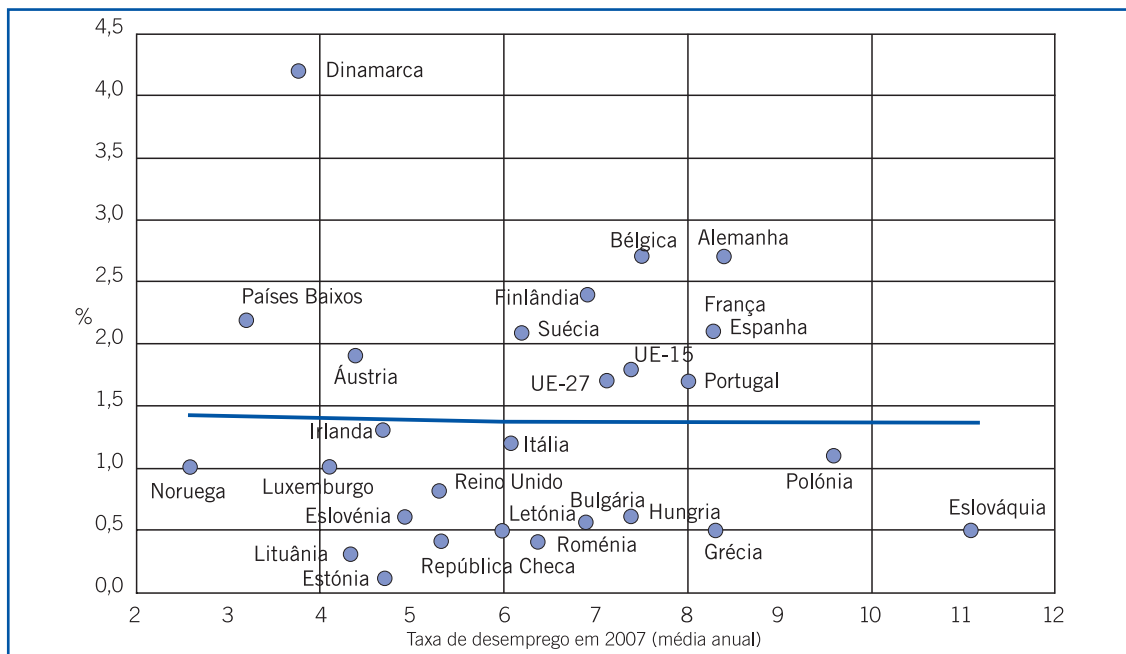
5.2. Segurança dos rendimentos no desemprego

Em média, os países da UE-27 despendem um pouco mais de 1,7% do PIB no conjunto de políticas desenvolvidas no mercado de trabalho (incluindo o apoio aos rendimentos e as chamadas “medidas activas”), embora os níveis de despesa não estejam necessariamente interligados com as taxas de desemprego respectivas (figura 5.5). Existe uma fraca correlação negativa entre a proporção do total das despesas com políticas no mercado de trabalho consagradas às chamadas “medidas activas” e as taxas de desemprego: os países com taxas de desemprego mais baixas tendem a consagrar uma maior proporção das suas despesas globais a medidas independentes do apoio aos rendimentos. Paralelamente, existe também uma fraca correlação negativa entre a generosidade dos programas para os mercados de trabalho e as taxas de desemprego: os países com taxas de desemprego mais baixas tendem a gastar mais verbas em políticas no mercado de trabalho por pessoa desempregada do que os que acusam maior desemprego. De um modo geral, os desempregados nos países com menores rendimentos da UE-12 tendem a receber menos de 20% do rendimento médio nacional per capita em prestações e serviços relativos ao mercado de trabalho, ao passo que esse valor na UE-15 ronda os 50% (gráfico 5.6).

Em comparação com 2000, a ligeira tendência para a redução das despesas com o desemprego em 2005 é devida à diminuição das taxas de desemprego e ao facto de o número de beneficiários desempregados tender a diminuir mais rapidamente do que o desemprego em geral durante a recuperação económica. As condições de benefício das prestações de desemprego sofreram igualmente restrições em certos países a fim de reforçar a empregabilidade. Em muitos casos, estas medidas estratégicas têm-se revelado

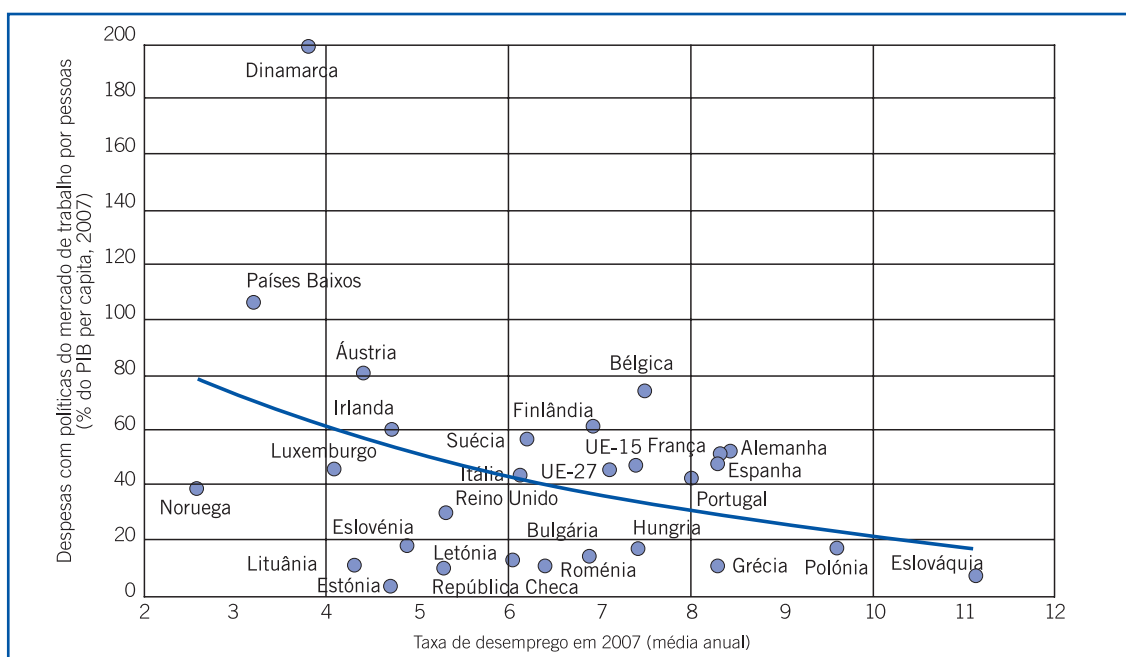
eficazes para uma melhor correspondência entre a produtividade e os salários no mercado de trabalho.

Gráfico 5.5. Despesas com políticas no mercado de trabalho (percentagem do PIB) e taxas de desemprego (UE-27, 2006-07)



Fonte: Eurostat e BIT.

Gráfico 5.6. Generosidade das políticas no mercado de trabalho e taxas de desemprego (UE-27, 2007)



Fonte: Eurostat e BIT.

Com algumas excepções, as prestações do seguro de desemprego na maioria dos países da UE-15 e em certos países da UE-12 pautam-se por uma abordagem comum, que tem em conta:

- um salário nacional de referência (ganhos);
- os rendimentos individuais ao longo de um período específico anterior ao desemprego;
- a idade da pessoa no início do desemprego;
- o número de anos de seguro ou de quotizações; e
- a situação familiar e o número de pessoas a cargo.

A maioria dos países aplica um tecto ao salário de referência do qual são deduzidas as quotizações (no caso dos regimes contributivos, que são predominantes). Este tecto, não só limita os níveis das quotizações, mas determina também implicitamente os níveis máximos das prestações. Estas tendem a ser mais elevadas quando o desempregado tem familiares a cargo e também, em certos casos, após um longo período de quotização (emprego ininterrupto). A duração máxima do benefício é frequentemente prolongada após longos períodos de quotização, o que pode conduzir à saída dos empregados mais velhos do mercado de trabalho.

Na maioria dos casos, o subsídio de desemprego é reduzido após um determinado período (frequentemente de seis meses), como incentivo à procura activa de emprego. Todos os regimes de prestações de desemprego dispõem de períodos limitados de pagamento das prestações, após os quais os beneficiários a longo prazo são transferidos para sistemas gerais de garantia dos meios de subsistência (assistência social).

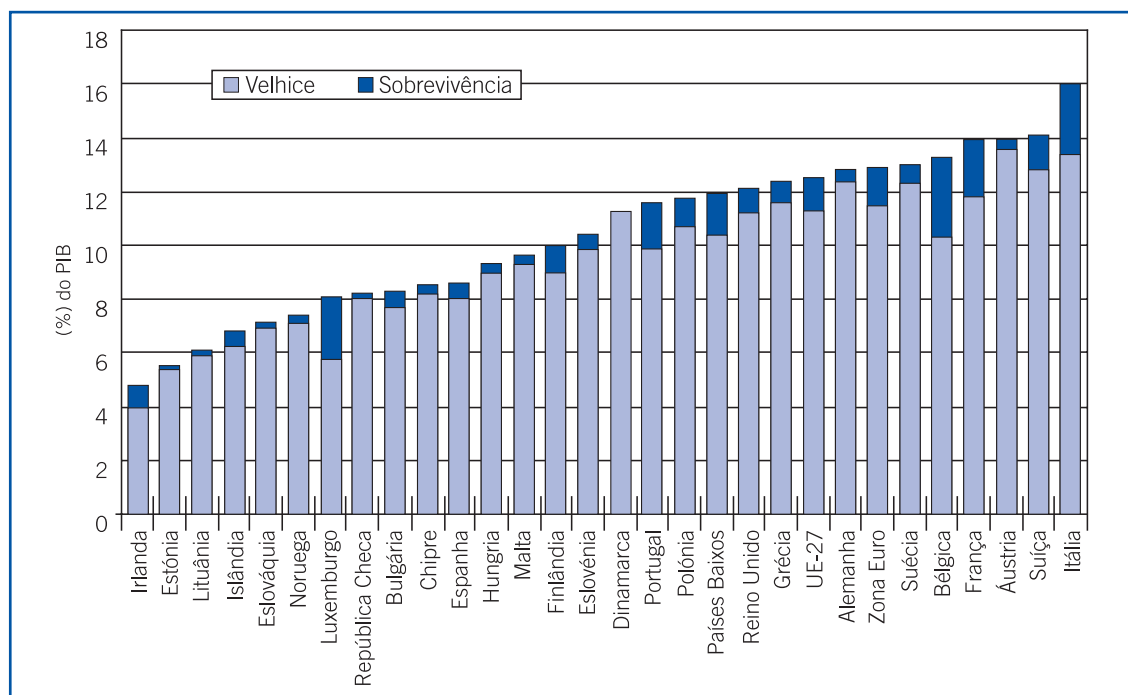
Nalguns países da UE-12 e em países que não fazem parte da União Europeia, especialmente na CEI, o financiamento das prestações de desemprego e de outras políticas no mercado de trabalho é muito inferior, sendo as prestações mais reduzidas e frequentemente não relacionadas com os rendimentos do trabalho. A total abolição do subsídio normal de desemprego foi aprovada ou está planeada nalguns países (Cazaquistão e Quirguizistão). Noutros, o nível da prestação é tão baixo que os potenciais beneficiários nem sequer a reclamam. Como o desemprego nestes países é sobretudo estrutural e de longa duração, a maioria dos desempregados e das suas famílias é abrangida por programas de assistência social, que são subfinanciados e não chegam a todos os carenciados. Além disso, a ausência de apoio a uma melhor empregabilidade, associada às deficiências dos serviços públicos de emprego e das medidas de promoção do emprego, implica que as pessoas em causa fiquem imobilizadas no desemprego e na pobreza, o que lhes dá maiores incentivos para se voltarem para a economia informal mais generalizada.

5.3. *Segurança dos rendimentos na reforma e em caso de perda do responsável pelo sustento da família*

As despesas com prestações de velhice e de sobrevivência (viúvas/viúvos e órfãos) na UE-27 + 3 variam entre os 5% do PIB (Irlanda) e os 16% (Itália), sendo a média de cerca de 13% (gráfico 5.7).

Embora as despesas com pensões em percentagem do PIB sejam um indicador da importância relativa das políticas em vigor nos sistemas de pensões, não constituem necessariamente um indicador fiável dos níveis das pensões recebidas. As diferenças nas

Gráfico 5.7. Despesas com prestações de velhice e de sobrevivência (UE-27+3, 2005)



Fonte: Eurostat.

despesas per capita reflectem preferências diversificadas relativamente à concessão de rendimentos baseados em fundos públicos durante a aposentação. As reformas dos sistemas de pensões têm sido fortemente condicionadas pelas previsões da evolução demográfica. Essas reformas têm-se destinado essencialmente a aumentar a idade efectiva da reforma, através de desincentivos à reforma antecipada, aumentando a idade legal de reforma e tornando as prestações de reforma mais nitidamente dependentes do valor e número de quotizações (reduzindo assim as taxas globais de substituição para aqueles que disponham de rendimentos mais baixos e de carreiras mais curtas).

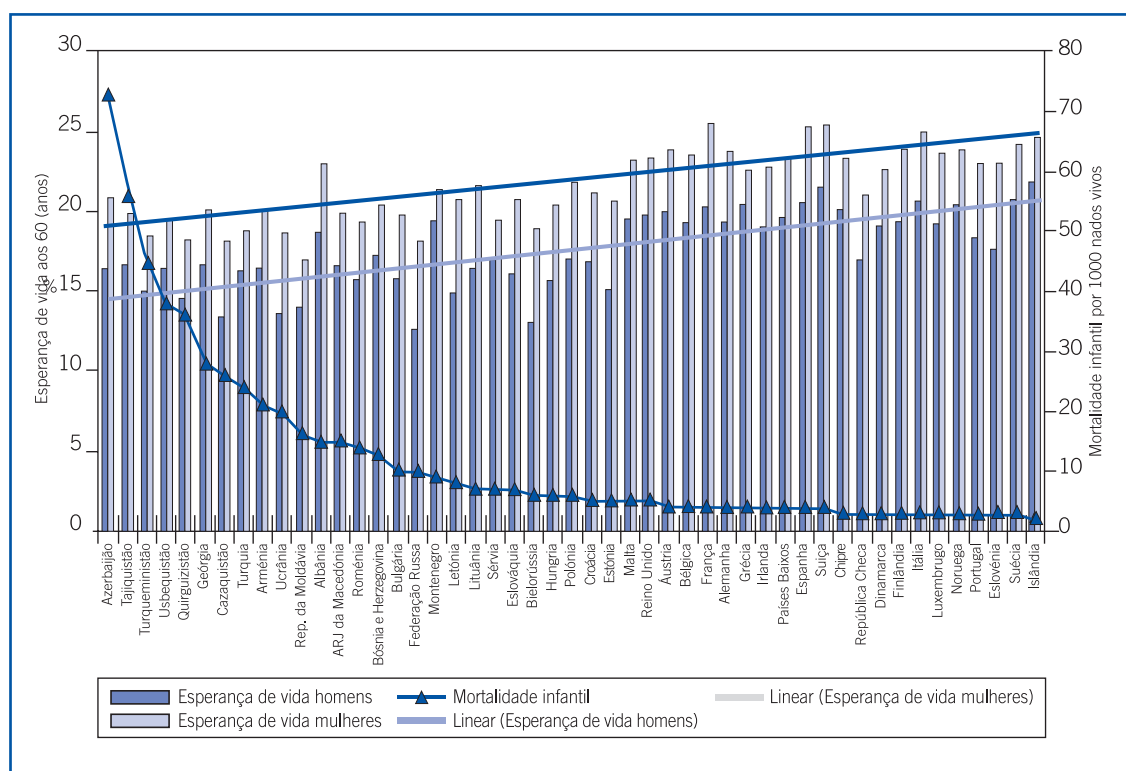
5.4. Acesso aos serviços de saúde

Em média, os países abrangidos pelo Eurostat consagram 8% do PIB à protecção da saúde. A percentagem mais alta em termos relativos é a de França, com um pouco mais de 9% do PIB, e a mais baixa situa-se na Letónia, com um pouco mais de 3%. Segundo estimativas da Organização Mundial de Saúde, entre os países da região que não fazem parte da União Europeia, os níveis mais elevados nas despesas de saúde situam-se entre 4% e 6% do PIB, sobretudo nos países dos Balcãs, e a percentagem mais baixa é a da Ásia Central (entre 1% e 2,5% do PIB).

Embora existam grandes variações entre os países no número de camas de hospital disponíveis por cada 100 000 habitantes (o número mais alto é de 850 na República Checa e o mais baixo é de 339 em Espanha), as diferenças no número de médicos e dentistas em exercício são muito menos significativas (entre 482 médicos por cada 100 000 habitantes na Bélgica e 243 na Suíça). Entre 1995 e 2005, o número de médicos em exercício aumentou em quase todos os países com dados disponíveis, por vezes de forma significativa,

contribuindo assim para uma pressão financeira crescente nos sistemas de saúde. O número de médicos e dentistas em exercício em todos os países é variável em limites aceitáveis e, na sua maioria, os países não podem ser considerados “pobres em médicos”. As grandes variações no número de camas de hospital parecem reflectir diferenças na organização dos sectores da saúde nacionais, mais do que no princípio da sua disponibilidade. Há, no entanto, problemas na disponibilidade de serviços de saúde nalguns países (especialmente na Ásia Central) devido à distribuição desigual das infra-estruturas e dos recursos humanos. Nos países da Ásia Central, o problema da falta de acesso aos cuidados de saúde a preços acessíveis surgiu em resultado do desaparecimento dos anteriores mecanismos e da falta de novos meios que assegurem o acesso universal aos cuidados de saúde.

Gráfico 5.8. Esperança de vida (masculina e feminina) aos 60 anos de idade e mortalidade infantil (2005)



Fonte: Estimativas da ONU; Previsões sobre a População Mundial (rev. 2006).

Muitos países da Europa Central e Oriental substituíram o anterior sistema de saúde pública financiado através dos impostos por sistemas de segurança social. Estão ainda em curso reformas para melhorar a eficiência do lado da oferta (que é baixa, como comprovado pelos números relativamente elevados de camas de hospital e de pessoal de saúde, quando comparados com os dados de saúde e com indicadores do estado de saúde relativamente baixos).

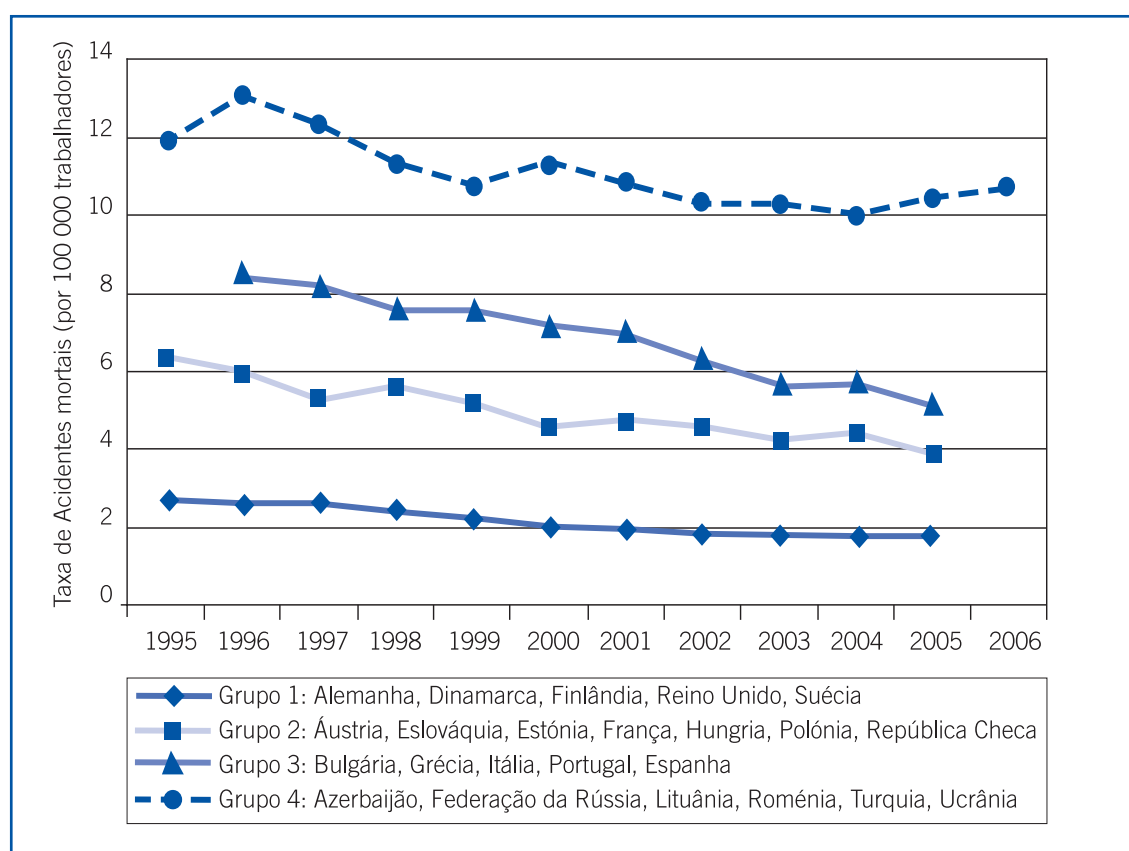
Há três variantes essenciais que são aceites como medidas robustas para avaliar o estado de saúde de uma população: a esperança de vida masculina e feminina, bem como a mortalidade infantil. O gráfico 5.8 demonstra que a esperança de vida, mesmo quando avaliada aos 60 anos de idade e, em especial, a mortalidade infantil, variam em função dos níveis gerais dos rendimentos e do nível de investimento na assistência à saúde. Os países com maiores taxas de mortalidade infantil, que tendencialmente são os da Europa Oriental e da Ásia Central, têm igualmente o nível mais baixo de despesas com a saúde.

5.5. Saúde e segurança no trabalho

Não existe talvez melhor indicador do empenhamento de um país perante o trabalho digno do que as suas estatísticas de acidentes de trabalho e doenças profissionais. É praticamente incontestável que o trabalho digno é um trabalho executado em segurança. Mas embora os acidentes de trabalho e as doenças profissionais sejam questões de saúde e de bem-estar, são também aspectos importantes das políticas económicas e de emprego.

Embora em termos gerais a situação da Segurança e Saúde no Trabalho (SST) esteja a melhorar na região com algumas exceções (gráfico 5.9), os acidentes de trabalho e doenças profissionais continuam a forçar milhões de pessoas a deixar a actividade profissional, por vezes a título permanente. Segundo a Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho, há um trabalhador que morre em cada 3,5 minutos na UE-27 em resultado de lesões ou doenças relacionadas com o trabalho. Se é certo que o número de lesões é variável nos diferentes países, os sectores de alto risco tendem a ser a agricultura e silvicultura, a construção, os transportes e a indústria transformadora. Além disso, como demonstrado no gráfico 5.9, há nítidas diferenças entre diversos grupos de países. Nos países do Norte da Europa (grupo 1), após a reforma legislativa empreendida na década de 70 e o desenvolvimento a longo prazo de uma cultura de prevenção em matéria de segurança e saúde, a taxa média de acidentes mortais no trabalho, tendo como ponto de partida um valor reduzido, decresceu para 1,72 acidentes mortais por 100 000 trabalhadores em 2005. Esse número é superior mas está a diminuir (atingindo 3,93 acidentes mortais por 100 000 trabalhadores em 2005) no grupo de países continentais

Gráfico 5.9. Acidentes mortais no trabalho (1995-2006)

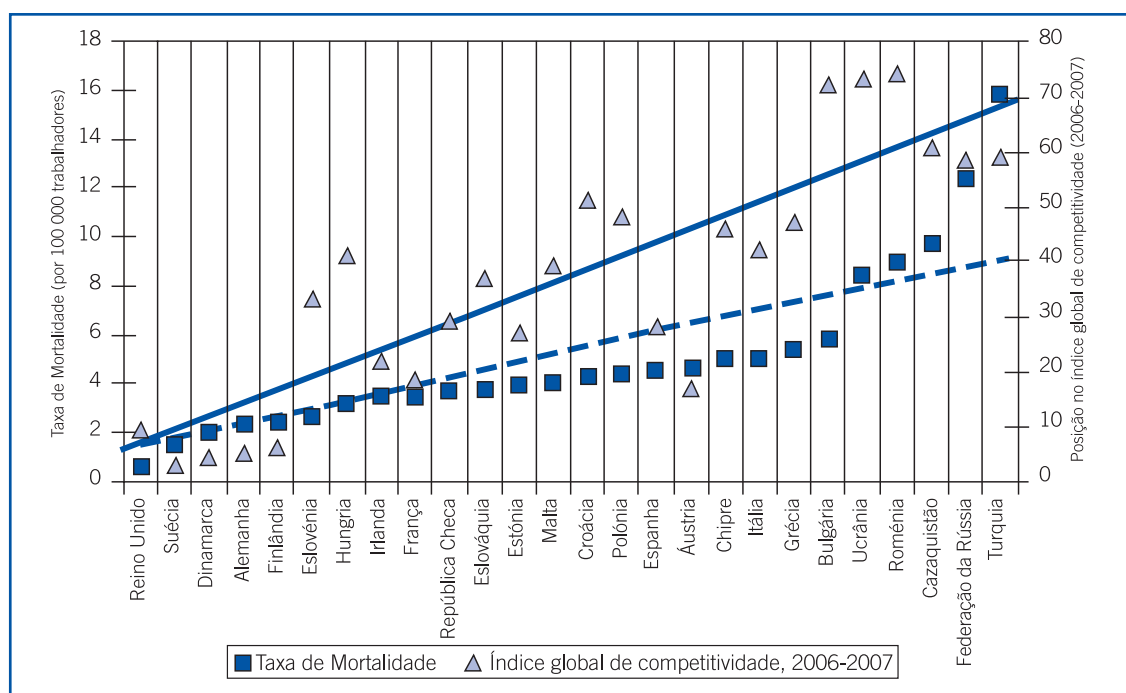


e da Europa Central (grupo 2), em que a reforma legislativa foi iniciada mais tarde. A mesma tendência decrescente verifica-se em países da Europa Meridional (grupo 3) (5.1 acidentes mortais por 100 000 trabalhadores em 2005), embora partindo de uma base muito superior, reflectindo uma falta geral de cultura de segurança em 1996 e a melhoria em anos recentes. Finalmente, na maioria dos países da Europa Oriental da região (grupo 4), a taxa de acidentes mortais é muito superior e tem sofrido flutuações, aumentando em 2005 e 2006 e demonstrando uma falta de melhorias constantes.

Inúmeros factores poderão ter contribuído para o declínio geral no número de acidentes de trabalho e de doenças profissionais na maioria dos países da região, incluindo: maior consciencialização e prevenção; o declínio do emprego em sectores de alto risco para o dos serviços; o aumento do desemprego; e, finalmente, a redução dos horários de trabalho em muitos países. No entanto, as condições de trabalho estão em toda a região está em rápida mutação a diferentes níveis, dada a flexibilização crescente do emprego (ver Capítulo 3), a qual pode afectar o tipo e a natureza dos riscos implícitos ao trabalho, numa situação em que o aumento do absentismo por doença, os acidentes de trabalho, as lesões músculo-esqueléticas e os problemas psico-sociais são registados entre as vítimas de despedimentos por redução do número de empregados e no caso dos trabalhadores com contratos precários.

As mudanças em curso nas organizações requerem uma mudança na função tradicional da inspecção do trabalho, dos serviços de saúde no trabalho e dos gestores da segurança, no sentido de obter uma melhor cobertura de grupos fragmentados de trabalhadores. Mais concretamente, deverá ser combatida qualquer tentativa de marginalizar a inspecção do trabalho. Aliás, não é coincidência que os países que registam baixos índices de acidentes mortais sejam também aqueles que ostentam um melhor rácio de inspectores face ao número de trabalhadores empregados. Os estudos realizados demonstram ainda que os locais de trabalho auditados dispõem de uma taxa menor de acidentes, reflectindo a importância da consulta dos trabalhadores sobre a Segurança e Saúde no Trabalho (SST).

Investir na SST faz parte dos princípios da boa gestão. As perdas causadas por acidentes de trabalho e doenças profissionais podem ser enormes e os benefícios económicos que podem advir da prevenção dos riscos são evidentes. O BIT estima que os custos directos do tempo de trabalho perdido devido ao número de acidentes de trabalho e doenças profissionais declarados equivalem a 4% do PIB globalmente, tendo atingido um valor de cerca de 2,6% na União Europeia em 2002. A instauração de um ambiente de trabalho seguro e saudável constitui um aspecto importante tendo em vista a prevenção da exclusão face ao mercado de trabalho e a manutenção da empregabilidade e produtividade da mão-de-obra, com especial ênfase no caso dos trabalhadores mais velhos, que precisam de permanecer ágeis e saudáveis para poderem continuar a trabalhar. Os índices elevados de acidentes de trabalho e doenças profissionais têm impacto significativo em termos de coesão social e produtividade económica. Com efeito, nenhum país conseguiu alcançar um nível elevado de produtividade e competitividade sem garantir a segurança do ambiente de trabalho (gráfico 5.10).

Gráfico 5.10. Competitividade e segurança

5.6. Desafios para as políticas de protecção social

Para uma interpretação exaustiva e adequada dos indicadores estatísticos, é necessário ter em conta que, durante as últimas uma ou duas décadas, os sistemas de protecção social da maioria dos países na região estiveram sujeitos a políticas de reforma em reacção a mudanças fundamentais projectadas na estrutura das populações, e a mudanças significativas na evolução económica nacional desencadeadas pela divisão internacional do trabalho e nas relações comerciais internas e externas. Numa parte significativa da região, os sistemas de protecção social tiveram de enfrentar uma enorme mudança sistémica com o colapso das economias planificadas, tendo embora de fazer face, simultaneamente, às consequências sociais, frequentemente dramáticas, da transição e abertura das economias.

Internacionalização e insegurança no mercado de trabalho

Tal como indicado no Capítulo 2, os países que participaram no processo de globalização têm passado por rápidas mudanças sociais e económicas. Embora sejam grandes os benefícios potenciais destas mudanças, nem todos os sectores das populações beneficiaram desse processo, o que tem gerado tensões sociais. Nos países industrializados desde há mais tempo e, em especial, nas anteriores economias de planeamento centralizado, há a sensação de que o emprego e a segurança social e, com eles, a confiança no futuro em geral, estão ameaçados. Por conseguinte, a concorrência internacional tem frequentemente sido encarada como uma corrida para baixo (*race to the bottom*). Esta situação tem sido exacerbada pelo desenvolvimento de mercados de trabalho duplos, em que o segmento superior é caracterizado por empregos bem pagos com, pelo menos teoricamente, uma sólida protecção social contra um amplo conjunto de contingências e com protecção legal no que se refere ao tempo de trabalho e aos despedimentos. No entanto, muitas pessoas, frequentemente os menos qualificados, mas também as mulheres e os membros das minorias étnicas, situam-se num segmento inferior, em que a remuneração é menor

e os empregos são inseguros e por vezes perigosos, sem grande protecção legal contra o despedimento e com horários de trabalho variáveis e frequentemente longos. Na economia informal, mais concretamente, as condições de trabalho tendem a ser precárias, inseguras e insalubres, os rendimentos são baixos e irregulares, os horários de trabalho são longos e o acesso à protecção social e à formação é inexistente. As empresas do sector informal fornecem frequentemente produtos e serviços através de subempregadas com empresas formais, não só para o mercado nacional mas também para a exportação. Os trabalhadores são muitas vezes contratados como trabalhadores independentes, o que prejudica ainda mais os níveis de protecção e de segurança.

Transição demográfica: Envelhecimento e migração

Durante os últimos vinte anos, as políticas sociais na Europa têm sido ensombradas pelo chamado desafio demográfico causado pelo aumento contínuo da esperança de vida e pela diminuição do número de nascimentos na maioria dos países da Europa para números que se situam muito abaixo do nível de renovação da população.

Consequentemente, a proporção de cidadãos mais velhos (reformados) na Europa irá aumentar significativamente, o que implica que a população activa terá de pagar mais (a partir dos seus recursos) por aqueles que estão inactivos.

A população da Europa irá diminuir em quase 70 milhões de habitantes entre 2005 e 2050, o que abre claramente um novo espaço para a procura crescente de trabalhadores migrantes. Em resultado de políticas sociais que têm conduzido a níveis persistentemente elevados de desemprego e à insegurança crescente durante as duas últimas décadas, poderá agora parecer difícil, tanto para a parte ocidental da região como para a oriental, aceitar uma imigração significativamente acrescida (Banco Mundial, 2006). Mas estas atitudes poderão mudar no futuro, dada a pressão crescente da diminuição da força de trabalho. Além disso, a globalização irá necessariamente estimular a circulação transfronteiriça de capital e de mão-de-obra. Será necessária em toda a região uma maior coordenação dos sistemas de segurança social a fim de garantir o direito à segurança social para todos, incluindo os números crescentes de trabalhadores migrantes. Tanto as normas da OIT³⁷ como a regulamentação da União Europeia proporcionam um enquadramento para acordos bilaterais e possivelmente também multilaterais sobre os direitos à segurança social dos trabalhadores migrantes.

Contudo, a migração poderá apenas constituir uma solução temporária para o envelhecimento das populações. A criação de empregos adequados aos trabalhadores mais velhos permanece um verdadeiro desafio, embora a concretização de maiores taxas de participação de mão-de-obra masculina e feminina de todas as idades (e não apenas dos trabalhadores mais velhos) seja essencial para manter padrões de vida adequados nas sociedades envelhecidas.

O envelhecimento das sociedades, o desemprego elevado e os desafios da globalização têm gerado problemas semelhantes para todos os países da Europa, embora com intensidade diferente. Esses factores conduziram a concepções semelhantes nas políticas aplicadas, consistindo frequentemente na introdução de segundos pilares de gestão privada nos sistemas de reforma existentes (Fultz, 2002), a tomar medidas de redução de custos nos sistemas de saúde e medidas de activação nas políticas de colocação de mão-de-obra, como condição para o direito ao subsídio de desemprego.

37 Convenção (n.º118), sobre a Igualdade de Tratamento (Segurança Social), 1962 e Convenção (n.º157), sobre a Conservação dos Direitos em matéria de Segurança Social, 1982 bem como Recomendação (n.º167).

O envelhecimento irá, sem dúvida, fazer aumentar as despesas com as pensões e os cuidados de saúde nas próximas décadas. No entanto, contrariamente ao velho mito, esses factores poderão não constituir um risco maior para o equilíbrio financeiro dos sistemas nacionais de protecção social. Mesmo que, no pior dos cenários, a gestão do desafio demográfico viesse a falhar de um modo geral, os efeitos para a sustentabilidade dos sistemas nacionais de transferência social, mesmo em países com sistemas muito desenvolvidos, podem ser menos dramáticos do que é considerado normalmente. A última previsão disponível proveniente do Comité de Política Económica da União Europeia sobre o custo combinado das prestações mais importantes da segurança social em resultado do envelhecimento das populações é reproduzida no Quadro 5.1.

**Quadro 5.1. Evolução das despesas públicas relacionadas com a idade
(UE-27*, 2004-50)**

	Nível em 2004 (% do PIB)	2030 (Mudança desde 2004 em pontos percentuais)	2050 (Mudança desde 2004 em pontos percentuais)
Reformas	10.6	+1.3	+2.2
Saúde	6.4	+1.0	+1.6
Cuidados a longo prazo	0.9	+0.2	+0.6
Subsídios de desemprego	0.9	- 0.3	- 0.3
Educação	4.6	- 0.7	- 0.6
Total	23.4	+1.6	+3.4

* Excluindo Bulgária e Roménia

Fonte: Comissão Europeia, 2006b, p. 11.

Um aumento médio das despesas sociais nacionais de 3,4% do PIB é um valor substancial, mas não impossível de gerir. Existem, contudo, diferenças significativas entre países, que têm menos a ver com o processo de envelhecimento em si mesmo do que com as características específicas dos programas, incluindo o seu financiamento, requisitos de elegibilidade e generosidade das prestações (Comissão Europeia, 2006b).

A este respeito, terá de ser feita uma distinção entre a taxa da dependência demográfica e a taxa de dependência do sistema. A taxa de dependência do sistema avalia o número de beneficiários e de contribuintes face aos sistemas de reforma. Na sua maioria, os países têm registado um aumento mais rápido no sua taxa de dependência do sistema do que na taxa de dependência demográfica. A taxa de dependência demográfica não é a única determinante do custo das pensões, que (avaliado como percentagem do PIB) é o produto da taxa de dependência do sistema e do rácio financeiro (a relação entre a pensão média e o produto média por trabalhador, ou PIB por trabalhador). Os países podem influenciar a taxa de dependência do sistema, quer reduzindo o número de beneficiários quer aumentando o número de trabalhadores. Podem influenciar o rácio financeiro através de medidas tendentes ao aumento da produtividade (produção por trabalhador), ou pelo menos permitir que as prestações aumentem mais lentamente do que a produtividade. Por conseguinte, o número de instrumentos disponíveis é limitado. Os países poderão recorrer a uma combinação de medidas que poderá incluir o aumento da idade efectiva de reforma, a redução da idade média de entrada no mercado de trabalho, o aumento da produtividade (nomeadamente através das novas tecnologias ou do aumento da duração do trabalho) e a redução dos níveis das pensões (por exemplo, associando-as à duração previsível da reforma). Com muito poucas excepções (como no Luxemburgo), todos os

países da Europa adoptaram uma combinação dessas medidas nos últimos anos.

Os países podem igualmente baixar o custo visível das pensões: através de reduções da taxa das quotizações, deslocando recursos de outras rubricas de orçamentos públicos para o sistema de pensões; aumentando os impostos e as contribuições; ou atenuando certos custos do orçamento público através de privatizações. No entanto, estas medidas não reduzem o custo efectivo das pensões para a sociedade.

Um mecanismo que consista em baixar as taxas de substituição no sector público de pensões pode constituir uma opção para os países com regimes públicos substancialmente relacionados com os rendimentos do trabalho, mas sê-lo-á menos para os países com um sector público uniforme, que tendem já a dispor de um pilar mais amplo de pensões no sector privado. O aumento do ritmo de quotização significa que os actuais trabalhadores enfrentam um encargo líquido superior em todos os países. O mesmo se aplica aos aumentos de impostos. Poderá ser igualmente ponderada a reafecção do orçamento do estado, embora qualquer potencial redução da despesa, por exemplo na educação face aos números decrescentes de jovens tenha de ser contrabalançada pelo requisito de mão-de-obra qualificada e com conhecimentos continuamente actualizados, com base na aprendizagem ao longo da vida.

Um grande número de países da região optou por um pilar de pensões do sector público complementado por regimes privados, embora a dimensão relativa dos dois elementos seja diversa. Durante a década de 90, certos peritos defenderam a passagem dos regimes públicos para os privados, de regimes de prestação definida para regimes de contribuição definida e de regimes de pensões por repartição para regimes de capitalização. O debate tem-se centrado no impacto dos diferentes mecanismos de financiamento sobre a base tributária. Havia a forte convicção de que os regimes de capitalização privados, de contribuição definida, seriam mais sustentáveis, de que a despesa pública podia ser contida e que o não cumprimento seria reduzido (devido a uma ligação mais forte entre as quotizações e os direitos acrescidos aos benefícios). A gestão privada dos fundos conduziria a níveis mais elevados de retorno e, além do mais, entendia-se que haveria uma maior cobertura geral, incluindo os trabalhadores independentes. O impacto do envelhecimento sobre a base tributária é óbvio num regime de pensões por repartição. No entanto, o poder de compra é também transferido das gerações de trabalhadores para as gerações mais velhas de reformados nos regimes de pensões por capitalização financiados através da compra e venda de activos. O património acumulado das pensões é gradualmente vendido às gerações trabalhadoras que, por sua vez, acumulam o património das pensões, mas cujo número está igualmente a diminuir. Assim, nos regimes de pensões por capitalização, os contribuintes enfrentam o risco de que o seu património acumulado de pensão venha a ter menos valor do que o previsto no momento da reforma.

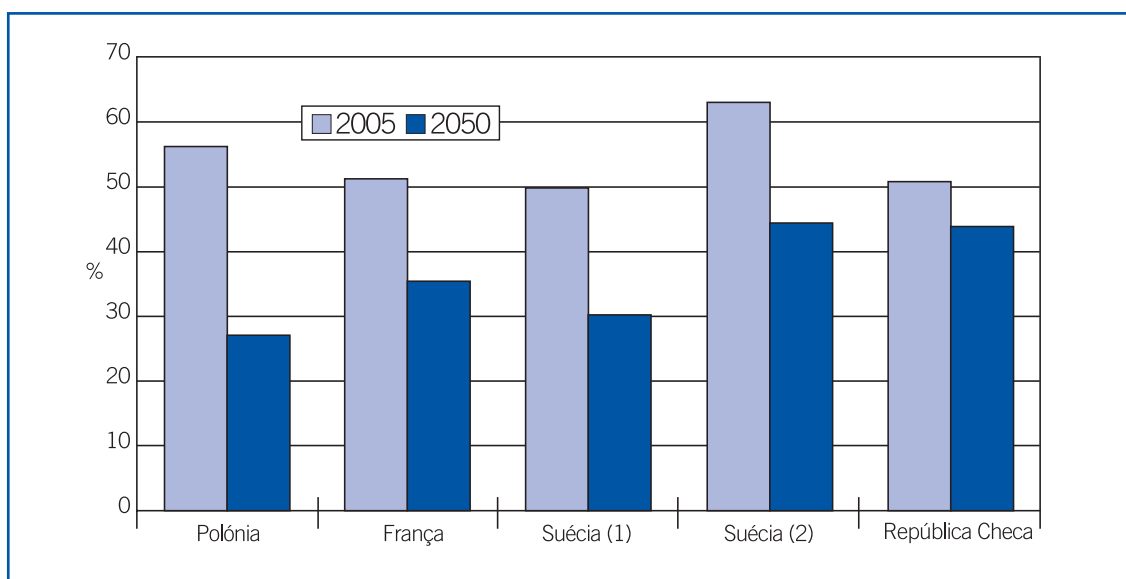
Nos últimos anos, o BIT realizou diversos estudos sobre as reformas introduzidas nos sistemas de pensões, abrangendo as economias em transição da Europa Central e Oriental (Fultz, 2004; Fultz et al., 2003; Fultz, 2002; Hagemeyer e Scholz, 2004). Esses estudos demonstram que a reforma dos regimes de pensões pode, na prática: (i) reduzir a segurança dos rendimentos dos beneficiários na velhice; (ii) reduzir a cobertura efectiva; e (iii) não corresponder às expectativas quanto a uma maior cobertura e a maiores índices de poupança nacional. As preocupações da OIT foram recentemente apoiadas pelo Grupo de Avaliação Independente do Banco Mundial, que concluiu na sua avaliação da assistência do Banco Mundial à reforma dos sistemas de pensões que «há poucos indícios de que os pilares financiados pelo sector privado tenham contribuído para aumentar a poupança nacional ou para desenvolver os mercados de capitais», (...) «e que a preocupação do Banco com a sustentabilidade financeira tendia a ocultar a finalidade mais vasta da política de pensões, que consiste em reduzir a pobreza e melhorar a adequação dos rendimentos

na reforma dentro das restrições financeiras» (Banco Mundial, 2005a).

Os estudos do BIT apontam igualmente para custos transitórios elevados e de longa duração, despesas administrativas significativas e taxas de substituição previsivelmente baixas, especialmente no caso das mulheres e das pessoas com carreiras breves ou interrompidas e com rendimentos mais reduzidos (e aqueles que, como os trabalhadores independentes, são apenas obrigados a pagar quotizações mínimas). Outra característica dos sistemas de pensões reformulados reside na elevada imprevisibilidade dos níveis das prestações, dada a sua dependência de mercados financeiros voláteis.

O gráfico 5.11 apresenta as taxas teóricas de substituição previsíveis para países seleccionados da União Europeia, tal como referidas nos respectivos relatórios nacionais sobre a estratégia para o sistema de pensões. É evidente que, a menos que as pessoas contribuam durante um tempo significativamente mais longo e se reformem muito mais tarde, as taxas de substituição não poderão descer apenas nos países que deram início às chamadas reformas paradigmáticas. Os exemplos da França e da República Checa demonstram que mesmo as chamadas reformas paramétricas podem reduzir as taxas futuras de substituição de forma bastante significativa.

Gráfico 5.11. Taxas de substituição teóricas brutas (países seleccionados da UE) (ganhos médios, 40 anos de quotizações, reforma aos 65 anos)



Nota: Suécia (1): sistema nacional de pensões apenas; Suécia (2): incluindo pensões profissionais.

Fonte: análise comparativa do BIT no que se refere aos dados constantes dos relatórios sobre estratégias para os sistemas nacionais de pensões: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/pensions_en.htm.

A turbulência previsível nos mercados de trabalho nacionais, associada aos processos de ajustamento global, pode resultar num número muito mais elevado de carreiras interrompidas, pontuadas por fases de desemprego ou períodos de readaptação profissional a fim de corresponder às novas condições do mercado de trabalho. Será previsível que as taxas de substituição para as pessoas com carreiras interrompidas não venham muito provavelmente, no futuro, a corresponder aos requisitos das Convenções da OIT.

5.7. *Natureza das soluções*

Os esforços na reforma da protecção social têm tido a finalidade comum de salvaguardar os regimes e programas existentes contra impactos externos que poderão pôr em perigo o seu funcionamento. As reformas dos sistemas de protecção social têm também procurado incentivar o desenvolvimento económico e dos mercados de trabalho. As políticas aplicáveis à despesa pública têm compensado a liberdade de acção dos países nas políticas cambiais, em reacção às políticas monetárias de praticamente todos os bancos centrais da Europa.

O processo de reforma tem-se baseado em dois pontos de partida fundamentalmente diferentes. Um consiste na tradição pós-guerra do Estado-providência e o outro no modelo muito específico de protecção social desenvolvido no âmbito do sistema económico de planeamento central. Ambos os sistemas proporcionaram segurança à população em relação aos seus níveis económicos (muito divergentes) e por meios específicos aos seus sistemas políticos (muito diversificados).

Todos os governos em causa procuraram ajustar os sistemas de protecção social respectivos à nova situação. Nos países da Europa Central e Oriental e na CEI, subitamente expostos a uma produção interna e externa altamente competitiva e a estruturas do mercado de trabalho em rápida mutação, foi necessário assegurar o funcionamento efectivo (e mais eficiente) dos sistemas de protecção social em condições correspondentes às da economia de mercado, ao passo que nos países da Europa Ocidental os sistemas tinham de se adaptar a uma nova situação económica imprevisível caracterizada, entre outros factores, por uma súbita competitividade entre baixos preços e baixos custos, não só na própria região, mas sobretudo a partir da Ásia e de outras regiões em desenvolvimento.

As reformas da protecção social na Europa Ocidental enfrentaram outros desafios resultantes de mudanças radicais no paradigma do estado-providência a longo prazo, mediante o desenvolvimento de consensos em torno da necessidade de maior responsabilidade. Embora este objectivo fosse compatível com as razões subjacentes às revoluções ocorridas em 1989 na Europa Central e Oriental, em muitos países a base filosófica em mutação implicou transformações significativas na protecção dos rendimentos em caso de desemprego e na introdução de sistemas de aforro individual destinados a compensar os cortes no sistema de pensões.

Embora durante muitos anos o modelo social europeu pudesse ser adequadamente caracterizado pelos seus padrões sociais elementares relativamente elevados, por altos níveis de seguro colectivo contra riscos sociais e diálogo dinâmico entre os parceiros sociais, a diversidade nas questões sociais é actualmente tão ampla que é difícil identificar as características de um modelo comum.

Contudo, a dimensão da disparidade no seio da Europa nos gastos com a protecção social demonstra que as políticas destinadas a estimular o crescimento através da diminuição da despesa no domínio social não dispõem de qualquer base racional (gráfico 5.1). Apenas oito países (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Países Baixos, Suécia e Suíça), representando 201 milhões de pessoas, ou dois quintos da população da UE-27, têm despesas sociais acima da média. O total das despesas com políticas sociais é superior a 20% do PIB em 18 Estados da UE-27, percentagem essa que é inferior a 15% em cerca de uma dúzia de países da região. Os grupos que registam despesas elevadas como os que registam despesas reduzidas, tanto incluem países com bom desempenho económico e outros com uma economia menos convincente. Assim, o equilíbrio frequentemente referido entre o desempenho económico e as despesas sociais não tem fundamento. As

grandes diferenças registadas na região em termos de despesas sociais por referência ao PIB não podem ser exclusivamente atribuídas ao desempenho económico, tendendo antes a indicar que os países têm um espaço substancial nas suas políticas para conceber os seus próprios regimes de protecção social.

O gráfico 5.1 mostra a existência de uma forte correlação entre o total das despesas públicas e o nível das despesas com a segurança social, e demonstra igualmente a escala de diferenciação em toda a região. Em média, os países gastam metade dos respectivos orçamentos públicos com protecção social, incluindo assistência à saúde. Na UE-27, cerca de 58% dos orçamentos nacionais são consagrados à protecção social, percentagem essa que é de 40% em países não integrados na União Europeia. Além disso, os orçamentos públicos são muito superiores na UE-27, onde atingem uma média de 47% do PIB (de 33% na Irlanda e Estónia a mais de 50% na Bélgica, Dinamarca, França e Suécia), do que nos países não integrados na União Europeia (32,5% do PIB em média).

5.8. *Indicadores para a reforma das políticas sociais e económicas e acção da OIT*

O principal desafio das actuais políticas reside na necessidade de procurar um novo equilíbrio, um novo paradigma para as políticas a adoptar, que consiste numa nova combinação de políticas para o mercado de trabalho, de políticas económicas e sociais, que simultaneamente visem e facilitem o pleno emprego produtivo, prevendo também uma protecção contra os riscos existentes e emergentes e correspondendo às modernas preferências em matéria de medidas sociais, como a conciliação da vida de trabalho e lazer, a aprendizagem ao longo da vida e a prestação de cuidados aos pais ou aos filhos. A promoção de trabalho digno proposta pela OIT personifica o conceito de mercado de trabalho e complementaridade das políticas de protecção social. Trata-se de um conceito estratégico que procura alcançar os objectivos sociais e económicos de forma simultânea e coerente, em vez de se concentrar num único objectivo.

As políticas para o mercado de trabalho e medidas de protecção social não são entidades distintas. A interacção entre Estado-providência e desempenho económico processa-se, em primeiro lugar e acima de tudo, através do mercado de trabalho. As políticas e instituições sociais e do mercado de trabalho podem ser concebidas para servir, tanto os objectivos sociais como os económicos. Além disso, as medidas de bem-estar social (nomeadamente activando políticas para o mercado de trabalho) e a existência de mercados competitivos são complementares a diversos níveis.

A adopção de estratégias de ajustamento que se traduzam exclusivamente na diminuição dos padrões das normas do trabalho e na redução dos níveis de protecção social não irá provavelmente trazer progressos económicos e sociais. Os estudos realizados demonstram claramente que o desenvolvimento económico está intimamente ligado à ascensão dos padrões sociais, da riqueza e inclusão social. Em vez de os governos insistirem em custos mais baixos de mão-de-obra reduzindo a protecção social e laboral, uma solução ambiciosa de trabalho altamente qualificado poderia afigurar-se mais prometedora: normas de trabalho e sociais elevados e o bom desempenho económico são aspectos complementares. As transferências da segurança social são eficazes na sua finalidade primordial de reduzir os números da pobreza e são, pois, cruciais na edificação de sociedades estáveis, uma condição essencial a todo e qualquer investimento de longo

prazo. Não existe um equilíbrio automático entre equidade e eficiência em termos de protecção social e desempenho económico: desde que os sistemas de transferência social sejam bem concebidos e geridos, a protecção social e o desempenho económico podem ser conciliados e os programas de protecção social podem ser economicamente acessíveis. A adopção de prestações de segurança social pró-activas, susceptíveis de evitar efeitos de incentivos negativos, pode contribuir para promover o crescimento económico a longo prazo através do investimento nas capacidades produtivas das pessoas e facilitando a necessária adaptação do mercado de trabalho.

5.9. Conclusões práticas: meios e objectivos

Evidentemente, não existe um só modelo social, nem mesmo na União Europeia. Os países escolhem as suas soluções quando adaptam os sistemas de segurança social às novas realidades sociais e económicas. No entanto, os elementos seguintes de reforma podem proporcionar pontos de referência para a elaboração das políticas sociais e do mercado de trabalho:

- Investir no capital humano:
 - *Este objectivo assenta na necessidade de assegurar todas as crianças beneficiem da melhor educação possível e pela existência de facilidades, ao longo das carreiras profissionais, para manter e actualizar as qualificações.*
- Introduzir medidas institucionais no mercado de trabalho que reduzam as ineficiências e a subutilização de recursos produtivos.
 - *Esta finalidade poderá incluir maior investimento em políticas activas do mercado de trabalho destinadas aos desempregados, bem como medidas de incentivo no trabalho para os trabalhadores com salários baixos, para além da prestação de apoio aos rendimentos para os desempregados.*
- Assegurar transições no mercado de trabalho através da “flexigurança”.
 - *Por exemplo através de contratos de trabalho modernizados que permitam ajustamentos quando necessário, mas em que uma maior protecção social proporcione uma segurança efectiva dos rendimentos, juntamente com medidas que reforcem a empregabilidade e facilitem a procura de emprego, a reconversão profissional e a rápida integração no mercado de trabalho para as pessoas que sejam negativamente afectadas pelas mudanças estruturais.*
- Motivar grupos que actualmente não participam no mercado de trabalho.
 - *Este mecanismo contribui para a inclusão social e proporciona oportunidades para a aquisição de competências e o progresso económico.*
- Facultar transferências de rendimentos para aqueles que estejam impossibilitados de participar a título temporário ou permanente na vida activa.
 - *Trata-se de um direito humano susceptível de contribuir para maior coerência na sociedade e para maior estabilidade social, elementos esses que são, em si mesmos, factores produtivos.*
- Estabelecer um enquadramento para uma sólida governação, com mecanismos de equilíbrio de poderes e de uma plataforma para o diálogo social.
 - *Este elemento garante que os interesses de todos os grupos na sociedade sejam tomados nos debates sobre a segurança social.*

A experiência e o mandato da OIT sugerem veementemente que, para se alcançarem os objectivos complementares o desenvolvimento social e a eficiência económica, os processos nacionais de reforma da sociedade e do mercado de trabalho a fim de alcançar um novo paradigma para as políticas de segurança social devem basear-se nos seguintes princípios de base:

1. *Cobertura universal dos sistemas de segurança dos rendimentos e de saúde:* todos os residentes (a título permanente e temporário) devem ter um acesso independentemente do sexo a prestações que garantam a segurança dos rendimentos, bem como a serviços de assistência médica abrangentes.
2. *Prestações e protecção contra a pobreza enquanto direito:* a titularidade das prestações deve ser formulada com rigor, no âmbito dos direitos estabelecidos dos residentes e/ou contribuintes; as prestações devem proporcionar uma protecção efectiva face à pobreza; se basearem em quotizações ou impostos destinados a esse efeito, os níveis mínimos das prestações devem corresponder à Convenção (n.º102), sobre Segurança Social (Norma Mínima), 1952 ou às Convenções que estabeleçam níveis superiores de protecção, bem como ao Código Europeu de Segurança Social.
3. *Equivalência actuarial dos níveis das quotizações e das prestações:* o Estado ou os mecanismos reguladores devem garantir uma taxa mínima de substituição para as prestações, bem como taxas de retorno mediante sistemas de poupança que reflectam adequadamente o nível das quotizações pagas.
Financiamento sólido: os regimes devem ser financiados de forma a manter uma margem de manobra financeira adequada para o sistema de segurança social no seu todo e aos regimes individuais em particular, a fim de evitar a incerteza quanto à sua viabilidade financeira a longo prazo.
4. *Responsabilidade pela gestão:* o Estado deve permanecer o garante absoluto dos direitos em matéria de segurança social, enquanto os financiadores e beneficiários devem participar na sua gestão.

O que é importante, afinal, é dotar as pessoas, num mundo em rápida mutação, da protecção social de que precisam para poderem enfrentar a mudança com dignidade.

Os participantes poderão desejar ponderar as seguintes questões:

- A análise constante do Capítulo 2 revela indícios de uma recuperação económica emergente nas sub-regiões mas, infelizmente, não existem indicadores comparáveis de convergência das políticas sociais. O que poderá ser feito para incentivar o investimento na protecção social nos países da região com menores rendimentos, a fim de assegurar níveis mais elevados e uma melhor cobertura, permitindo assim abranger todos aqueles que carecem de beneficiar de medidas de protecção social?
- Até agora, a atenção tem-se concentrado nas implicações da evolução demográfica para o financiamento futuro da protecção social. A análise efectuada indicou que o aumento das taxas de emprego, uma vida laboral mais longa e períodos mais prolongados de quotização que dêem direitos a prestações integrais podem reduzir significativamente os custos económicos previsíveis em causa neste processo. A mesma análise demonstrou claramente que é necessário assegurar, pelo menos, um nível básico socialmente aceitável de prestações para todos e, em especial, para aqueles que tenham carreiras profissionais mais curtas ou interrompidas. Concorde com estas conclusões? Como encara as suas implicações políticas no contexto demográfico, económico e social específico do seu país?

6. *Novos desafios salariais*

Nos últimos anos, os salários têm sido indubitavelmente um dos temas mais debatidos em toda a região. No quadro de um possível abrandamento económico e de novas pressões inflacionárias, sobretudo causadas por flutuações nos preços do petróleo e dos produtos alimentares primários, tem prevalecido um intenso debate público sobre poder de compra e tendências nos salários reais. Simultaneamente, os sindicatos manifestaram claramente o desejo de pôr termo a uma década de moderação salarial. O tema dos salários figurava entre os pontos prioritários na ordem de trabalhos do Congresso da Confederação Europeia de Sindicatos (CES) realizado em Sevilha em 2007, tendo dado origem a uma campanha geral por salários mais justos na UE, em que os aumentos de produtividade se reflectissem mais claramente no crescimento dos salários reais, concedendo assim aos trabalhadores a justa quota-parte do crescimento económico que lhes é devida. Houve igualmente um determinado número de manifestações em certos países da UE-27 a propósito dos salários reais e do poder de compra. Estas reivindicações são reforçadas por números que ilustram a massa salarial decrescente na UE (Comissão Europeia, 2007a). Paralelamente, a persistência de diferenças salariais entre ricos e pobres, homens e mulheres e entre diferentes países é vista como um problema que é prejudicial, quer para a sociedade quer para a economia. Nesse sentido, tem sido concedida uma atenção cada vez maior ao salário mínimo, havendo um número crescente de países da UE-27 que decidem instituir ou debatem a adopção de um salário mínimo legal.

6.1. *Evolução dos salários: principais tendências*

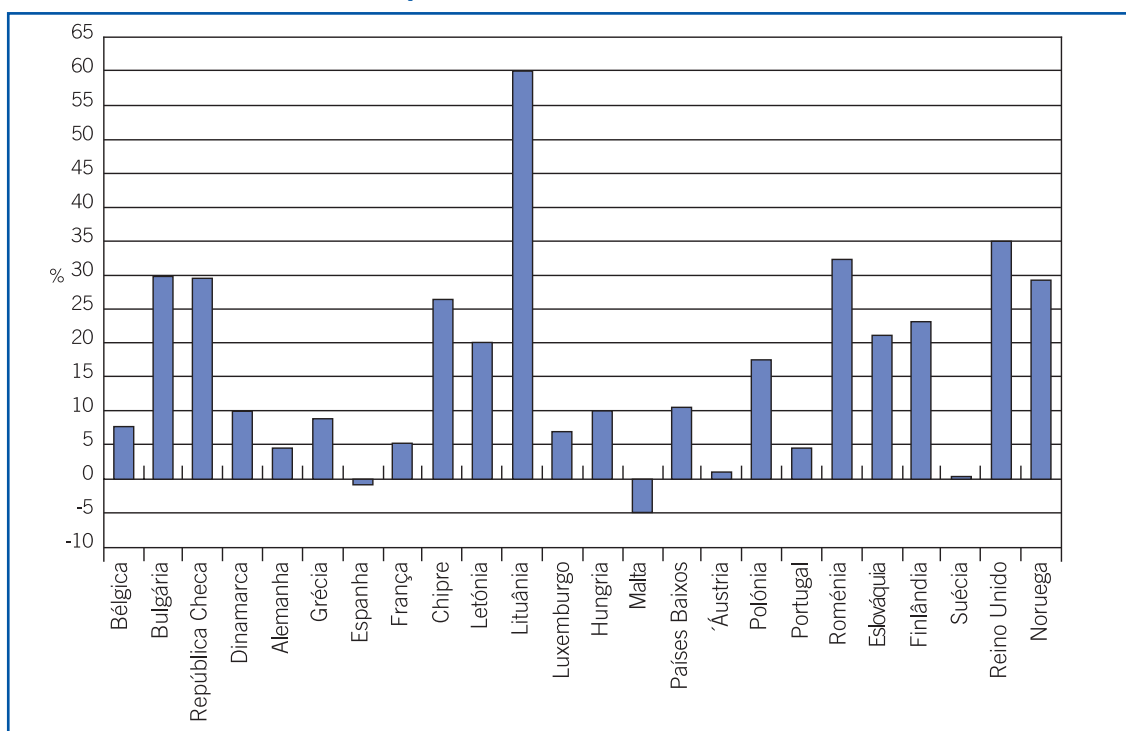
Salários reais

Ao longo do tempo, os salários reais reflectem a evolução do poder de compra dos salários nominais, face à inflação. Os salários reais têm crescido em média para valores limitados (um pouco mais de 5%), embora com diferentes tendências, que podem ser agrupadas em categorias por países, do seguinte modo:

- *Moderação salarial na UE-15*, onde os níveis salariais são mais altos mas estiveram sujeitos, regra geral, a uma certa moderação salarial no período de 1996-2006. Os dados relativos aos salários reais confirmam uma lenta subida no seu valor, por exemplo na Alemanha, Áustria, França e Portugal, embora os mesmos tenham decrescido em Espanha. Durante o mesmo período, de todos os países da UE-15, apenas se verificou um aumento substancial no valor dos salários reais no Reino Unido e na Irlanda (embora esta não esteja incluída no gráfico 6.1).
- *Declínio e recuperação salarial na Europa Central e Oriental*: durante os primeiros anos de transição, os países da Europa Central e Oriental registaram, em geral, uma queda nítida no valor dos salários reais, paralelamente a uma séria contracção económica na produção. A partir de meados da década de 90, os salários beneficiaram do rápido crescimento do PIB para valores muito superiores à média na UE-15 e

aumentaram rapidamente em termos reais, de tal forma que começaram a recuperar os níveis que tinham alcançado antes da transição. Nos países que aderiram à UE, este processo contribuiu ainda mais para intensificar o crescimento económico, tendo os salários reais continuado a aumentar. Nos Estados Bálticos e na Roménia, durante os últimos sete anos, o aumento dos salários reais foi superior a 50%, ao passo que na Hungria e na República Checa essa percentagem excedeu os 30%. Por conseguinte, embora as diferenças salariais absolutas na UE-27 permaneçam altas, tem havido uma certa evolução, por muito que o aumento dos salários reais pareça ter abrandado durante os últimos anos.

Gráfico 6.1. Crescimento dos salários reais (países seleccionados da UE, 1996-2006)



Nota: 1996 é o ano de referência, excepto no caso da Letónia (2004), República Checa (2002), Suécia (2000), Reino Unido e Noruega (1998).
Fonte: Eurostat.

- *Países não integrados na UE*, como a Albânia e a antiga República Jugoslava da Macedónia, têm contínuo a registar um crescimento muito moderado dos salários reais, apesar do rápido crescimento do PIB nesses países. Na Turquia, houve uma descida significativa dos salários reais após a crise de 2001, embora os mesmos tenham recuperado mais recentemente.
- *Crescimento dos salários reais e baixas remunerações nos países da CEI*: em muitos países da CEI, tem sido mais difícil obter aumentos dos salários reais devido à reduzida taxa de crescimento económico registada nesses países antes de 2000. Países como a Federação da Rússia e a Ucrânia enfrentaram uma grave quebra de produção durante os primeiros anos de transição, registando uma queda dos salários reais de mais de 60%, o que gerou uma situação de salários baixos. Os países da CEI foram igualmente afectados pela crise russa de 1997-98, com a desvalorização do rublo e o nítido aumento da inflação. Contudo, os salários reais começaram a subir de forma mais regular durante os últimos anos, com taxas de crescimento anual impressionantes alcançadas entre 2001 e 2006 na Federação da Rússia e noutros

países da CEI (Quadro 6.1), o que conduziu à redução progressiva da proporção da população russa que dispõe de rendimentos inferiores ao mínimo vital (14,7% em 2007, contra 33,5% em 1992).

Não obstante uma certa recuperação, os salários baixos permanecem um problema importante nestes países, onde atingem uma grande proporção da população. Além disso, o rápido aumento dos salários reais esconde diferenças dramáticas entre os dois extremos da escala salarial.

Quadro 6.1. Crescimento médio anual dos salários reais em países seleccionados da CEI (% , 1995-2000 e 2001-2006)

	1995-2000	2001-2006	Período total: 1995-2006
Rep. da Moldávia	-0,24	14,62	8,43
Bielorrússia	13,32	10,72	11,89
Federação da Rússia	-0,62	13,90	7,06
Ucrânia	-2,90	18,89	8,44

Fonte: OIT.

A este respeito, convém recordar que as tendências dos salários reais podem ter implicações sociais e económicas directas. Nos países da Europa Central e Oriental, o controlo do crescimento dos salários associado à liberalização de preços conduziu a um sério abrandamento do consumo, o qual, por sua vez, prolongou a queda da produção por mais de dez anos. Mais recentemente, a moderação salarial na Alemanha, associada ao aumento do Imposto sobre o Valor Acrescentado, teve repercussões no consumo, que estagnou entre 2002 e 2006 e chegou mesmo a decrescer em 2005 e 2007. Do mesmo modo, a persistência durante quase 15 anos da estagnação dos salários reais conduziu àquilo que é agora considerado como uma verdadeira situação de emergência em Itália. Com efeito, o Governador da Banca d'Italia declarou abertamente que os salários são demasiado baixos para estimular a procura e o consumo (Draghi, 2007).

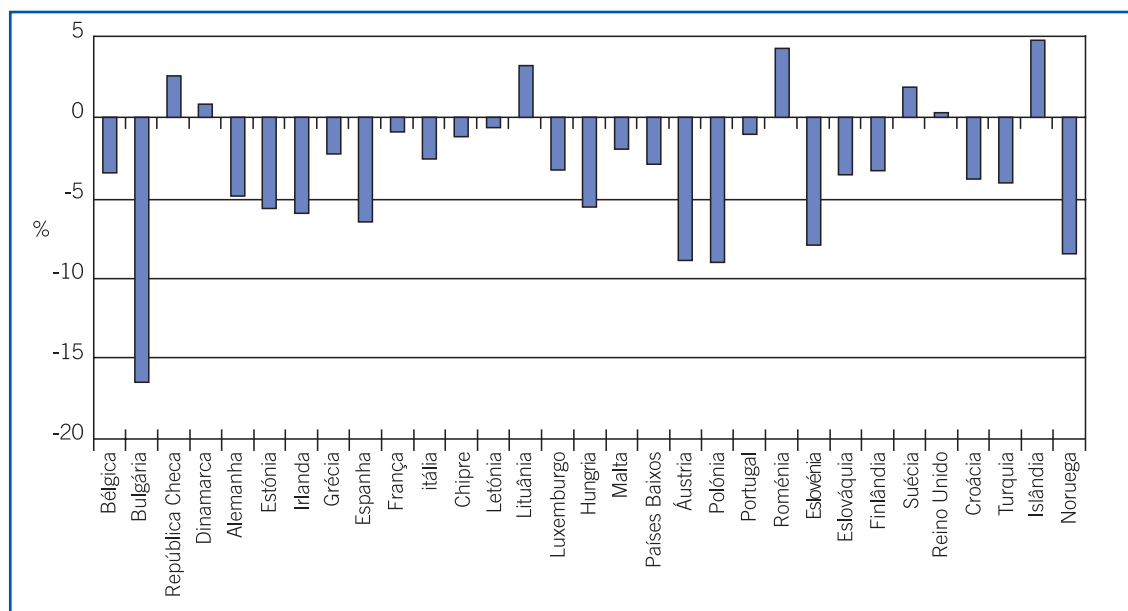
Massa salarial

Apesar das diferenças nas taxas de crescimento dos salários, uma característica comum da maioria dos países da UE-27 é a prevalência da moderação salarial e o facto de a taxa de crescimento dos salários reais permanecer inferior ao índice de produtividade da mão-de-obra. A massa salarial relativamente ao PIB decresceu na UE-27, entre 1995 e 2007, de 59,6% para 57,1%. Em 24 dos 31 países em que existem dados disponíveis, a massa salarial do PIB sofreu um decréscimo desde 1995, e só subiu em sete países. Diminuiu em mais de 15% na Bulgária, quase 10% na Áustria, Eslovénia, Noruega e Polónia, e em mais de 5% na Espanha, Estónia, Hungria e Irlanda, seguida de perto pela Alemanha. A massa salarial só subiu na Dinamarca, Islândia, Lituânia, República Checa, Roménia e Suécia, e permaneceu estável no Reino Unido. Fora da UE, a massa salarial diminuiu igualmente na antiga República Jugoslava da Macedónia (em 14% entre 1997 e 2005 num contexto de rápido crescimento do PIB, atingindo uma média anual de 5,3%) e na Turquia (apesar do rápido crescimento económico após a crise de 2001 e de um aumento na percentagem de assalariados no emprego total).

Em termos de nível da massa salarial no PIB, e não da sua taxa de variação, é claro que a massa salarial é particularmente baixa em países como a Bulgária (onde a

remuneração total dos empregados representou entre 32% e 42% do PIB entre 1995 e 2006) e a República Checa (32,3% em 2006). Aparentemente, a massa salarial aumentou na Lituânia, República Checa e Roménia, que beneficiaram do crescimento dos salários reais (ver gráfico 6.2), o que significa que a estabilização da massa salarial foi influenciada pelo crescimento dos salários reais nalguns países da Europa Central e Oriental. Em contrapartida, a moderação salarial com apenas um lento crescimento dos salários reais na UE-15 poderá ter contribuído para a queda da massa salarial. Na Federação da Rússia, a massa salarial decresceu de 53,6% em 1998 para 43,8% em 2005, mas tem vindo a aumentar desde 2006, provavelmente devido ao crescimento dos salários reais. Esta tendência, também registada noutros países, é importante na medida em que indica que a massa salarial não é totalmente independente das tendências dos salários reais e, portanto, das políticas e entidades que se ocupam destas áreas. Este facto vai ao encontro com a principal explicação teórica da queda da massa salarial proposta por certas organizações internacionais, segundo a qual esta tendência é sobretudo causada por uma mudança na intensidade tecnológica e de capital (Comissão Europeia, 2007a).

Gráfico 6.2. Evolução da massa salarial no PIB (1996-2007)



Fonte: Base de dados anuais macroeconómicos da Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia (Ameco).

Salários e produtividade

A queda da massa salarial no PIB suscita a questão óbvia de saber se é necessário fixar salários mais fortemente associados às taxas de produtividade do trabalho. A análise da relação entre salários e produtividade demonstra que esses dois elementos estão claramente dissociados em muitos países da região, embora em direcções bastante divergentes. Por exemplo, a produtividade aumentou a um grau muito mais elevado do que os salários reais durante mais de dez anos na Grécia e Espanha e, em certa medida, também em França e no Luxemburgo. Os salários reais parecem ter progredido de forma mais ligada à produtividade na Finlândia e, em menor medida, na Suécia. Contudo, os países que estiveram em transição, como a Bulgária e a Roménia, registaram um crescimento contínuo da produtividade desde meados dos anos 90, mas um crescimento bastante irregular dos salários reais, que decresceram em certos períodos e recuperaram noutros. O crescimento dos salários começou a estar mais intimamente ligado à produtividade durante os últimos anos. A segunda metade da década de 90 foi dominada

pela necessidade de compensar a séria queda dos salários reais durante a primeira metade dessa década, o que, nalguns casos, conduziu a aumentos dos salários reais superiores à taxa de crescimento da produtividade (por exemplo na Estónia entre 1996 e 1999, embora a tendência se invertesse depois de 1999). Contudo, a situação alterou-se nos últimos anos, como demonstra o caso da Croácia, onde os salários reais aumentaram 16,6% entre 2001 e 2006, quando comparados com um aumento de produtividade de 20,9%.

Salários e emprego

Há claramente uma relação directa entre os salários e o emprego. As tendências salariais reflectem frequentemente a evolução do mercado de trabalho, especialmente no que se refere ao desemprego e ao crescimento das chamadas “formas atípicas” de emprego (ver Capítulo 3). Outra razão para a desigualdade salarial crescente reside nas alterações da estrutura do mercado de trabalho, com ênfase para as qualificações, o que se traduz no facto de os sectores com melhores níveis de qualificações registarem igualmente níveis salariais superiores. Estas divergências, que consistem numa tendência para formas atípicas de trabalho em certos sectores e para mão-de-obra mais qualificada noutros, contribuem para a polarização do mercado de trabalho e das condições salariais.

A presença de uma ampla economia informal, por exemplo na Turquia, influencia também directamente os níveis salariais. Como os trabalhadores da economia informal recebem provavelmente baixas remunerações, têm horários mais longos e dispõem de condições de trabalho menos favoráveis, a existência de um vasto sector da economia informal contribui para a descida dos salários dos trabalhadores na economia formal.

6.2. Baixos salários e salário mínimo

O fenómeno dos trabalhadores pobres surgiu igualmente na última década nos países da região, como uma questão importante que requer respostas políticas adequadas, especialmente sob a forma de salário mínimo.

A incidência dos baixos salários

Uma variável que pode ser usada para avaliar a amplitude do fenómeno, e que é reconhecida como uma espécie de limiar do risco de pobreza na região, é a percentagem de trabalhadores que recebem menos de dois terços do salário mediano nacional ou, em alternativa, menos de 60% do salário mediano ou mesmo do salário médio. No entanto, o facto de se receber uma remuneração baixa não significa necessariamente que a pessoa em causa viva num agregado familiar pobre. Esta variável demonstra uma incidência relativamente alta de baixas remunerações na UE-27, que afecta 10% ou mais dos trabalhadores por conta de outrem em países como a Áustria, Espanha, Grécia, Hungria, Lituânia, Polónia, Portugal e República Checa. Há também uma incidência elevada de trabalhadores de baixos salários na Croácia (24%) e na antiga República Jugoslava da Macedónia (29% dos empregados em 2006). Pelo contrário, a percentagem é particularmente baixa (menos de 5%) na Bélgica e na Finlândia.

Os trabalhadores migrantes e as pessoas em agregados familiares monoparentais são aqueles que enfrentam maior risco de pobreza. Há também um elevado risco de pobreza entre aqueles que detêm empregos precários. Em França, por exemplo, 28%

dos trabalhadores cedidos por agências temporárias e pessoas com contratos a termo e 30% dos trabalhadores a tempo parcial estão em risco de pobreza, quando comparados com uma média geral de 12%. Nos Países Baixos, os trabalhadores independentes têm 2,7 vezes mais probabilidades de figurar entre os trabalhadores pobres do que a média da população activa. Na Áustria, 19% dos trabalhadores a tempo parcial e 16% dos trabalhadores temporários que estão empregados há menos de um ano estão em risco de pobreza, quando comparados com uma média de 11% de todos os trabalhadores.

Na Turquia, 20% da população é referida inversamente como vivendo abaixo do limiar de pobreza, percentagem essa que aumenta em função do estatuto dos trabalhadores: 6% dos trabalhadores a título permanente eram classificados como pobres em 2006, quando comparados com 13,6% em 2002, valor esse que era de 22,1% para os trabalhadores independentes em 2006 e de 28,6% para os trabalhadores ocasionais. Como referido no Capítulo 4, cerca de metade de todas as pessoas empregadas na Turquia trabalha mais de 50 horas por semana devido aos baixos salários, o que demonstra a relação existente entre baixos salários e longos horários de trabalho.

As baixas remunerações são também indubitavelmente uma questão essencial nas políticas aplicadas na maioria dos países da CEI. Na Federação da Rússia, por exemplo, onde os baixos salários são avaliados por comparação do salário médio com o mínimo vital, o rácio desceu de 4,1 em 1990 para 3 em 2007, com quedas dramáticas durante o início da transição (1,45 em 1995) e na crise financeira (1,38 em 1999). Há variações consideráveis no rácio por região, as quais vão de 7,2 em Moscovo e São Petersburgo a 1,9 nas Repúblicas do Cáucaso do Norte e nalgumas regiões da Rússia Central. Em 2006, ainda eram pagos salários abaixo do mínimo vital a 22% dos trabalhadores, embora este valor representasse um progresso quando comparado com os números de 1995 e de 1999, em que o rácio de trabalhadores com salários inferiores ao mínimo vital era de 43% e 42% respectivamente. Os peritos atribuem este progresso ao aumento do salário mínimo legal.

O salário mínimo como solução

O salário mínimo é um instrumento que pode contribuir para evitar os baixos salários. Na sua maioria, os países da UE-27 adoptaram um sistema de salário mínimo. É interessante constatar que a proporção mais elevada se situa na UE-12, em que 11 países dispõem de um salário mínimo (à excepção de Chipre, onde o salário mínimo é fixado por acordo sectorial). Na UE-15, apenas sete países dispõem de um sistema de salário mínimo legal, incluindo dois em que o sistema foi recentemente introduzido: a Irlanda e o Reino Unido. Países como a Alemanha, Áustria, Dinamarca, Finlândia, Itália e Suécia, onde existe uma forte tradição de negociação colectiva, optaram por um salário mínimo fixado por convenções colectivas sectoriais. No entanto, a adopção de um sistema de salário mínimo legal está em debate na Alemanha e Suécia, prevendo-se o estabelecimento desse sistema no início de 2009 na Áustria.

Em toda a região, existem diferenças significativas nos níveis do salário mínimo, que vão desde 4,3 euros (€) no Tajiquistão, €92 na Bulgária e €114 na Roménia, até €1403 na Irlanda e €1570 no Luxemburgo (Quadro 6.3). Embora estas diferenças sejam reduzidas de alguma forma quando corrigidas pelo poder de compra, a verdade é que permanecem elevadas.

Além disso, os níveis dos salários mínimos têm crescido a ritmos muito diferentes desde 2003. O aumento foi maior na UE-12, onde os salários mínimos eram baixos, demonstrando assim, de alguma forma, um processo de recuperação económica. Os salários mínimos aumentaram também significativamente na Irlanda e Espanha, bem

como no Reino Unido, onde a adoção de um salário mínimo em 1999 contribuiu para a redução das desigualdades salariais. Em França, o salário mínimo tem sido a força motriz de aumentos salariais no fundo da escala de distribuição salarial, embora este facto tenha dado lugar a debates sobre os seus efeitos negativos na criação de empregos não qualificados e face ao elevado nível de desemprego. A isenção das contribuições sociais tem sido o principal instrumento utilizado para reduzir os custos do trabalho no fundo da escala salarial, mantendo embora o nível do salário mínimo nacional. A política de salário mínimo seguida em França tem igualmente contribuído para a redução das desigualdades salariais.

Na Turquia, os aumentos registados no salário mínimo, que é negociado pelos parceiros tripartidos numa comissão para o salário mínimo, contribuíram para a redução do índice de pobreza dos trabalhadores no período de 2004-2006. No entanto, os trabalhadores ocasionais e os trabalhadores independentes permanecem desprotegidos.

Para que o salário mínimo desempenhe a sua função de cobertura das necessidades elementares dos trabalhadores e das suas famílias, deve ser fixado a um nível superior ao limiar de pobreza ou ao mínimo vital. Quando tal não for possível, a OIT recomenda sempre a implementação de um plano estratégico de aumentos graduais do salário mínimo até atingir o mínimo vital. Esta abordagem tem sido adoptada, por exemplo, na Federação da Rússia, onde está consagrada na Constituição, embora o salário mínimo fosse ainda de apenas 60% do mínimo vital em 2007. O nível reduzido do salário mínimo explica porque é que a proporção de trabalhadores que recebem o salário mínimo ou menos foi de apenas 1% em 2007, na medida em que as empresas têm de pagar salários superiores a esta percentagem para manter e motivar os seus trabalhadores.

O salário mínimo é também inferior a 70% do mínimo vital em muitos países da CEI, como a Arménia, o Azerbaijão e o Tajiquistão, embora o Cazaquistão (97%) e a Ucrânia (93%) sejam excepções. Em compensação, o salário foi autorizado a descer abaixo dos 20% do mínimo vital na Geórgia e no Quirguizistão. Na Turquia, o salário mínimo é também inferior ao limiar de pobreza (69%, quando calculado para uma família de quatro elementos).

Quadro 6.2. Salário mínimo em percentagem do mínimo vital e do salário médio (países da CEI) em 2007

	Salário mínimo/mínimo vital	Salário mínimo/salário médio
Arménia	63	32
Azerbaijão	62	29
Cazaquistão	97	19,5
Federação da Rússia	60,3	16,4
Geórgia	17	7,8
Quirguizistão	12	11
Tajiquistão	41,3	18
Turquemenistão	-	-
Ucrânia	93 (2006)	-
Usbequistão	-	14,2

Fontes: Escritório sub-regional da OIT para a Europa Oriental e a Ásia Central e estatísticas nacionais

Quadro 6.3. Níveis dos salários mínimos nos países com um salário mínimo legal nacional (2007 – € salvo indicação contrária)

Áustria	1 000	(a partir de Janeiro de 2009)
Bélgica	1 259	
Bulgária	92	
Eslováquia	217	
Eslovénia	522	
Espanha	666	
Estónia	230	
França	1 254	
Grécia	658	
Hungria	258	
Irlanda	1 403	
Letónia	172	
Lituânia	174	
Luxemburgo	1 570	
Malta	585	
Países Baixos	1 301	
Polónia	246	
Portugal	470	
Reino Unido	1 361	
República Checa	288	
Roménia	114	
Albânia	114,7	(14 000 leks albaneses)
Croácia	299	(2 169 kunas croatas em 2006)
Antiga República Jugoslava da Macedónia (sem salário mínimo legal, mas com um acordo colectivo nacional)	90	(sector público)
Turquia	297,6	
Arménia	71,7	(30 000 drams arménios a partir de Janeiro de 2009)
Azerbaijão	67,4	(75 manats azerbaijaneses desde Setembro de 2008)
Bielorrússia	72,2	(208 800 rublos bielorrussos)
Geórgia	10,3	(20 lari georgianos)
Cazaquistão	64	(10 515 tenges cazaques desde Janeiro de 2008)
Quirguizistão	6,7	(340 soms quirguizes)
República da Moldávia	28	(400 leus moldavos)
Federação da Rússia	62,3	(2 300 rublos russos)
Tajiquistão	4,3	(20 somonis tadjiques)
Ucrânia	80,9	(605 hryvnias ucranianas a partir de Dezembro de 2008)
Usbequistão	10,1	(18.630 sums usbeques)

Fonte: Fundação Europeia, 2007

6.3. Desigualdade salarial e discriminação salarial

Nos últimos anos, a disparidade salarial não progrediu de forma uniforme nos diferentes países da região. Aumentou de forma particularmente rápida nos países da CEI e, em especial, na Federação da Rússia, onde ocorreu não só entre os sectores, mas também entre regiões e formas de propriedade (Banco Mundial, 2005b). No entanto, a situação parece ter melhorado nos últimos anos.

Todos os países da Europa Central e Oriental têm igualmente registado um agravamento na diferenciação salarial, especialmente no caso da Estónia e da Hungria. O rácio do último para o primeiro decil salarial subiu de 3,3 em 1996 para 4,3 em 2006 na Polónia, ao passo que os valores registados na República Checa subiram de 2,4 em 1989 para 3,1 em 2006. Esta situação é sobretudo devida ao desnível crescente nos salários entre profissões manuais e não manuais, bem como às alterações estruturais no emprego, com especial ênfase para os salários mais altos em crescimento no sector terciário, ou o declínio na posição salarial da indústria transformadora, em que os salários do sector público evoluíram mais lentamente. Na Bulgária, as diferenças salariais entre os sectores mais bem e menos bem pagos subiram de 3 para 4,5 entre 1995 e 2005, ao passo que a disparidade salarial aumentou também rapidamente na antiga República Jugoslava da Macedónia.

A dispersão salarial pode igualmente ser explicada pela dimensão das empresas. Em Itália, por exemplo, os salários médios nas empresas com menos de dez trabalhadores são cerca de metade dos das empresas com mais de 250 trabalhadores. O mesmo acontece na Turquia e noutros países.

A educação continua também a ser um sector importante. Em Itália, mais de 50% daqueles que concluíram apenas o ensino primário ou secundário estão representados nos três decis salariais mais baixos, ao passo que a percentagem das pessoas com diplomas ou cursos universitários aumenta progressivamente nos decis mais elevados. A remuneração com base nas qualificações torna-se cada vez mais significativa na Federação da Rússia, excepto no sector público, em que os salários são mais baixos apesar do nível de habilitações mais alto.

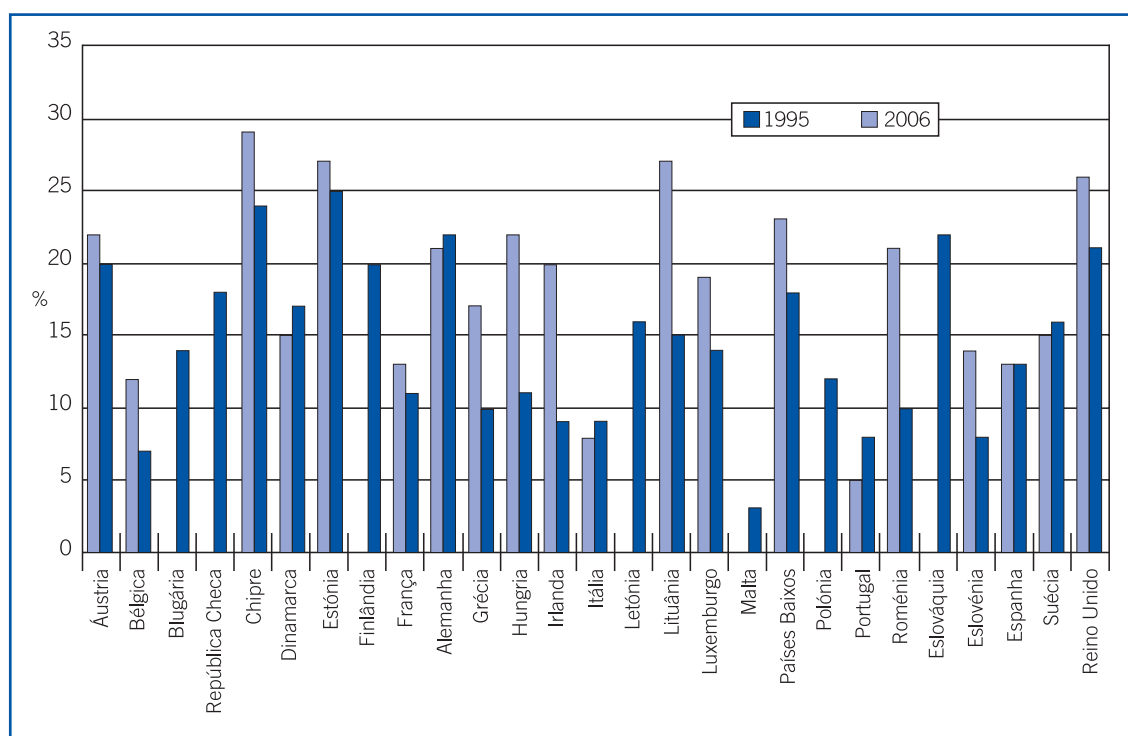
A diferença entre as pessoas que auferem baixos e altos salários aumentou igualmente em diversos países da UE-15 durante a última década. É o caso da Áustria e da Alemanha, onde a diferença entre o último e o primeiro decil salarial aumentou de 3,2 em 1996 para 3,7 em 2005, tendo esse aumento sido particularmente nítido na Alemanha oriental (de 2,4 para 3,2), onde pode ser atribuído aos aumentos salariais das pessoas com salários altos, contrariamente à Alemanha ocidental, onde a diferença é mais condicionada pelo declínio dos salários no sector com salários baixos.

Os vencimentos no topo da escala têm estado no centro do debate dos últimos anos, após a ocorrência de diversos escândalos. Em Dezembro de 2006, a Chanceler alemã Angela Merkel declarou que a subida dramática dos vencimentos dos gestores de topo podia prejudicar a coesão social. Por exemplo, os vencimentos dos presidentes executivos das 30 empresas melhor cotadas na bolsa alemã (DAX) correspondiam a um total de cerca de €130 milhões em 2006. Em França, os vencimentos dos funcionários executivos de topo nas empresas do CAC-40 dispararam em 58% em 2007, inflacionados pela opção de aquisição de acções (stock options), tendo ocorrido aumentos semelhantes nos vencimentos dos executivos de topo nos Países Baixos, de novo devido à opção de aquisição de acções. A explosão da remuneração dos administradores executivos aponta

para uma deficiência de mercado neste segmento do mercado de trabalho que chocou a opinião pública e levou os governos a reagir (Thorhill et al., 2008). Nos Países Baixos, o Parlamento está actualmente a estudar nova legislação segundo a qual uma empresa poderá vir a pagar uma percentagem fiscal de 30% sobre quaisquer «pára-quedas dourados» (*golden handshakes*) equivalentes a mais do que o salário anual dos administradores de topo. Em 2007, a França adoptou uma lei que exige maior transparência nos «pára-quedas dourados». A Alemanha prevê a elaboração de uma nova lei destinada a contrariar os vencimentos excessivos nas empresas. Essas medidas são frequentemente apresentadas como um meio de reduzir as diferenças salariais e de melhorar a distribuição dos rendimentos.

O desnível crescente de rendimentos no interior dos países tornou-se igualmente um tema de debate, especialmente nos países grandes, e é indubitavelmente um tema preocupante nos países da CEI. Na Federação da Rússia, a localização é o principal factor das diferenças salariais, com uma diferença de um para sete entre as regiões mais e menos desenvolvidas em 2006 (embora esse número fosse de um para dez em 1995). As diferenças regionais nos salários aumentaram igualmente em países mais pequenos, como a Hungria, a República Checa e mesmo a Croácia.

Gráfico 6.3. Disparidades salariais entre mulheres e homens na UE (1995 e 2006)



Fonte: Eurostat.

Em média, a diferença entre os salários dos homens e das mulheres diminuiu na UE entre 1995 e 2006. Houve uma redução da diferença em mais de 10 pontos percentuais na Hungria, Irlanda, Lituânia e Roménia. No entanto, a diferença agravou-se em cinco países da UE-27: Alemanha, Dinamarca, Itália, Portugal e Suécia. Em 2006, as diferenças nos salários femininos e masculinos foram desde cerca de 4% em Malta até 25% na Estónia. Na Turquia, os homens que trabalham na indústria transformadora ganham o

dobro das mulheres na mesma situação. A diferença nos salários masculinos e femininos é também uma fonte de preocupação na Federação da Rússia e na Ucrânia, onde atinge uma percentagem de 39% e 28% respectivamente (Gimpelson e Kapelyushnikov, 2007).

Em suma, embora a redução das disparidades salariais entre homens e mulheres seja um objectivo essencial das políticas em vigor, tanto para os governos como para os sindicatos, os progressos são lentos e a situação tem-se até deteriorado em certos países.

Na região, os trabalhadores migrantes continuam a sofrer discriminações salariais. Em Itália, por exemplo, os trabalhadores de países não integrados na UE recebem salários inferiores em 43% aos dos restantes trabalhadores. Do mesmo modo, a diferença de rendimentos entre cidadãos locais e migrantes era de quase 20% em 2005 na Suécia.

O crescimento das formas atípicas de emprego tem igualmente contribuído para a polarização do mercado de trabalho. As pessoas que trabalham para agências temporárias de emprego são particularmente vulneráveis em termos de salários e condições de trabalho. O risco de cair na pobreza é muito superior para os trabalhadores temporários e a tempo parcial (3,5 e 3 vezes superior, respectivamente) do que para os trabalhadores permanentes. Em Itália, os trabalhadores com contratos a prazo trabalham mais horas para salários horários que são 10% mais baixos do que os dos empregados com contratos de duração indeterminada. O salário horário médio em empregos flexíveis é também mais baixo em diversos países da UE, ao passo que os trabalhadores com menos de um ano de experiência são pagos 32% abaixo dos restantes trabalhadores na Federação da Rússia. No entanto, o oposto parece ter ocorrido desde 2005 na Bulgária, onde a legislação tem vindo a encorajar com êxito o aumento dos contratos de trabalho de duração indeterminada.

6.4. *Sistemas de remuneração*

Apesar do reduzido volume de dados sobre as diferentes componentes da remuneração salarial, há um certo número de tendências, como uma redução das remunerações sob a forma de salário à peça, excepto para certas indústrias tradicionais como a do vestuário. Na UE-27, apenas 12% dos trabalhadores são remunerados numa base de percentagem-peça (*piece-rate basis*) (Fundação Europeia, 2007). A percentagem é superior em certos países, como a Turquia, onde muitos fornecedores de marcas, especialmente na indústria do vestuário, continuam a pagar aos trabalhadores à tarefa. Um estudo realizado na Rússia, em 2007, sobre 167 empresas, concluiu que em 56% delas o salário de base era calculado numa base temporal, e nos restantes à peça.

O salário base é frequentemente complementado por prémios, muitos dos quais tendem a ser fixos e são destinados a recompensar a antiguidade ou a compensar condições de trabalho difíceis. Esta realidade suscitou debates sobre políticas na Europa Central e Oriental, tendo o FMI recomendado a supressão dos prémios de antiguidade na Bulgária, por exemplo, a fim de tornar os salários mais conformes às condições económicas, embora essa recomendação tenha sido contestada pelos sindicatos, para os quais os prémios de antiguidade eram um direito importante dos trabalhadores. Após pareceres do BIT e com a concordância dos parceiros sociais, o Governo decidiu manter os prémios de antiguidade, mas suprimir a sua transferibilidade a fim de ajudar os trabalhadores mais velhos a voltarem ao mercado de trabalho após um período de inactividade.

Na Europa Central e Oriental, tem igualmente vigorado uma tradição de pagamento de subsídios de perigosidade. Durante o processo de alargamento da UE, a Comissão

Europeia apelou à supressão desses bónus, especialmente dos que eram pagos por más condições sanitárias e de segurança, com base no pressuposto de que o objectivo era melhorar, tanto os salários como as condições de trabalho, e não uns em detrimento de outros.

A participação nos lucros desenvolveu-se rapidamente na UE nas décadas de 80 e 90, tendo sido encorajada por disposições legais e incentivos fiscais, especialmente em França e no Reino Unido, e no final da década de 90 em Espanha, na Finlândia, Grécia, Irlanda e Países Baixos. Recentemente, a Eslovénia adoptou legislação que promove o desenvolvimento da participação nos lucros. Esses regimes são igualmente incentivados no sector público da Turquia, onde representam 9% dos salários, embora tenham permanecido bastante limitados noutros países da Europa Central e Oriental e da CEI. As instituições europeias aprovaram recomendações em que incitam os governos e parceiros sociais a desenvolver esses regimes, dados os seus efeitos positivos sobre a produtividade, a motivação dos trabalhadores e o clima social geral nas empresas (Comissão Europeia, 2006c). No entanto, esses regimes de participação nos lucros não devem ser utilizados como substituto para a negociação colectiva, mas antes como um prémio complementar anual.

6.5. Não pagamento de salários ou não declarado

Apesar da melhoria definitiva em comparação com a década de 90, o não pagamento de salários permanece um problema em muitos países da CEI e da Europa Central e Oriental. O problema dos salários em atraso na Federação da Rússia estava generalizado durante os primeiros anos do início da transição e durante a crise de 1998. Os sectores mais afectados eram a indústria transformadora, a agricultura, a habitação e os serviços públicos, e o problema era também comum no sector público e no ensino. Uma vasta gama de medidas práticas contribuiu finalmente para atenuar o problema, especialmente através de acções específicas no sector público e de sanções para os empregadores. No entanto, o problema persiste em certas empresas da indústria transformadora e da agricultura com fracos resultados, que enfrentam dificuldades financeiras. São, pois, necessárias mais acções públicas no sector privado, especialmente em termos de inspecção do trabalho. O atraso no pagamento de salários continua também a registar-se na antiga República Jugoslava da Macedónia e na Croácia.

A prática do pagamento de salários informais, por vezes descritos como “pagamentos ocultos”, “salários-sombra”, “pagamentos em numerário”, “pagamentos debaixo da mesa” ou “salários não declarados”, continua igualmente a constituir um problema. Muitas empresas tendem a declarar os trabalhadores ao nível salarial mínimo e a pagar a diferença informalmente em dinheiro para minimizar as suas quotizações sociais, o que reduz claramente o financiamento das pensões e de outras prestações sociais, bem como os rendimentos fiscais do Estado. Na Federação da Rússia, há notícia de que os salários informais representaram 12% do PIB em 2007, contra 7,7% em 1995. Outro problema na Federação da Rússia é a declaração dos salários, por parte dos empregadores, em divisas estrangeiras (USD ou €), o que implica geralmente um risco considerável de flutuações na taxa de câmbio para os trabalhadores. Os pagamentos informais em numerário são também encontrados nos Estados Bálticos e, mais concretamente, na Estónia, onde afectam cerca de 10% dos trabalhadores. Este tipo de pagamento é também utilizado na Polónia, República Checa e Croácia – neste último país, um terço das remunerações do trabalho são efectuadas “a negro”. Na Turquia, há igualmente uma situação generalizada

de declaração de salários abaixo do seu valor, a fim de evitar o pagamento de quotizações elevadas à segurança social.

Caixa 6.1. Protecção dos salários

Durante os últimos anos, praticamente todas as observações feitas pela Comissão de Peritos sobre a aplicação da Convenção (n.º95) sobre a Protecção do Salário, 1949, na região aludiam a problemas de atrasos no pagamento de salários e à incapacidade dos governos para assegurar o seu pagamento regular. Do mesmo modo, e durante o mesmo período, a Comissão sobre a Aplicação das Normas da Conferência Internacional do Trabalho (CIT) examinou frequentemente casos individuais relativos a situações graves de atrasos no pagamento dos salários. O Conselho de Administração apreciou também 12 reclamações apresentadas ao abrigo do artigo 24.º da Constituição da OIT que alegavam o não cumprimento da Convenção (n.º95), sobretudo no que se refere ao atraso no pagamento, ou não pagamento, de salários.

A Comissão de Peritos salientou em diversas ocasiões que a «quintessência da protecção dos salários é a garantia de um pagamento periódico que permita ao trabalhador organizar a sua vida diária com um grau razoável de certeza e segurança. Pelo contrário, o pagamento tardio dos salários ou a acumulação de salários em atraso contraria claramente a letra e o espírito da Convenção e torna desprovida de qualquer sentido a aplicação da maioria das suas disposições restantes». Manifestou também «preocupação com o surgimento de uma tendência que consiste em procurar considerar o pagamento dos salários dos trabalhadores como uma opção, e não como uma obrigação, ou como um dever que só deverá ser honrado se e quando outras condições o permitirem. As práticas de permutas e de pagamentos em géneros agravam frequentemente esta distorção do conceito de remuneração do trabalho parecendo implicar que, quando os trabalhadores vêem negados os seus direitos contratualmente acordados, devem contentar-se com quaisquer formas e meios de pagamento disponíveis» (BIT, 2003).

A Comissão de Peritos continua a acompanhar a situação, apelando ao reforço dos serviços de inspecção do trabalho, à instauração de sanções mais severas, à adopção de alterações legislativas, ao diálogo social continuado e esforços sustentados para pôr termo e prevenir qualquer recorrência desses fenómenos.

6.6. Salários e diálogo social

Os níveis salariais são claramente influenciados pela negociação colectiva e pela presença de sindicatos. No entanto, o enfraquecimento crescente da posição das partes em negociação e, em especial, o declínio da sindicalização e da dimensão da negociação colectiva, pode significar que esta alavanca para uma melhor situação dos assalariados está a perder força.

A existência de níveis salariais mais poderosos no sector público é frequentemente explicada pela presença de sindicatos e por uma negociação colectiva mais intensa. Na Turquia, por exemplo, o salário médio no sector privado é apenas de 56% do valor aplicado no sector público, embora este suba para 70,5% nas empresas privadas abrangidas pela negociação colectiva. Contudo, apenas 10% de todos os assalariados na Turquia estão abrangidos por convenções colectivas, percentagem essa que continua a diminuir. Além disso, embora os salários tendam a ser mais altos nas empresas sindicalizadas, tal pode

dever-se também, em parte, à dimensão das empresas, dado que os sindicatos são mais comuns nas grandes empresas.

A negociação salarial tem provado ser eficaz na melhoria da situação dos grupos vulneráveis no mercado de trabalho, como as mulheres. Por exemplo, o desenvolvimento da negociação colectiva na Bulgária em sectores como a saúde e a educação, que empregam uma maioria de mulheres, ajudou a aumentar o salário médio nesses sectores em 72% e 63%, respectivamente, entre 2001 e 2006, contribuindo assim para reduzir a diferença entre os salários médios dos homens e das mulheres (de 22% para 14%).

No entanto, a negociação salarial pode nem sempre conduzir a melhores resultados em termos de salários. Certos estudos recentes sugerem que a negociação colectiva pode ter levado a maiores limitações salariais em certos países, como a Alemanha, a Espanha, a Itália e os Países Baixos, devido à ênfase dada à promoção do emprego.

A negociação colectiva não está muito desenvolvida em muitos países da região. Embora esteja bem desenvolvida na UE-15, especialmente nos países nórdicos, é insuficiente na UE-27, particularmente a nível sectorial. O diálogo social tende a não existir nas novas empresas privadas e, sobretudo, nas PME. Há um forte contraste entre a cobertura da negociação colectiva na UE-15 e na UE-12. Segundo o Eurostat, a cobertura é de cerca de 58% na UE-12, quando comparada com 78% na UE-15 (as excepções incluem a Eslovénia, com quase 100%, e o Reino Unido com menos de 50%).

Além disso, a negociação salarial tornou-se descentralizada nos países da Europa Central e Oriental e da CEI e decorre agora sobretudo ao nível da empresa, em que os empregadores estão frequentemente em posição dominante para a fixação dos níveis salariais. Esta situação resultou por vezes em níveis salariais extremamente diferentes para o mesmo trabalho consoante a força negociadora dos empregadores, embora a ausência de negociação na fixação dos salários possa levar mais facilmente à discriminação salarial, por exemplo das mulheres e dos trabalhadores migrantes, bem como ao dumping social.

Diversos países da UE-27 dispõem de um sistema mais centralizado de negociação colectiva (Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Irlanda, Países Baixos e Suécia), ao passo que a negociação colectiva descentralizada prevalece noutros, como a França e o Reino Unido. A negociação colectiva foi progressivamente descentralizada rumo ao nível empresarial na Alemanha.

Um elemento importante do diálogo social no que se refere à fixação dos salários é a existência de mecanismos de extensão, mediante os quais o conteúdo de uma convenção colectiva assinada a nível sectorial pode ser alargado a todas as empresas do sector. Esses mecanismos existem, por exemplo, na Alemanha, Bélgica, França e Grécia.

O diálogo social nacional influencia também os resultados salariais. O sistema tripartido desenvolvido em muitos países da UE-12, como a Eslovénia, permite a definição e o planeamento das políticas salariais a nível nacional mediante debates entre os três intervenientes na negociação. Na Hungria, a política salarial é tradicionalmente debatida no conselho nacional que fixa os salários mínimos e o leque de aumentos salariais a serem aplicados a nível descentralizado através da negociação colectiva. Um pacto tripartido incluindo uma forte componente de rendimentos foi assinado na Bulgária em 2007.

Houve igualmente inúmeros casos de políticas tripartidas nacionais de rendimentos que foram adoptadas através de pactos económicos e sociais na UE-15 durante a última década. Um modelo bastante abrangente existe na Irlanda, embora outros países como a

Espanha e Itália disponham de pactos económicos e sociais conjugados com a negociação colectiva. Em contrapartida, quer a negociação colectiva quer o tripartismo permanecem pouco desenvolvidos nos países da Ásia Central e nos países da Europa Oriental não integrados na UE. No entanto, em anos mais recentes o diálogo social começou a progredir nalguns desses países. Na Federação da Rússia, por exemplo, entre 1993 e 2004, o número de acordos profissionais sectoriais e intersectoriais em matéria salarial aumentou 14,5 vezes.

Para que o diálogo social possa contribuir mais plenamente para os mecanismos e tendências de fixação de salários, há um conjunto de questões que devem ser abordadas. Em primeiro lugar, é necessário promover a negociação colectiva e estabelecer metas claras relativamente a diversos aspectos dos salários, como a necessidade de assegurar que correspondam melhor aos aumentos de preços e à produtividade. A segunda questão, como recentemente defendido pela CES, é a necessidade de uma maior coordenação da negociação colectiva entre os países, por exemplo com base em orientações e exigências comuns, bem como em padrões mínimos, como demonstrado pelo actual debate sobre o salário mínimo na UE. Esse objectivo poderá assumir a forma de negociações colectivas transnacionais ou de cooperação transfronteiriça mais intensa. A CES propôs também a organização de campanhas comuns a nível europeu a fim de alcançar padrões comuns sobre remunerações e rendimentos mínimos e em apoio de campanhas para o salário mínimo a nível nacional.

6.7. Conclusões práticas

As considerações feitas podem conduzir a uma série de conclusões:

- A primeira é que continuam a prevalecer na região grandes diferenças salariais e de rendimentos. Ao longo do tempo foram indubitavelmente feitos grandes progressos, especialmente nos países da Europa Central e Oriental, muitos dos quais estão agora integrados na UE. Os países da CEI caracterizam-se igualmente por salários muito baixos, mas também por rápidos aumentos dos salários reais. Em compensação, a moderação salarial é uma característica essencial da fixação dos salários em muitos países da UE-15. No entanto, as actuais diferenças salariais continuam a representar um sério obstáculo à coesão social, bem como uma alavanca virtualmente importante de processos de transferência e de moderação salarial nas economias com salários altos. Embora os movimentos de capitais e de mão-de-obra possam gradualmente ajudar os países com baixos salários a melhorar os seus níveis remuneratórios, são igualmente necessárias respostas políticas adequadas.
- Em segundo lugar, registou-se uma descida generalizada da massa salarial no PIB, uma tendência que foi também confirmada noutras regiões. Esta tendência deve ser uma fonte de preocupação para todos os interessados: para os trabalhadores, porque pode significar que a mão-de-obra não obtém uma parte adequada do crescimento económico, dada a deslocação de rendimentos da mão-de-obra para o capital; para os empregadores, porque pode também significar que os salários estão dissociados da produtividade; e, finalmente, para os responsáveis pelas políticas adoptadas dados os desequilíbrios que daí poderão advir para a economia e a sociedade em sentido lato. Por conseguinte, devem ser identificadas e implementadas as necessárias respostas institucionais.
- Em terceiro lugar, há uma proporção substancial de trabalhadores pobres em toda a

região, por exemplo em certos países mediterrânicos, nos novos Estados-Membros da UE e nos países da CEI. Uma razão para este facto é que o salário mínimo permanece baixo em muitos países, apesar dos aumentos substanciais registados nos últimos anos. A situação relativa aos salários baixos é particularmente visível nos países da CEI, onde as diferenças salariais tem vindo igualmente a agravar-se ao longo dos anos.

Esta análise demonstra que devem ser abordadas diversas questões das políticas salariais, incluindo a questão do salário mínimo, a relação entre salários e produtividade e, em termos mais gerais, a política de redistribuição.

A maioria dos países da região adoptou ou está a ponderar uma série de medidas destinadas a aumentar o poder de compra dos trabalhadores, quer através das políticas salariais, quer com incentivos fiscais. Certos países, como a França e a Itália, decidiram oferecer incentivos em caso de recurso ao trabalho suplementar, reduzindo os impostos sobre as horas de trabalho suplementar, numa tendência descrita como “trabalhar mais para ganhar mais”.

Mais recentemente, os decisores políticos voltaram a sua atenção para o salário mínimo em países como a Alemanha, a Itália e a Suécia, que tradicionalmente têm contado com salários mínimos negociados a nível sectorial. Há também um interesse acrescido num salário mínimo ao nível da UE, ou pelo menos num determinado número de princípios comuns relativos ao salário mínimo. O interesse renovado no salário mínimo revela a necessidade de adaptar mais eficazmente a política salarial às alterações recentes no mercado de trabalho, como a afluência de mão-de-obra migrante, o aumento de novas formas de emprego e o recurso sistemático à externalização.

Muitos países da CEI defrontam-se com um problema diferente em relação ao salário mínimo, na medida em que este é bastante inferior ao limiar de pobreza e, portanto, não protege os trabalhadores mais vulneráveis. Nesses países, será necessário aumentar progressivamente o valor do salário mínimo, para que este assegure pelo menos o nível de vida mínimo. Deverá igualmente providenciar-se para que o salário mínimo evolua de forma mais consentânea com o salário médio, para que possa actuar como uma verdadeira base para todo o sistema de remunerações

A negociação colectiva é uma ferramenta importante na fixação dos salários. De modo significativo, a França decidiu promover a negociação colectiva em 2009 suprimindo as deduções fiscais para as empresas que não participem em negociações salariais. Poderão ser previstas outras reformas para incentivar a negociação salarial em países onde esta permanece insuficiente. Do mesmo modo, muitos países da região gerem regimes de participação nos lucros promovidos por reduções fiscais. Trata-se de um meio de associar os salários aos resultados da empresa de forma mais estreita, embora deva continuar-se a fazer uma distinção entre a participação anual nos lucros e as negociações salariais.

Serão sem dúvida ponderados outros instrumentos nas políticas salariais adoptadas no actual contexto ³⁸. Tal como nos anos 80, em que diversos países europeus celebraram pactos tripartidos a fim de controlar os salários de forma mais eficiente durante uma fase de inflação, serão muito provavelmente feitas novas tentativas para controlar as pressões inflacionistas através de políticas de rendimentos negociadas a fim de alcançar um certo consenso nacional sobre os custos salariais e do trabalho, ajudando os empregadores

38 Em Itália, foram já apresentadas propostas para a abordagem da política salarial e de rendimentos no actual contexto de inflação e de crise alimentar crescentes; cf. R. Mania: Confindustria: L'Italia è ferma ma i salari reali sono saliti [Confindustria: a Itália está num impasse mas os salários reais subiram], La Repubblica, 27 de Junho de 2008.

a manter a competitividade num contexto de inflação e de abrandamento económico e garantindo a indexação dos salários e assegurar aos trabalhadores uma melhor partilha do crescimento económico. As dificuldades previsíveis irão exigir uma conjugação adequada de políticas salariais associada a uma abordagem consensual a fim de garantir o desenvolvimento harmonioso de variáveis potencialmente divergentes como os salários, a produtividade, o consumo e o emprego.

Os participantes poderão desejar ponderar as seguintes questões:

- Numa grande parte da região, os salários reais aumentaram mais lentamente do que a produtividade durante a última década, contribuindo assim para uma redução dos custos do trabalho por unidade real e da massa salarial do rendimento da mão-de-obra. Este facto representou uma dificuldade para os aumentos salariais na região?
- Que políticas salariais podem tornar-se mais adequadas para acompanhar os movimentos crescentes de capitais, de mão-deobra e de comércio, especialmente num contexto de crescimento económico em declínio?
- Qual tem sido a evolução das baixas remunerações nos países da Europa e qual o papel que podem desempenhar, neste domínio, políticas salariais como as respeitantes ao salário mínimo?

7. *Diálogo social*

Nos últimos dez a quinze anos, o mapa de relações de trabalho na região mudou significativamente. Enquanto que no início dos anos 90 o diálogo social era praticado em menos de metade da região, em 2008 a grande maioria dos países adere, pelo menos formalmente, ao conceito, apesar de inúmeros obstáculos e deficiências.

O diálogo social ocupa um lugar especial na região. Com base em tradições antigas e no empenhamento das partes interessadas, há inúmeras formas de diálogo social que se tornaram profundamente arraigadas na cultura de governação de muitos países da Europa. As normas da OIT nesta matéria são reforçadas por instrumentos regionais, como o Tratado que estabelece a Comunidade Europeia e a Carta Social Europeia. O diálogo social é igualmente praticado de uma forma cada vez mais generalizada na UE, como um aspecto importante da formulação de políticas, resultando nalguns casos em leis regionais juridicamente vinculativas que são únicas no mundo.

O diálogo social está indissociavelmente ligado ao direito dos empregadores e trabalhadores de estabelecerem organizações independentes. Apesar de certas excepções, o respeito da liberdade sindical é geralmente maior na Europa e na Ásia Central do que noutras regiões. No entanto, este quadro geralmente positivo não pode ser interpretado como um compromisso firme e estável de todos os governos face aos princípios da liberdade sindical e aos direitos de negociação colectiva e de diálogo social. Os problemas identificados pelos órgãos de supervisão da OIT a este respeito estão sintetizados no Capítulo 1. Além disso, os ciclos eleitorais em todas as partes da região, incluindo os países com os sistemas mais estáveis de relações de trabalho, resultaram muitas vezes em atitudes ambivalentes para com os parceiros sociais. Em condições económicas adversas e sob a pressão da globalização, o diálogo social nem sempre foi visto como parte da solução e foram perdidas oportunidades de o utilizar para fazer frente aos actuais desafios económicos e sociais.

7.1. *Convergência e diversidade nas práticas de relações de trabalho*

Apesar da sua importância, não pode afirmar-se que exista um modelo específico de relações de trabalho na região em termos de instituições, processos ou resultados, mesmo no interior da UE. As situações nacionais continuam a diferir bastante e a identidade das relações de trabalho na região é construída com base na convergência e na diversidade.

A adesão de dez países da Europa Central e Oriental à UE em 2004 e 2007, bem como de Chipre e Malta, conduziu a uma diversidade ainda maior do que a que existia anteriormente na UE-15. Além disso, os acontecimentos da última década condensaram ainda mais o agrupamento tradicional de países na região em função do nível dominante de

negociação (empresa/sectorial/nacional). A diversidade na região está também a aumentar devido ao afluxo de investidores estrangeiros, especialmente de empresas multinacionais, a partir de regiões com diferentes contextos culturais, ou devido a políticas que esses investidores optaram por aplicar nos países receptores, as quais divergem das que vigoram no seu país de origem. Outras características que distinguem os sistemas de relações de trabalho nacionais na região incluem o equilíbrio entre a protecção proporcionada pela legislação e negociação colectiva, que varia consideravelmente entre países vizinhos, e a existência de indicadores quantitativos tradicionais, como a taxa de sindicalização e a cobertura da negociação colectiva, em que os valores mais altos são tradicionalmente atingidos nos países do Norte.

Neste contexto, coloca-se a questão de saber porque é que, apesar dos sinais de convergência, existem ainda diferenças importantes na eficácia e qualidade do diálogo social. Independentemente e acima das deficiências na legislação e das competências técnicas ou do empenho dos parceiros sociais, a explicação residirá aparentemente na falta de vontade política e de um compromisso permanente da parte de certos governos perante a promoção da negociação colectiva através dos métodos e medidas previstos nos instrumentos da OIT.

Durante várias décadas, afirmou-se que os países da UE sofriam de uma legislação laboral rígida e de instituições ineficazes no mercado de trabalho, o que afectava o seu desempenho em termos de emprego e de competitividade. A questão que se coloca é, pois, a de saber em que medida as instituições de trabalho se adaptaram e contribuíram para o melhor desempenho dos mercados de trabalho na UE-27, e se o diálogo social passou a fazer parte dos processos de elaboração de políticas na UE.

Embora o enquadramento legislativo da UE em matéria de relações do trabalho tenha evoluído ao longo do tempo, as mudanças sistemáticas nos regimes das relações de trabalho a nível nacional na UE-15 têm sido relativamente raras, e têm estado sobretudo associadas à implementação da Directiva de 2002 relativa à Informação e à Consulta dos Trabalhadores, que resultou em mudanças significativas apenas na Irlanda e no Reino Unido. Naturalmente, a situação difere na UE-10, onde muitos países adoptaram já novos códigos do trabalho, por vezes alargando significativamente o âmbito da negociação colectiva ³⁹, bem como legislação sobre os procedimentos de contratação colectiva no contexto da transposição da legislação da UE para o direito nacional. Uma característica específica da evolução registada na UE-12 tem sido a participação dos tribunais constitucionais, chamados a intervir na legislação sobre as relações de trabalho em diversos casos.

As instituições de diálogo social têm permanecido relativamente estáveis na UE-15, ao passo que a negociação sectorial continua a dominar na maioria dos países. O diálogo nacional tem também mantido a sua importância, sobretudo como instrumento para fazer frente aos desafios macroeconómicos. Na sua maioria, os sistemas de relações de trabalho a nível nacional têm igualmente mantido o seu carácter centralizado e coordenado, em que os acordos a mais alto nível são obrigatórios para a negociação ao nível mais baixo ⁴⁰ e os contratos individuais de trabalho. Na maioria da UE-12, em que a negociação ao nível da empresa se impôs desde o início da década de 90, os níveis sectoriais adquiriram importância. No entanto, o conteúdo dos acordos sectoriais nesses países tem permanecido relativamente fraco e tem tido um impacto limitado sobre a formação dos salários, ao passo que a sua cobertura depende essencialmente da vontade política dos governos em termos da sua extensão. Desde o início da década de 90, o diálogo social

³⁹ Por exemplo, os novos códigos, ou os códigos alterados, adoptados na Bulgária (2004), República Checa (2006) e Roménia (2003).

⁴⁰ Um progresso importante em relação a este princípio conduziu à nova legislação francesa sobre negociação colectiva em 2004 (a chamada loi Fillon).

nacional, incorporado numa variedade de conselhos tripartidos nacionais, passou a ser uma característica distintiva dos sistemas de relações de trabalho na maioria dos países da UE-12.

O conteúdo do diálogo social tem sido substancialmente alargado na última década, passando a incluir temas como a formação e a aprendizagem ao longo da vida, a competitividade e a inovação, a inclusão e coesão social, as novas formas de emprego e de organização do trabalho, a promoção do emprego dos jovens e o VIH/sida. Há três questões essenciais que têm estado no centro da agenda das relações de trabalho na região: a manutenção da estabilidade macroeconómica, a revitalização dos mercados de trabalho e o desenvolvimento do diálogo social a nível europeu.

Os parceiros sociais têm contribuído para a estabilidade macroeconómica na região e para a viabilidade das medidas económicas e sociais. Um exemplo importante é a UEM, que abrange não só a adopção de uma moeda comum, mas também uma série de políticas de estabilização acordadas para as finanças públicas, a inflação, as taxas de câmbio e as taxas de juro. O cumprimento dos critérios da UEM não teria sido possível sem a cooperação ou, pelo menos, a compreensão dos parceiros sociais. Em muitos casos, esse objectivo foi alcançado através da celebração de acordos formais bipartidos ou tripartidos, conhecidos como pactos sociais. Embora não sejam inovadores por si só, os acordos de nova geração trouxeram uma amplitude muito maior, abrangendo estratégias mais gerais e contemplando elementos como a globalização, o envelhecimento, a sociedade da informação, a conjugação de segurança e flexibilidade, a competitividade e as reformas das finanças públicas. Na UE-12, as questões de política económica têm sido frequentemente discutidas a nível nacional, especialmente através de órgãos nacionais tripartidos com mandatos muito vastos, embora os acordos nacionais, especialmente sobre a evolução dos salários, tenham tido aparentemente apenas um impacto limitado nesses países.

Como exigido pela EEE, muitos dos países da UE-27 têm abordado uma série bastante alargada questões relativas ao emprego e ao mercado de trabalho através de um sistema de consultas organizadas. Inúmeras acções bipartidas ou tripartidas foram levadas a cabo em domínios como a empregabilidade, as questões dos trabalhadores mais velhos e a questão da igualdade de salários e de oportunidades, não só entre homens e mulheres, mas também para grupos específicos de trabalhadores, como os imigrantes e as minorias étnicas. Um grande número de acordos, sobretudo a nível empresarial, tem procurado encontrar um equilíbrio entre os aumentos de salários, a segurança de emprego, as novas formas de organização do trabalho e as soluções de organização do tempo de trabalho, incluindo o trabalho a tempo parcial, os contratos de duração determinada e, mais recentemente, o trabalho prestado por agências de trabalho temporário e o teletrabalho.

Tem sido argumentado que a globalização não está a ser acompanhada de instrumentos adequados de governação global. Contudo, no contexto da integração europeia, que é parte do processo de globalização, a UE tem conseguido ir muito mais longe do que qualquer outra região no desenvolvimento de um nível suplementar de negociação a nível regional, envolvendo mais sistematicamente os parceiros sociais europeus no processo de tomada de decisões e na harmonização de, pelo menos, certos aspectos dos mercados nacionais de trabalho e das políticas sociais. Desde 1995, foram adoptados cinco acordos-quadro pelos parceiros sociais europeus que estabelecem normas mínimas na UE em matéria de licença parental, trabalho a tempo parcial, trabalho de duração determinada, teletrabalho e stress relacionado com o trabalho. Além disso, desde 2003, têm sido convocadas anualmente cimeiras sociais tripartidas antes da Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo, ao passo que as políticas europeias, especialmente a EEE, têm tido algum êxito na promoção do diálogo social a nível nacional.

Durante os passados dez a quinze anos, os países dos Balcãs Ocidentais e a República da Moldávia fizeram esforços significativos para criar as condições necessárias para um diálogo social efectivo e para adoptar a sua legislação e prática em conformidade com as normas da OIT, tornando-as mais próximas das regras da UE. Muitos destes países assinaram a Carta Social Europeia e criaram um quadro jurídico para as relações de trabalho entre empregadores e trabalhadores e as respectivas organizações, através da adopção de novos códigos do trabalho e de outras leis relativas às relações colectivas de trabalho. Começaram a surgir organizações independentes de trabalhadores e de empregadores para defender os interesses dos seus membros através do diálogo social bipartido e tripartido. Estabeleceram-se instituições de diálogo social a vários níveis do processo de tomada de decisões, especialmente os conselhos tripartidos nacionais e, em certos casos, instituições semelhantes a nível regional ou local. Algumas introduziram igualmente o princípio do tripartismo em órgãos especializados relacionados com fundos da segurança social.

Embora os governos permaneçam os órgãos mais importantes, senão os actores determinantes no diálogo social tripartido, os conselhos tripartidos nacionais são geralmente considerados como tendo desempenhado um papel útil, especialmente no início do processo de transição, tornando possível uma certa forma de diálogo social tripartido e de consultas entre os governos e os parceiros sociais numa época particularmente difícil. Ajudaram os parceiros sociais a ganhar legitimidade nacional e internacional, melhorando significativamente o seu acesso à informação e a sua experiência do diálogo social. Em muitos casos, contribuíram para a elaboração de legislação do trabalho mais equilibrada e participaram em debates sobre as estratégias nacionais de emprego, sobre a protecção social, a segurança e saúde no trabalho e a igualdade de oportunidades.

Apesar destes progressos, a maioria dos órgãos tripartidos está ainda em fase de desenvolvimento. Alguns não reúnem com regularidade (por exemplo, os da Albânia e do Montenegro). Na maioria dos casos, ainda não estabeleceram comissões especializadas ou grupo de trabalho, ou não dispõem dos recursos humanos, financeiros ou técnicos necessários (os exemplos incluem a antiga República Jugoslava da Macedónia, a República da Moldávia e a Sérvia). Os parceiros sociais entendem que, apesar da existência de órgãos tripartidos nacionais, não são consultados de forma eficaz antes de serem tomadas as decisões, ou consideram que as consultas são uma mera formalidade e que as decisões tomadas não são aplicadas.

Embora o diálogo social nacional seja uma característica comum das relações de trabalho na sub-região, a negociação colectiva também se desenvolve ao nível interprofissional, sectorial e empresarial nacional. Na medida em que a negociação colectiva tende a concentrar-se num sector público, que se reduz cada vez mais, a fraca presença dos sindicatos no sector privado e a relutância dos empregadores do sector privado em participar na negociação colectiva representam os principais obstáculos ao desenvolvimento do diálogo social bipartido autónomo nos Balcãs Ocidentais.

Apesar da ratificação quase universal pelos países da CEI das Convenções (n.os 87 e 98), os órgãos de supervisão da OIT identificaram a aplicação continuada em certos países de restrições excessivas à liberdade sindical e ao direito à negociação colectiva. Mais concretamente, estas restrições abrangem o direito de que dispõem as organizações de determinar as suas actividades e os seus programas, de se filiarem em organizações internacionais e de receberem assistência destas, traduzindo-se igualmente em restrições do direito à greve. No entanto, uma base jurídica, embora imperfeita, foi estabelecida na maioria dos países tendo em vista o desenvolvimento de organizações independentes de

empregadores e de trabalhadores, que sejam capazes de participar voluntariamente no diálogo social e na negociação colectiva. Em particular, os novos códigos do trabalho adoptados durante a última década incluem normalmente disposições sobre convenções colectivas e processos de negociação colectiva, resolução de diferendos colectivos de trabalho e, mais recentemente, os princípios e instituições de parceria social ⁴¹. Contudo, tanto os sindicatos como as organizações de empregadores continuam a enfrentar múltiplos desafios para poderem participar num diálogo social pleno de sentido.

A estrutura do diálogo social na maioria dos países da CEI tende a copiar o sistema típico da Europa organizado em diversos níveis, em que os acordos tripartidos em geral são concluídos a nível nacional ⁴², por vezes em órgãos tripartidos nacionais permanentes ⁴³, embora tendam a assumir a forma de compromissos políticos, mais do que de acordos juridicamente vinculativos.

Os acordos tripartidos a nível regional, local e sectorial incluem sobretudo o governo como terceiro signatário. Os acordos sectoriais bipartidos são celebrados apenas nalguns países da CEI, devido à ausência ou debilidade das organizações representativas a nível profissional, especialmente do lado dos empregadores. A negociação ao nível empresarial existe sobretudo em grandes empresas, que anteriormente eram da propriedade do Estado, mas é rara ou inexistente nas novas empresas do sector privado, especialmente nas de menor dimensão. O âmbito da negociação está também seriamente limitado pela importância da economia informal.

De um modo geral, o papel dos governos no diálogo social é diferente na CEI, relativamente a outras partes da região. Em vez de promoverem a negociação colectiva através de instrumentos jurídicos e institucionais adequados, os governos de certos países tendem a participar directamente nas negociações, e mesmo nos assuntos internos das organizações de empregadores e de trabalhadores, com o risco de limitar a sua autonomia e capacidade para participar num diálogo social efectivo.

7.2. As organizações de empregadores

Embora as organizações de empregadores na UE-15 e noutros países da Europa Ocidental se tenham implantado fortemente como actores nas relações de trabalho durante várias décadas, precisam mesmo assim de continuar a adaptar o seu papel e estrutura a um ambiente de mudança. As principais forças motrizes desta mudança residem no processo em curso de globalização económica, que traz consigo uma concorrência crescente e pressões nos custos das empresas, bem como a internacionalização da produção, envolvendo a externalização e cadeias de oferta cada vez mais complexas.

A atenção tradicional das organizações de empregadores à negociação de acordos colectivos sectoriais está a perder importância a diversos níveis, dependendo do país. A negociação colectiva ao nível da empresa aumentou de importância face à negociação colectiva a nível sectorial, embora os acordos colectivos sectoriais tenham tido tendência para oferecer maior flexibilidade às empresas. Em conformidade com esta tendência, as organizações de empregadores têm-se remetido gradualmente para uma função consultiva, ajudando as empresas a negociar ou a implementar os seus próprios acordos colectivos.

41 À excepção do Turquemenistão, todos os países em causa modificaram a sua legislação laboral desde o colapso da URSS.

42 Existem acordos nacionais no Azerbaijão, na Bielorrússia, no Cazaquistão, no Quirguizistão, no Tajiquistão e na Ucrânia.

43 Há órgãos tripartidos nacionais na Bielorrússia, no Cazaquistão, na Federação da Rússia, no Quirguizistão e na Ucrânia.

Em parte para compensar a sua perda de terreno na negociação colectiva e para continuarem atractivas para os seus membros, as organizações de empregadores diversificaram e desenvolveram novas funções. Estas incluem o fornecimento de novas informações e serviços consultivos, bem como de cursos de formação para os seus membros. Concentraram-se também na sua função tradicional de lobbying (Hornung-Draus, 2004) em actividades de defesa de interesses a nível nacional e agora comunitário, tendo muitas organizações de empregadores instalado gabinetes de ligação em Bruxelas. À medida que os parceiros sociais europeus têm vindo a participar numa definição de regras, por exemplo através de acordos-quadro, as organizações nacionais de empregadores têm igualmente assumido novas responsabilidades no que se refere à implementação dessas regras pelos seus membros.

Uma nova questão de especial importância para as empresas e as organizações de empregadores na Europa Ocidental durante os anos mais recentes tem sido a responsabilidade social das empresas (RSE). As organizações de empregadores têm participado neste domínio e desenvolveram novos serviços para os seus membros. Os serviços incluem o fornecimento de informações e de orientações sobre o conteúdo e a interpretação das normas fundamentais do trabalho universalmente acordadas como indicadores para a prática empresarial, por exemplo quando as empresas decidam adoptar códigos de conduta. Algumas organizações de empregadores, a pedido dos seus membros, adoptaram mesmo mecanismos para controlar o desempenho das empresas em termos de RSE. As organizações de empregadores ajudaram igualmente a proteger as empresas contra exigências não razoáveis de RSE, ou apoiaram-nas na resolução de conflitos neste domínio. No que diz respeito à RSE, as empresas e organizações de empregadores têm agora de interagir, para além dos sindicatos, com novos actores como as organizações não governamentais (ONG) (Hornung-Draus, 2004).

Em reacção a um ambiente mais competitivo, as organizações de empregadores têm igualmente racionalizado as suas estruturas (Behrens e Traxler, 2004). Embora a maioria da reestruturação tenha sido interna ou a nível local ou sectorial e, portanto, menos visível, houve também casos espectaculares de fusões ou de alianças entre as principais organizações nacionais de empregadores (por exemplo, na Finlândia, Islândia, Luxemburgo, Países Baixos e Suécia), num processo que poderá continuar.

O rendimento das organizações de empregadores na Europa Ocidental permaneceu relativamente estável nos últimos anos. Os rendimentos adicionais dos serviços pagos adquiriram uma importância relativa, mas o produto da quotização dos membros continua a ser o principal elemento das receitas. Em termos gerais, a diversificação das funções e estruturas das organizações de empregadores na Europa Ocidental não tem sido acompanhada de um decréscimo significativo do número de membros (Comissão Europeia, 2006d).

A estrutura das organizações de empregadores nos países da UE-10 é um pouco diferente. Paralelamente ao processo de recuperação nestes países, as organizações de empregadores têm reforçado as suas estruturas e funções. No entanto, embora a taxa de cobertura das organizações de empregadores na Europa Ocidental estimada entre 55% e 60%, é ainda mais baixa na UE-10 (cerca de 20%). Se bem que as grandes empresas e empresas industriais tendam a ser membros das organizações de empregadores, a representação das PME permaneceu irregular. Quando comparadas com a UE-15, as organizações de empregadores são relativamente fracas a nível sectorial na UE-10. Embora tenha havido uma série de fusões, houve igualmente divisões. O actual desafio para as organizações de empregadores nestes países é manter a dinâmica criada, reforçando as suas capacidades e aumentando o número de adesões.

As organizações de empregadores foram criadas, pela primeira vez, nas anteriores economias planificadas da Europa do Sudeste e Oriental durante a transição do início da década de 90. Actualmente, todos esses países dispõem de algum tipo de organização de empregadores, embora a sua evolução tenha variado em termos de desenvolvimento organizativo. Embora tenham surgido em certos países (como a Croácia, a Federação da Rússia e o Montenegro) organizações de empregadores nacionais eficientes e razoavelmente representativas, na maioria dos outros países essas organizações são ainda instáveis e fracas em termos de influência e de filiação, ou concentram-se sobretudo em questões económicas, dando pouca atenção às questões laborais e sociais. Iniciativas bem sucedidas têm muitas vezes sido seguidas de contratempos.

Uma tendência distinta nos países da Europa Oriental tem sido a adopção de legislação específica que regula o estatuto jurídico das organizações de empregadores, os procedimentos para a sua criação e os direitos e deveres dos seus membros, frequentemente formulados a pedido das próprias organizações de empregadores a fim de consolidarem a sua posição como parceiros sociais reconhecidos. O nível de detalhe por vezes surpreendente aponta para a função pedagógica que estas leis parecem desempenhar para clarificar a identidade e os interesses dos empregadores e das suas organizações. No entanto, poderão por vezes evoluir de forma contrária às normas e princípios básicos da liberdade sindical, por poderem designar ou limitar as finalidades e o âmbito das organizações de empregadores, ou regular os assuntos internos que devem permanecer no foro das organizações propriamente ditas. Os órgãos de supervisão da OIT têm apelado à alteração de algumas destas disposições a fim de assegurar o cumprimento dos princípios da liberdade de associação.

Nos *países da Ásia Central*, em especial, o desenvolvimento de organizações de empregadores independentes é ainda dificultado pela falta de compreensão do termo “empregador” e, portanto, da função das organizações de empregadores numa economia de mercado. As organizações de empregadores nestes países apresentam lacunas como:

- *Representatividade*: o número de membros é limitado de um modo geral, ou em regiões ou sectores económicos específicos. O relacionamento com os membros é frequentemente informal e há pouca comunicação com os membros. Além disso, ou não existem regras para a boa avaliação da representatividade das organizações de empregadores (para reconhecimento no diálogo social ou na negociação colectiva), ou as regras são pouco claras ou demasiado restritas;
- *Governança*: os dirigentes das organizações de empregadores estão também frequentemente envolvidos na actividade política e consideram as organizações de empregadores como grupos de apoio político. As reuniões dos órgãos de decisão são raramente convocadas e os membros não são adequadamente envolvidos;
- *Recursos*: os membros não pagam quotas de filiação, ou não as pagam regularmente, e não há rendimentos dos serviços. Em certos países, as quotas de filiação ainda não são dedutíveis nos impostos para as empresas, o que constitui um desincentivo adicional para a adesão de novos membros;
- *Infra-estruturas*: as organizações de empregadores que não possuem pessoal permanente ou é insuficiente. Muitas vezes, o pessoal respectivo não dispõe de competências e muda de emprego com frequência, prejudicando assim o desenvolvimento de uma cultura e de conhecimentos organizacionais;

- *Serviços*: a falta de serviços, ou o seu carácter rudimentar, torna pouco atractiva a filiação nas organizações de empregadores;
- *Visibilidade, reconhecimento e influência*: frequentemente, as organizações de empregadores são em larga medida desconhecidas do público em geral. Os governos não as consideram a sério, enquanto parceiros competentes em matéria de diálogo social e, portanto, não as consultam.

Nalguns países, as organizações recentemente criadas de empregadores continuam a enfrentar a concorrência de câmaras do comércio e da indústria estabelecidas na representação dos empregadores em matéria de diálogo social e de negociação colectiva. Ainda não é claro, em toda a parte, que este papel só deve ser desempenhado por organizações de empregadores independentes com filiação voluntária, e não por câmaras do comércio apoiadas pelo Estado, cuja filiação é por vezes obrigatória. Num caso, a Comissão de Liberdade Sindical (CFA) lembrou a importância do carácter voluntário da negociação colectiva e apelou ao governo para que tomasse as medidas necessárias a fim de garantir que os empregadores escolhessem livremente a organização que escolhiam para representar os seus interesses no processo de negociação colectiva, e que os resultados dessas negociações não ficariam sujeitos à aprovação da câmara de comércio constituída através de legislação (BIT, 2002). Outras queixas apresentadas à CFA pelas organizações de empregadores destes países abordavam obstáculos ao registo das suas organizações, favoritismo pelo governo e interferência governamental nos assuntos internos da organização.

A conjugação destas condições adversas e deficiências mencionadas têm agravado a situação. A fim de resolver este círculo vicioso, as organizações de empregadores têm de ser melhor orientadas por estratégias e de expandir a sua filiação, aumentando simultaneamente a sua capacidade para participar com os governos e sindicatos na elaboração de políticas relativas a questões laborais e sociais. Para alargarem a sua filiação, precisam de prestar novos serviços, incluindo formação ou negociação colectiva e gestão de conflitos. Para fazerem parte da definição de políticas e participarem plenamente no diálogo social, têm de desenvolver competências técnicas numa série de questões sociais e laborais. Assim, é necessária uma estratégia geral, baseada num compromisso claro de enfrentar simultaneamente todas as dificuldades principais.

Existem boas possibilidades de melhoria. O ambiente jurídico e institucional para o investimento e o empreendedorismo tem melhorado na maioria dos países abrangidos, o que se traduz num aumento do número de empregadores privados que precisam de representação e de serviços. Além disso, embora ainda não seja perfeito em certos países, o enquadramento jurídico e institucional foi estabelecido para a criação e direcção das organizações de empregadores. Os governos reconhecem cada vez mais a necessidade de organizações independentes e competentes de empregadores e de trabalhadores enquanto parceiros na governação do mercado de trabalho. Finalmente, a ascensão do sector privado está a resultar num papel acrescido para as organizações de empregadores em interacções bipartidas com as organizações de trabalhadores.

7.3. Sindicatos

Durante a última década, a organização sindical na *UE-15* foi afectada pelo declínio continuado da indústria transformadora, por alterações na tecnologia e na organização do trabalho, pelo crescimento em paralelo dos empregos precários e, finalmente, pela heterogeneidade crescente da mão-de-obra. No período de 1995-2002, a taxa de sindicalização desceu de 31% para 27,3% na *UE-15* (Comissão Europeia, 2004), embora este decréscimo tenha sido interrompido em 2006, com uma ligeira subida em certos países (Chipre, Eslovénia e Malta) (Hülsmann e Kohl, 2006).

O reforço da base de filiação tornou-se assim uma questão essencial para os sindicatos na *UE-15*, cujas políticas de organização e de recrutamento são cada vez mais concebidas para melhor assegurar os interesses específicos de determinados grupos. Na Alemanha, por exemplo, o sindicato IG Metal adoptou orientações inovadoras direccionadas para os jovens, as trabalhadoras, os idosos e os trabalhadores contratados através de agências de emprego privadas. Em certos países, como a Espanha, a organização dos trabalhadores migrantes tornou-se uma prioridade, enquanto noutros as atenções concentraram-se na melhoria dos serviços aos membros e em vastas campanhas de organização robustas. No entanto, muitas categorias de trabalhadores permanecem fora do âmbito da representação sindical.

A abordagem adoptada pelos sindicatos face à negociação colectiva tem sido também ajustada em resposta à reestruturação económica durante a última década. A integração económica e monetária, a desregulação do mercado de trabalho e a maior mobilidade do capital representam um desafio para a negociação colectiva e têm exercido uma pressão descendente sobre os salários, as medidas relativas ao tempo de trabalho e a segurança de emprego. Os sindicatos reagiram a esta evolução através de esforços paralelos destinados a manter a negociação centralizada nacional e sectorial embora, ao mesmo tempo, reforçando a dimensão europeia da negociação colectiva. A CES apelou a uma coordenação mais forte da negociação a nível europeu a fim de contrariar a moderação salarial competitiva, assegurar que os ganhos económicos se traduzam em salários mais altos e promovam um aumento efectivo dos salários através de uma intensa troca de informações sobre negociação colectiva e do reforço dos Comitês de Empresa Europeus (CES, 2006b; CES, 2007).

As mudanças na organização e práticas de negociação desencadearam a reestruturação dos sindicatos, resultando em fusões e programas de redução de custos em toda a Europa Ocidental (Ebbinghaus e Visser, 2000). Na segunda metade da década de 90, foram formados na Alemanha e nos Países Baixos uniões sindicais multisectoriais e multiprofissionais, ao mesmo tempo que noutros países ocorriam alianças de negociação, fusões de estruturas sectoriais e processos de concentração. A procura de novas formas de organização da representação dos trabalhadores e a renovação dos sindicatos são susceptíveis de continuar à medida que são feitos esforços para reforçar a protecção dos trabalhadores neste novo contexto.

Na *UE-10*, após um período de declínio económico e de privatização, acompanhado do crescimento das PME e da economia informal, a filiação nos sindicatos decresceu de forma continuada. A partir do início da década de 90, com a transformação dos sindicatos de organizações obrigatórias em voluntárias, esta tendência prosseguiu com a posterior reestruturação económica e a desregulação dos mercados de trabalho na segunda metade da década. Em 2005, os sindicatos representavam menos de um quarto da população activa na *UE-10*. A sua presença permanece forte no sector público, embora o sector

privado emergente, os serviços, as PME e muitas empresas multinacionais careçam essencialmente de organização.

Mais recentemente, os sindicatos na UE-10 têm funcionado num ambiente mais favorável de crescimento económico, democracia relativamente estável e num novo contexto jurídico e institucional de relações de trabalho. Para poderem beneficiar destas oportunidades, os sindicatos na UE-10 precisam de reforçar a sua representação, especialmente no sector privado, consolidar as suas estruturas, reforçar a sua base financeira e desenvolver conhecimentos e capacidade técnica para o diálogo social (Dimitrova, 2005).

Concretamente, o pluralismo excessivo dos sindicatos e a confrontação entre sindicatos no início da década de 90 deram gradualmente origem a uma maior cooperação entre as centrais sindicais nacionais, muitas vezes através da coordenação das organizações de topo. A Lituânia constitui um excelente exemplo de consolidação a nível de topo através de um órgão permanente conjunto de coordenação. A capacidade para falar a uma só voz contribuiu para um maior reconhecimento dos sindicatos como actores importantes na política social a nível nacional e uma melhor imagem pública, embora o seu impacto no diálogo social nacional permaneça muitas vezes relativamente limitado.

O reforço da capacidade de negociação colectiva a nível sectorial requer igualmente um aprofundar das reformas sindicais em certos países, onde uma proliferação de organizações profissionais resultou numa representação sectorial fragmentada, com estruturas sectoriais frequentemente dispersas, não só numa única confederação, mas também entre várias confederações. As reformas no interior dos sindicatos, incluindo as fusões, podem reflectir as mudanças sectoriais e tornar as unidades de negociação colectiva mais relevantes para o perfil emergente da economia. Ao nível da empresa, uma agenda sindical mais ambiciosa abrangendo os salários, a produtividade, a formação, a SST e a igualdade podem emergir e resultar numa melhoria tangível dos salários e das condições de trabalho. Em última análise, o êxito na negociação é de longe o melhor meio de demonstrar a importância dos sindicatos para os membros efectivos e potenciais.

Finalmente, embora o diálogo social europeu tenha aberto novas oportunidades para os sindicatos na UE-10, a capacidade destes para aproveitar as oportunidades disponíveis permanece limitada. A mobilização de recursos financeiros e humanos adequados para corresponder às exigências do diálogo social aos diferentes níveis é indispensável para que os sindicatos na UE-10 possam desempenhar um papel mais eficaz. É, pois, necessária uma análise do modo como a repartição das quotas é actualmente atribuída aos diferentes níveis, paralelamente ao desenvolvimento de fundos acção laboral e à manutenção de um número adequado de efectivos e com capacidades técnicas adequadas. Os défices nas capacidades dos sindicatos podem também ser enfrentados optimizando os seus escassos recursos financeiros e humanos através de uma maior coordenação entre os centros nacionais, a rotatividade da representação nas diferentes instâncias e o desenvolvimento da investigação conjunta.

No Sudeste Europeu, o âmbito da acção sindical tem sido afectado pelo legado da ex-Jugoslávia, o qual resultou numa década de declínio e de crise económica, seguida de reformas económicas e sociais que têm sido “comprimidas” ao longo do tempo. Os anos pós-2000 têm sido caracterizados por uma evolução e progressos económicos voláteis e por contratempos no processo de democratização, bem como por reformas jurídicas e institucionais mais lentas e, por vezes, incoerentes. Nestas circunstâncias, os sindicatos têm estado sob a dupla pressão de ter de reagir às transformações difíceis da economia

e da sociedade e de adquirir legitimidade enquanto actores sociais através da reforma e renovação das suas estruturas.

Na maioria dos países do Sudeste da Europa, o movimento sindical tem passado por um desenvolvimento desigual. Embora tenha havido progressos e a divisão inicial entre novos e antigos sindicatos seja agora menos pronunciada, tal não resultou numa tendência sustentável para a unidade sindical na maioria dos países. Uma segunda onda de fragmentação ocorreu mais recentemente, verificando-se que as centrais nacionais se dividiram na antiga República Jugoslava da Macedónia e no Montenegro, ao mesmo tempo que a cooperação apareceu lentamente na Albânia, Bósnia e Herzegovina, e Sérvia. As desavenças políticas, os problemas de representação e questões não resolvidas de propriedade sindical têm afectado a unidade sindical na sub-região. Apesar destas dificuldades, os sindicatos têm feito um esforço por participar na reforma do direito e das instituições do trabalho, e estiveram envolvidos na formulação de políticas de emprego e de segurança social. O impacto desses esforços foi mais fortemente sentido na Croácia, onde surgiu gradualmente uma maior cooperação a partir da pluralidade sindical e em que os sindicatos conseguiram manter uma forte competência técnica.

A perspectiva da adesão à UE constitui um forte incentivo a uma agenda sindical pró-activa e voltada para o futuro. A experiência dos sindicatos na UE-10 oferece ensinamentos no que diz respeito aos tipos de participação e de competência técnica susceptíveis de ajudar os sindicatos do Sudeste da Europa a desempenhar um papel eficaz no diálogo social e no processo de adesão.

As situações dos sindicatos nos países da CEI continuam a ser diversificadas. Na Federação da Rússia, os sindicatos independentes têm contribuído para uma cooperação efectiva a nível nacional e têm dado novos passos para a renovação das suas estruturas internas, apesar de uma perda substancial de membros. Na Ásia Central, as condições para o funcionamento de sindicatos independentes têm surgido lentamente; uma densidade sindical elevada não significa necessariamente que os sindicatos tenham a capacidade genuína de defender os interesses dos seus membros. Na Bielorrússia, os sindicatos independentes enfrentam grandes desafios à sua existência e funcionamento.

Apesar da ratificação quase universal das Convenções (n.os 87 e 98), o funcionamento de sindicatos independentes em muitos países da CEI é impedido por barreiras à liberdade sindical e ao direito de negociação colectiva. Como referido pela CFA, estas incluem obstáculos ao registo, interferência nos assuntos sindicais, a negação, a certas categorias de trabalhadores, do direito sindical e do direito à greve, bem como a discriminação anti-sindical. A este respeito, a Bielorrússia é um caso especial e, em 2004, a Comissão de Inquérito da OIT identificou violações da liberdade sindical particularmente sérias.

O reforço da representatividade é um desafio importante para a existência de sindicatos independentes nos países da CEI, especialmente no sector privado, nas pequenas empresas e microempresas e na vasta economia informal. Para que os sindicatos sejam mais eficazes na sub-região, é necessário que estes ultrapassem a inércia institucional para melhorar a democratização das suas estruturas internas, modernizar os seus programas e métodos pedagógicos, reforçar a sua independência financeira e dotarem-se de melhores competências técnicas.

7.4. Conclusões e opções estratégicas

O âmbito territorial do diálogo social na Europa e na Ásia Central aumentou consideravelmente durante a última década, podendo afirmar-se que a função das instituições do trabalho é mais importante nessa região do que noutras. No entanto, e apesar de um certo grau de convergência, os sistemas nacionais de relações de trabalho permanecem bastante diversificados e arraigados nas tradições e culturas nacionais. A negociação a diversos níveis e o diálogo social hierarquicamente estruturado são provavelmente as suas características mais comuns. Contudo, a diversidade de tendências é demonstrada pelo facto de a cobertura da negociação colectiva ter diminuído nalgumas partes da região, ao mesmo tempo que permaneceu estável ou mesmo crescente noutras.

Existem muitos exemplos de diálogo social enquanto ferramenta eficaz para enfrentar as questões sociais e contribuir para o reforço da paz social, da democracia e da coesão social. O diálogo social desempenhou uma função primordial no alargamento da UE, na introdução da UEM e no reforço das democracias frágeis nas anteriores economias em transição; ajudou igualmente a enfrentar desafios recentes, como uma maior concorrência global, a insegurança de emprego e as questões relacionadas com o envelhecimento da população.

No entanto, existem ainda lacunas importantes na eficácia do diálogo social em certos países. Essas lacunas incluem: um quadro legislativo inadequado, abrangendo as disposições legislativas respeitantes à liberdade sindical e ao direito de negociação colectiva; o cumprimento insuficiente da legislação laboral existente; sistemas de administração do trabalho deficientes; a falta de capacidade institucional entre os parceiros sociais; e, finalmente, um apoio instável da parte dos governos. Noutros países, o diálogo social deu provas do seu mérito como método flexível de governação, bem adaptado à dinâmica das mutações no mundo do trabalho. Os órgãos e processos de diálogo social adaptaram-se às necessidades da economia e da sociedade em geral. Estes processos de adaptação, liderados pelas políticas governamentais ou pelos próprios parceiros sociais, irão possivelmente prosseguir.

A dimensão regional do diálogo social tem sido substancialmente reforçada na UE. Foram dados passos decisivos para um maior envolvimento dos parceiros sociais na formulação de políticas e até no processo de decisão, e os direitos sociais são parte integrante do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

Opções estratégicas

É do interesse de todos os mandantes, e das suas responsabilidades partilhadas, fazer com que o diálogo social se torne mais eficaz na forma como procura corresponder às actuais necessidades sociais. Mais concretamente, o empenho dos governos na promoção do diálogo social através de meios adequados é fundamental para o êxito deste.

Nesse sentido, os governos poderão ponderar a possibilidade de:

- melhorar o enquadramento jurídico do diálogo social, e especialmente remover os obstáculos à liberdade sindical e ao direito de negociação colectiva, em conformidade com as recomendações dos órgãos de supervisão da OIT. Deverá ser dada uma atenção especial ao reforço da organização e dos direitos de negociação de grupos específicos de trabalhadores, como os trabalhadores do sector público, os trabalhadores das PME, os trabalhadores com vínculos de trabalho atípicos e os migrantes;

- reforçar as instituições que apoiam e facilitam o diálogo social, como os mecanismos de prevenção e resolução de conflitos, os tribunais do trabalho e outros órgãos judiciais especializados e os sistemas de inspecção do trabalho;
- encorajar um envolvimento mais amplo e eficaz dos parceiros sociais nas políticas macroeconómicas, bem como nos principais projectos e reformas sociais e económicos. Os parceiros sociais devem dispor da necessária informação e apoio a fim de lhes permitir participar efectivamente na definição de políticas. Deverão tornar-se operacionais os órgãos nacionais tripartidos de consulta e de negociação;
- implementar contextos favoráveis, mediante a adopção das medidas de promoção previstas nas normas da OIT, por exemplo apoiando um sistema de negociação coordenado, alargando os acordos colectivos a diversos empregadores e fornecendo os dados e estatísticas fiáveis que forem necessários à negociação. A contratação pública deve basear-se no pleno respeito dos direitos dos trabalhadores e no direito de negociação colectiva. Deverá ser dada especial atenção aos efeitos do investimento estrangeiro nas relações de trabalho através da implementação da Declaração Tripartida de Princípios da OIT sobre Empresas Multinacionais e Política Social;
- ratificar, mediante consulta das organizações de empregadores e de trabalhadores, as Convenções da OIT relativas às relações de trabalho e, em especial, a Convenção (n.º144), sobre as Consultas Tripartidas Relativas às Normas Internacionais do Trabalho, 1976 a Convenção (n.º151) sobre as Relações de Trabalho na Função Pública, 1978 e a Convenção (n.º154) sobre Negociação Colectiva, 1981.

Os parceiros sociais poderão desejar ponderar o seguinte:

- As organizações de empregadores poderão continuar a reforçar e adaptar as suas estruturas organizacionais, funcionamento interno e serviços a fim de aumentar o seu valor para os seus membros e o seu reconhecimento como a voz competente, credível e representativa dos empregadores nos respectivos países.
- As organizações de trabalhadores poderão continuar a reforçar a sua capacidade de participação no diálogo social e na negociação colectiva, tanto a nível nacional como transnacional. Isto implica o alargamento da sua base, a promoção de reformas internas, a consolidação das suas estruturas e o desenvolvimento de competências e serviços sólidos para poderem representar os interesses dos seus membros de uma forma mais eficaz.

Os participantes poderão desejar ponderar as seguintes questões:

- Que impacto teve o diálogo social, especialmente a nível nacional, na formulação e implementação das principais políticas económicas e sociais no seu país? Que papel têm desempenhado os parceiros sociais nos debates nacionais sobre questões macroeconómicas, emprego, condições de trabalho, salários e pensões?
- Que medidas políticas concretas poderão ser adoptadas pelos governos para reforçar o diálogo social enquanto meio de governação? O que é que os governos poderão fazer para promover formas de negociação colectiva que encorajem a produtividade, a competitividade e a criação de empregos de qualidade?
- Qual as capacidades requeridas para os parceiros sociais para poderem reforçar a sua representação e fazer frente a desafios actuais e futuros como as repercussões sociais da crise financeira mundial, da evolução demográfica e das alterações climáticas?

Bibliografia

- Anxo, D. et al. 2007. *Part-time work in European companies: Establishment survey on working time 2004–2005*, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Luxemburgo, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias).
- Auer, P.; Cazes, S. (eds.). 2003. *Employment stability in an age of flexibility: Evidence from industrialized countries*, (Genebra, BIT).
- Baulch, R.; Weber, A.; Wood, J. 2008. *Social protection index for committed poverty reduction*, Volume 2: Asia. (ADB, Manila).
- Behrens, M.; Traxler, F. 2004. *Employers' organizations in Europe*, *European Industrial Relations Observatory Online* (EIRO).
- Bertola, G.; Blau, F.; Kahn, L. 2002. *Labor market institutions and demographic employment patterns*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 9043, (Cambridge, Mass.).
- Boeri, T. 1995. *Is job turnover countercyclical?*, European University Institute Working Papers in Economics Series, No. 12, (Istituto Universitario Europeo de Florença).
- Bovenberg, A. 2005. "Balancing work and family life during the life course", in *The Economist* Vol. 153, No. 4, pp. 399–423.
- Cazes, S.; Nešporová, A. 2003. *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*, (Genebra, BIT).
- . (eds.). 2007. *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe*, (Genebra, BIT).
- CEDEFOP. 2008. *Future skill needs in Europe: Medium-term forecast: Synthesis report*, (Luxemburgo).
- Chung, H.; Ester, P.; Kerkhofs, M. 2007. *Working time flexibility in European companies: Establishment survey on working time 2004–2005*, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Luxemburgo, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias).
- Cornelißen, T. 2007. Flexibility and security in the labour market: Labour market institutions and perceived job security in Europe (Budapeste, BIT).
- Dimitrova, D. 2005. "Looking ahead: Trade union strategies for decent work", in Dimitrova, D.; Vilroks, J. (eds.). *Trade union strategies in Central and Eastern Europe: Towards decent work*, (Budapeste, BIT).
- Draghi, M. 2007. "Consumo e crescita in Italia" [Consumo e crescimento na Itália], Società italiana degli economisti, Università degli Studi di Torino (Turim, 26 de Outubro de 2007).
- Ebbinghaus, B.; Visser, J. (eds.). 2000. "A comparative profile", in *Trade unions in Western Europe since 1945*, (Londres, Macmillan).
- ETUC. 2006a. (CES) *Challenging times: Innovative ways of organizing working time: The role of trade unions*. Relatório sobre a conferência da CES realizada em Londres em Novembro de 2005, (Bruxelas).
- . 2006b. *The coordination of collective bargaining 2007*, Resolução adoptada pelo Comité Executivo da CES, (Dezembro de 2006, Bruxelas).
- . 2007. *The coordination of collective bargaining 2008*, Resolução adoptada pelo Comité Executivo da CES, (Dezembro de 2006, Bruxelas).
- Comissão Europeia, 2004. *Industrial Relations in Europe 2004* (Bruxelas).
- . 2006a. *Employment in Europe 2006* (Bruxelas).
- . 2006b. *The impact of ageing on public expenditure: Projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004–2050)*. European Economy, Special report No. 1/2006 (Bruxelas).
- . 2006c. *The PEPPER III Report: Promotion of employee participation in profits and enterprise results in the new Member and candidate countries of the European Union*. Lowitzsch, J. (ed.). (Inter-University Centre Split/Berlin, Institute for Eastern European Studies, Universidade Livre de Berlim).
- . 2006d. *Industrial Relations in Europe 2006*, (Bruxelas, Comunidades Europeias).
- . 2007a. *Employment in Europe 2007*, (Bruxelas).
- . 2007b. *Towards common principles of flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, (Luxemburgo).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2007. *Fourth European Working Conditions Survey* (Luxemburgo).
- Europol. 2008. *Trafficking in human beings in the European Union: A Europol perspective*, (Haia).
- Eurostat. 2007. *Europe in figures: Eurostat Yearbook 2006–07*, (Luxemburgo).
- Evans, J.; Callan, S. 2003. *Firms' contribution to the reconciliation between work and family*. CESifo DICE Report 4/2003 (Munique).
- Fultz, E. (ed.). 2002. *Pension reform in Central and Eastern Europe. Volume 1: Restructuring with privatization: Case studies of Hungary and Poland; Volume 2: Restructuring of public pension schemes: Case studies of the Czech Republic and Slovenia*, (Budapeste, BIT).

- ; Ruck, M.; Steinhilber, S. (eds). 2003. *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland*, (Budapeste, BIT).
- ; 2004. "Pension reform in the EU accession countries: Challenges, achievements and pitfalls, in *International Social Security Review*, Vol. 57, No. 2, pp. 3-24, Abril. (Genebra, BIT).
- ; Stanovnik, T. (eds). 2004. *The collection of pension contributions: Trends, issues and problems in Central and Eastern Europe*, (Budapeste, BIT).
- Gimpelson, V. 2007. "Labour market flexibility and security: The Russian way", in *Reconciling labour flexibility with social cohesion: The experiences and specificities of Central and Eastern Europe* (Conselho da Europa, Estrasburgo).
- ; Kapelyushnikov, R.I. (eds). 2007. *Wages in Russia: Evolution and differentiation* (Moscou, HSE) (em russo).
- gemejer, K.; Scholz, W. 2004. "Nachhaltig, sicher und angemessen? Die Reformstrategie der Weltbank und die Rentenreformen in Polen, Ungarn, Tschechien und anderen osteuropäischen Ländern. Eine Neubetrachtung", in *Deutsche Rentenversicherung*, Nov.– Dez. 2004 (Frankfurt) (em alemão).
- Hornung-Draus, R. 2004. *The role of national and European employer organisations in the 21st century*, Warwick Papers in Industrial Relations, No. 73 (Coventry).
- Hülsmann, J.; Kohl, H. 2006. *Capacities for social dialogue in the new EU Member States and in Bulgaria, Romania and Turkey* (Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, Dublin).
- BIT. 2002. *327th Report of the Committee on Freedom of Association*, Governing Body, 283rd Session, Geneva, March 2002 (Genebra) (GB.283/8, paras 884–898 (Case N.º2146, Jugoslavia).
- ; 2003. *General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (No.95) and the Protection of Wages Recommendation (No. 85)*, 1949, Report III (Part 1B), ILC, 91st Session, Geneva, 2003, (Genebra).
- ; 2005a. A global alliance against forced labour, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Report I(B), ILC, 93rd Session, Geneva, 2005 (Genebra).
- ; 2005b. *Conclusions*, Seventh European Regional Meeting, Budapeste, Fev. 2005.
- ; 2006a. *The end of child labour: Within reach*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Report I(B), ILC, 95th Session, Geneva, 2006 (Genebra).
- ; 2006b. *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, Fourth edition (Genebra).
- ; 2007. *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, Fifth edition (Genebra).
- ; 2008. *Liberdade sindical na prática: lições a retirar*, Relatório I(B), CIT, 97ª Sessão, Geneva, 2008 (Lisboa, BIT).
- Kümmerling, A.; Lehnndorff, S. 2007. *Extended and unusual working hours in European Companies*, (Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, Luxemburgo).
- Leira, A. 2002. *Working parents and the welfare state: Family change and policy reform in Scandinavia*, (Cambridge University Press).
- Mansoor, A.; Quillin, B. (eds.). 2006. *Migration and remittances: Eastern Europe and the former Soviet Union*, (Washington, DC, World Bank).
- Messenger, J.C. (ed.). 2004. *Working time and workers' preferences in industrialized countries: Finding the balance*, (London and New York, Routledge).
- Micevska, M. 2004. *Unemployment and labour market rigidities in South-East Europe*, (Viena, The Vienna Institute for International Economic Studies).
- Moss, P.; Deven, F. (eds.). 1999. *Parental leave: Progress or pitfalls?* (Bruxelas, CVBG Centrum voor Bevolkings-en Gezinsstudie).
- Nestler, K.; Kailis, E. 2003. "Working time spent on continuing vocational training in enterprises in Europe", in *Statistics in Focus*, (Eurostat, Jan. 2003).
- OCDE. 2003. *Employment Outlook 2003* (Paris).
- ; 2004. *Employment Outlook 2004* (Paris).
- ; 2007. *Employment Outlook 2007* (Paris).
- Presser, H.B.; Gornick, J.C.; Parashar, S. 2008. "Gender and nonstandard work hours in 12 European countries", in *Monthly Labor Review*, Fevereiro de 2008.
- Rutkowski, J.; Scarpetta, S. and Banerji, A. 2005. *Enhancing job opportunities: Eastern Europe and the former Soviet Union*, (Washington, DC, World Bank).
- Thorhill, J. et al.: "Accent on égalité: Europe loses patience with its wealthy elite", *Financial Times*, 8 de Junho de 2008.
- World Bank. 2005a. *Pension reform and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance* (Washington, DC).
- ; 2005b. *Russian Federation: Reducing poverty through growth and social policy reform*, Report No. 28923- RU (Washington, DC).
- ; 2006. *Global Economic Prospects: Economic Implications of Remittances and Migration*, (Washington, DC).

