



► Responder à crise e promover um desenvolvimento inclusivo e sustentável através de uma nova geração de políticas de emprego abrangentes

110.ª Sessão da Conferência
Internacional do Trabalho, 2022



Relatório V

► Responder à crise e promover um desenvolvimento inclusivo e sustentável através de uma nova geração de políticas de emprego abrangentes

Terceira discussão recorrente sobre o objetivo estratégico de emprego

Quinto item na agenda

ISBN 978-972-704-460-3 (Web pdf)

Primeira edição 2022

A tradução e edição desta publicação só foi possível com o financiamento do Governo de Portugal, através do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (GEP-MTSSS).

As designações constantes das publicações da OIT, que estão em conformidade com a prática das Nações Unidas, e a apresentação do material nelas contido, não significam a expressão de qualquer juízo de valor por parte do *Bureau* Internacional do Trabalho em relação ao estatuto jurídico de qualquer país, zona ou território ou das suas autoridades ou à delimitação das suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões expressas nos artigos assinados, nos estudos e noutros contributos, continua a ser exclusiva dos seus autores e autoras, pelo que a sua publicação não constitui uma aprovação por parte do *Bureau* Internacional do Trabalho das opiniões expressas nos mesmos.

A referência ou a não referência a nomes de empresas, produtos ou procedimentos comerciais não implica qualquer apreciação favorável ou desfavorável por parte do *Bureau* Internacional do Trabalho.

Para mais informações sobre as publicações e os produtos digitais da OIT, visite o nosso sítio na Internet:
www.ilo.org/publns

Formato por TTE: Confrep-ILC110(2022)- V-[EMPLO-220301-001]-En.docx Impresso pela Organização Internacional do Trabalho, Genebra, Suíça

► Índice

	Página
Introdução.....	7
Capítulo 1. Tendências do mercado de trabalho e a evolução das políticas de emprego:	
Enquadramento	9
1.1. Tendências do mercado de trabalho.....	9
1.1.1. O impacto da crise	9
1.1.2. Grupos desfavorecidos	11
Jovens	11
Mulheres	13
Empresas e trabalhadores informais	14
Trabalhadores pouco qualificados.....	16
Setores mais fortemente atingidos	17
1.1.3. Perturbações nas competências e na formação.....	18
1.1.4. Impacto nas transições de trabalhadores	19
1.1.5. Desafios estruturais de longo prazo	21
Alterações climáticas	21
Novas tecnologias.....	23
Comércio e globalização	24
Alterações demográficas.....	25
1.2. Tendências políticas	26
1.2.1. Quadros da política de emprego abrangentes e políticas nacionais de emprego	27
1.2.2. Políticas ativas do mercado de trabalho e programas de emprego público.....	29
1.2.3. Políticas de emprego direcionadas para grupos e setores desfavorecidos	30
Políticas de emprego jovem	31
Políticas de emprego para trabalhadores mais velhos	31
Políticas de emprego para a igualdade de género.....	32
Políticas de emprego para trabalhadores da economia informal	32
1.2.4. Políticas de competências e aprendizagem ao longo da vida para tirar partido das oportunidades de trabalho futuras	33
1.2.5. Políticas macroeconómicas centradas no emprego.....	34
1.2.6. Políticas setoriais (incluindo comércio, políticas verdes).....	36
Capítulo 2. Uma nova geração de políticas de emprego para um melhor futuro do trabalho	39
2.1. Uma nova geração de políticas de emprego abrangentes apoiadas pela OIT	39
2.2. A relação entre transformação estrutural, recuperação e políticas de emprego	42

2.3. Transições no sentido de mais igualdade e inclusão: A necessidade de uma abordagem centrada no ser humano	42
2.4. Áreas de política para um melhor futuro do trabalho: O “como”	43
2.4.1. Políticas para uma transformação estrutural inclusiva.....	44
Políticas macroeconómicas para alcançar pleno emprego e emprego produtivo.....	44
Políticas setoriais.....	45
Políticas para as alterações climáticas	47
Ecossistema de produtividade e empresas sustentáveis	48
Investimentos em infraestruturas e ambiente intensivos em emprego.....	51
Políticas de desenvolvimento de competências	52
Um enquadramento político sensível a conflitos e que responde à paz em contextos frágeis.....	53
2.4.2. Políticas para transições equitativas e bem-sucedidas.....	54
Transições no decurso da vida	54
Políticas do mercado de trabalho direcionadas.....	56
Políticas para promover a transição para a formalidade.....	58
2.4.3. Políticas de resposta às dimensões de género	60
2.4.4. Ligação entre emprego e políticas de proteção social.....	63
2.5. Financiamento do desenvolvimento e de uma recuperação equitativa, inclusiva e geradora de emprego	65
Capítulo 3. Projetar as políticas de emprego para o nível seguinte:	
Progresso no trabalho do <i>Bureau</i>	69
3.1. Informações do mercado de trabalho	69
3.2. Produtos de análise e conhecimento.....	70
3.3. Serviços de aconselhamento sobre políticas	72
3.4. Monitorização e avaliação de impacto.....	73
3.5. Ações relacionadas padrão	74
3.6. Reforço de capacidades	75
3.7. Comunicação e sensibilização.....	77
3.8. Coordenação e parcerias para programas e políticas de emprego bem-sucedidas (incluindo mobilização de recursos).....	78
Capítulo 4. Conclusões	81

Lista de tabelas

Tabela 1. Variação do rendimento do trabalho após medidas de apoio, por características dos trabalhadores, países selecionados, segundo trimestre de 2020	12
Tabela 2. Posição da Dívida Bruta (em %PIB) por região/rendimento, 2001–2025	36
Tabela 3. Seleção de cursos sobre elementos específicos de quadros abrangentes de políticas de emprego	76

Lista de Imagens

Imagem 1.	Decomposição do déficit de horas trabalhadas	10
Imagem 2.	Tendência nos níveis de emprego globais, 2006–21, por sexo.....	13
Imagem 3.	Mudança no emprego por formalização e estatuto, relativo ao mesmo trimestre em 2019, 2020/2T a 2021/2T (percentagens).....	16
Imagem 4.	Mudanças no emprego no plano nacional, por nível de competências, segundo trimestre de 2020 (ano a ano) (percentagem).....	17
Imagem 5.	Desajustamento de qualificações por região, dados de 2020 (percentagens).....	18
Imagem 6.	Mudanças (em pontos) trimestrais nos fluxos de entrada para o emprego e nos fluxos de saída do emprego	20
Imagem 7.	Decomposição dos fluxos trimestrais de saída do emprego em 2020/2T	21
Imagem 8.	Empregos criados e destruídos num cenário de transição energética por profissão, até 2030	22
Imagem 9.	Empregos criados e destruídos num cenário de economia circular por profissão, até 2030	23
Imagem 10.	Implementação integrada de PAMT, 2021 (percentagens)	30
Imagem 11.	Despesa adicional e receitas cessantes em resposta à pandemia da COVID-19, por nível de rendimento (percentagem do PIB de 2020)	35
Imagem 12.	Políticas de emprego que contemplam as questões de género para apoiar uma recuperação centrada no ser humano.....	40
Imagem 13.	Exemplos de transições durante a vida e fatores impulsionadores de mudança	55
Imagem 14.	Políticas de emprego integradas e proteção social universal	64

Lista de caixas

Caixa 1.	Mulheres em sistemas agroalimentares e economias rurais	14
Caixa 2.	A Estratégia Nacional de Recuperação de Emprego das Filipinas.....	44
Caixa 3.	Transformação estrutural no Uganda.....	46
Caixa 4.	Priorização da transformação rural no planeamento estratégico no Suriname	46
Caixa 5.	O caminho no sentido da formalização do emprego na China	46
Caixa 6.	Abordagens baseadas em recursos locais.....	51
Caixa 7.	Princípios orientadores para a análise da coerência das políticas relativamente à migração num país.....	57
Caixa 8.	Transição para a formalidade através de empregos verdes	58
Caixa 9.	Políticas setoriais e macroeconómicas que contemplem as questões de género	61
Caixa 10.	Reforçar as dimensões de género na orientação profissional na Malásia	61
Caixa 11.	Apoiar mulheres nas STEM	62

Caixa 12. Superação do fosso digital de género	62
Caixa 13. Programas de infraestruturas que contemplam as questões de género	62
Caixa 14. Inovar na comunicação, investigação e recolha de dados	71

► Introdução

1. Os mercados de trabalho estão a ser alvo de grandes transições causadas pelos fatores impulsionadores do futuro do trabalho, incluindo alterações climáticas, alterações demográficas, globalização e mudanças tecnológicas. Neste contexto, existem desafios e oportunidades e o sucesso de tais transições dependerá de como e se a estrutura das economias e dos mercados de trabalho por todo o mundo se irá transformar. Além disso, o impacto da crise da COVID-19, ainda em curso, “afetou de forma desproporcional as pessoas mais desfavorecidas e vulneráveis... [e] exacerbou os défices de trabalho digno pré-existentes, aumentou a pobreza, alargou as desigualdades e expôs os défices digitais dentro e entre países.”¹ Em tais condições, o caminho no sentido da recuperação e da transformação estrutural inclusiva para um desenvolvimento sustentável e para a redução da pobreza requer quadros políticos abrangentes que se adaptem, de forma continuada, às circunstâncias em constante mudança, ao mesmo tempo que perseguem uma visão clara de longo prazo. Estes quadros necessitam de fornecer soluções inovadoras com base em evidências atualizadas, devem adotar uma abordagem centrada no ser humano que não deixe ninguém para trás, devem contribuir para o desenvolvimento sustentável e uma transição justa e deverão procurar transformar e reforçar economias e mercados de trabalho através da criação de empregos dignos. Existe uma ampla necessidade de tais quadros aos níveis global e nacional, tanto em economias industrializadas, emergentes como em desenvolvimento.
2. Neste contexto, a terceira discussão recorrente sobre o objetivo estratégico de emprego na 110.^a sessão da Conferência Internacional do Trabalho de 2022 fornece uma oportunidade para os constituintes tripartidos da Organização Internacional do Trabalho (OIT) reverem, de forma crítica, as ações encetadas pelos Estados-membros e pelo Bureau, desde a última discussão recorrente realizada em 2014,² para avaliar a eficiência destas ações e para considerar opções para o futuro. A discussão tem como objetivo fornecer uma atualização sobre o progresso realizado pelo *Bureau* e pelos Estados-membros em termos da implementação de quadros de política de emprego abrangentes para assegurar justiça social e uma globalização justa, conforme o apelo da Declaração da OIT Sobre Justiça Social para uma Globalização Justa.³
3. A primeira discussão recorrente sobre o objetivo estratégico de emprego,⁴ realizada na 99.^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho em 2020, inaugurou o ciclo de discussão dos objetivos estratégicos da OIT após a adoção da Declaração da OIT Sobre Justiça Social para uma Globalização Justa em 2008. Essa primeira discussão foi realizada um ano após a adoção do Pacto Global para o Emprego⁵ em 2009 no rescaldo da grande recessão, numa altura em que a comunidade internacional estava a encetar uma ação coordenada para evitar a agudização da crise e para apoiar a recuperação económica e do mercado laboral. A segunda discussão recorrente sobre emprego⁶ foi realizada em 2014 durante um período de desaceleração económica a nível

¹ OIT, [Resolução relativa ao Apelo Mundial à Ação – Para uma recuperação da crise da COVID-19 centrada nas pessoas que seja inclusiva, sustentável e resiliente](#), Conferência Internacional do Trabalho, 109.^a Sessão, Junho de 2021, para. 3.

² OIT, [Políticas de emprego para uma recuperação e desenvolvimento sustentáveis](#), CIT.103/VI, 2014.

³ OIT, [Declaração da OIT sobre justiça social para uma globalização justa](#), 2008.

⁴ OIT, [“A Discussion on the Strategic Objective of Employment”](#), Relatório do Comité para a Discussão Recorrente sobre Emprego, Conferência Internacional do Trabalho, 99.^a Sessão, Registo Provisório N.º 18, 2010.

⁵ OIT, [“Ultrapassar a crise: Um pacto global para o emprego”](#), Conferência Internacional do Trabalho, 98.^a Sessão, 2009.

⁶ OIT, [“A recurrent discussion on the strategic objective of employment”](#), Relatório do Comité para a Discussão Recorrente sobre Emprego, Conferência Internacional do Trabalho, 103.^a Sessão, Registo Provisório N.º 12(Rev.), 2014.

global, austeridade e medidas de consolidação orçamental adotadas em muitos países, e ainda um ambiente incerto para empresas que restringiu, de forma severa, o investimento e os esforços para colmatar as dimensões cíclicas e estruturais da crise do emprego.

4. A terceira discussão recorrente sobre o objetivo estratégico de emprego será realizada numa altura em que os fatores impulsionadores do futuro do trabalho e o impacto da crise do COVID-19 estão a determinar os resultados do mercado de trabalho, enquanto os desafios duradouros do mercado de trabalho continuam a persistir, incluindo a informalidade, a baixa produtividade, as desigualdades e discriminação no mercado de trabalho, alguns dos quais refletem o processo mal sucedido de transformação estrutural. Assim, este relatório irá definir o enquadramento para processos de recuperação resilientes, sustentáveis e inclusivos conforme o Apelo Mundial à Ação⁷ bem como processos de transformação estrutural sustentáveis, a longo prazo, no sentido de economias mais verdes, mais justas, mais inclusivas e mais resilientes e transições bem-sucedidas e equitativas de trabalhadores na direção de um melhor futuro de trabalho conforme apelo na Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho.⁸
5. Este relatório de enquadramento consiste nas cinco partes seguintes. Como pano de fundo, o Capítulo 1 revê o impacto dos fatores impulsionadores do futuro do trabalho e a pandemia do COVID-19 nos mercados de trabalho e a evolução das respostas políticas. O Capítulo 2 fornece um enquadramento concetual para o entendimento da narrativa que levará a quadros de política de emprego bem-sucedidos. Introduce uma “nova geração de políticas de emprego” e examina o porquê de tais políticas de emprego serem a chave para uma transformação estrutural inclusiva e a razão pela qual a igualdade e a inclusão são relevantes para se alcançarem os objetivos últimos de redução da pobreza e de sociedades inclusivas e centradas no ser humano. Discute áreas de atuação política e fornece exemplos de implementações bem-sucedidas. O Capítulo 3 analisa o progresso realizado desde a segunda discussão recorrente e tenta detalhar o que é necessário da parte da OIT para fornecer serviços ainda mais eficazes relativamente a quadros abrangentes das políticas de emprego. O Capítulo 4 resume as conclusões do relatório.

⁷ OIT, *Resolução relativa ao Apelo Mundial à Ação – Para uma recuperação da crise da COVID-19 centrada nas pessoas que seja inclusiva, sustentável e resiliente*.

⁸ OIT, *Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho*, 2019.

► Capítulo I

Tendências do mercado de trabalho e a evolução das políticas de emprego: enquadramento

1.1. Tendência do mercado de trabalho⁹

1.1.1. O impacto da crise

6. A pandemia manteve um punho firme sobre a economia global pelo segundo ano consecutivo em 2021 e continuou a causar problemas graves em grande parte do mundo. Cada nova vaga causa retrocessos e desacelera a recuperação, seguindo diferentes padrões entre diferentes setores e países. Os ganhos no trabalho digno alcançados no período que antecedeu a pandemia foram, em grande medida, revertidos. Os défices do mercado de trabalho pré-existentes estão a diminuir as perspetivas para uma recuperação rápida e sustentável em muitos países.
7. As perdas de emprego e redução de horas de trabalho diminuíram os rendimentos. A ausência de sistemas de proteção social adequados em muitos países combinou o stress financeiro sobre agregados familiares já em situação de vulnerabilidade económica com os efeitos em cascata sobre a saúde e a nutrição.¹⁰ Este facto contribuiu, mais uma vez, para desigualdades crescentes tanto no seio dos países como entre países e regiões.¹¹ Além disso, a pandemia empurrou milhões de crianças e adultos para a pobreza, com as novas estimativas a sugerir que em 2020, mais 77 milhões de crianças e adultos caíram na pobreza extrema (a viver com menos de 1,90 dólares por dia medidos em paridades de poder de compra). Além disso, o número dos trabalhadores extremamente pobres que não ganham o suficiente através do seu trabalho para se manterem a si e às suas famílias acima do limiar da pobreza, aumentou em 8 milhões.¹² Cerca de 12 por cento da população global, 928 milhões de pessoas, viveram uma situação de grave insegurança alimentar em 2020.¹³
8. No geral, os indicadores chave do mercado de trabalho em todas as regiões não voltaram aos níveis pré-pandemia (imagem 1). Prevê-se que países da Europa e da Ásia e Pacífico se aproximem mais de alcançar esse objetivo, sendo que a previsão se mantém sombria para o Sudeste Asiático, América Latina e Caraíbas.

⁹ Esta secção de tendências baseia-se em versões atuais e anteriores das seguintes fontes: OIT, “ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Eighth edition”, Outubro de 2021; OIT, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*, 2022.

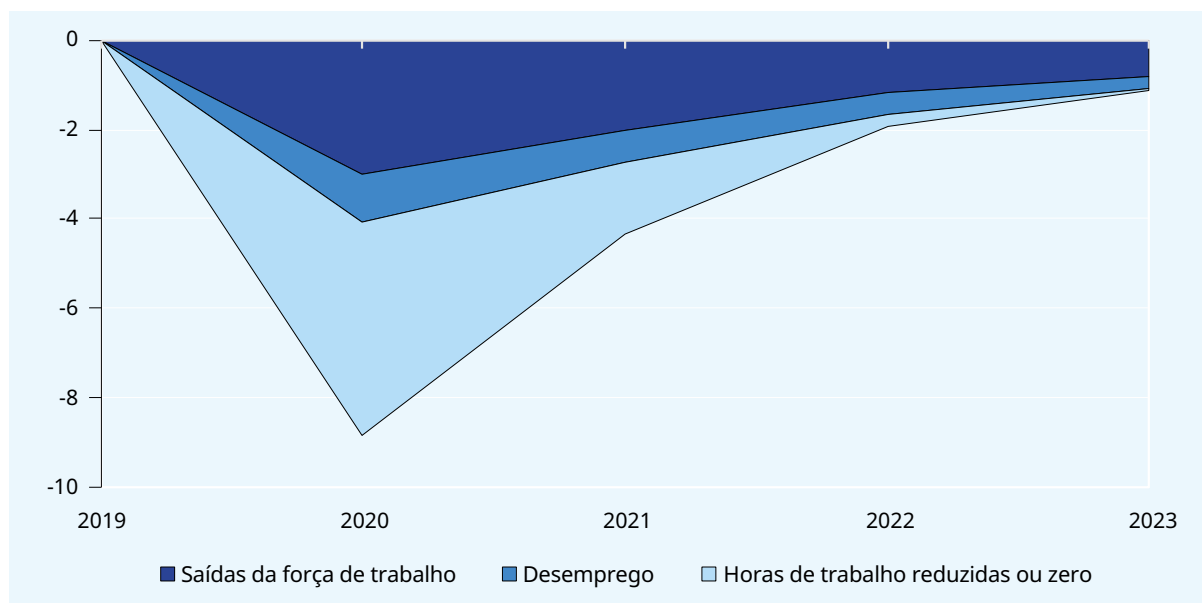
¹⁰ OIT, *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020–22: A proteção social numa encruzilhada – em busca de um futuro melhor*, 2021.

¹¹ Esta é também uma mensagem clara do mais recente relatório do Banco Mundial *Global Economic Prospects*. Consultar: World Bank, *Global Economic Prospects, January 2022*, 2022.

¹² OIT, *World Employment and Social Outlook*, 2022.

¹³ Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola, UNICEF, Programa Alimentar Mundial e Organização Mundial de Saúde (OMS), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming Food Systems for Food Security, Improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for All*, 2021.

► Imagem 1. Decomposição do défice de horas trabalhadas



Fonte: OIT, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*, 2022.

9. Um retorno ao desempenho pré-pandemia mantém-se inatingível para grandes partes do mundo num futuro próximo. Com base nas mais recentes previsões económicas, a OIT prevê que o total de horas trabalhadas a nível global em 2022 se mantenha quase 2 por cento abaixo do nível pré-pandemia, já ajustando ao crescimento populacional. Isto corresponde a um défice de 52 milhões de empregos a tempo completo (com base numa semana de trabalho de 48 horas). Prevê-se que o desemprego global atinja 207 milhões em 2022, excedendo o nível de 2019 em aproximadamente 21 milhões.
10. Os padrões de recuperação do mercado laboral diferem entre setores, países e regiões. Desde os primeiros sinais de recuperação as tendências de crescimento de emprego em países de baixo e médio rendimento mantiveram-se significativamente baixas quando comparadas com as tendências em países de altos rendimentos, facto que é largamente explicado pelas baixas taxas de vacinação e pelo espaço orçamental mais restrito no primeiro grupo de países.¹⁴ O impacto foi especialmente grave e a recuperação foi particularmente lenta nesses países com níveis mais elevados de desigualdade, condições de trabalho menos protegidas, níveis mais altos de informalidade e sistemas de proteção social mais fracos. Tais desigualdades e pontos fracos estruturais subjacentes estão a piorar e a estender os impactos negativos da pandemia. Assim, quaisquer medidas de alívio têm menor probabilidade de chegar aos que mais precisam e as desigualdades dentro dos países vão continuar a aumentar.
11. Um desses pontos fracos estruturais é a grande extensão da economia informal em muitos países em desenvolvimento (incluindo trabalhadores informais e empresas no setor formal e informal), facto que reduz a eficácia de alguns instrumentos da política. Além disso, dado o financiamento limitado disponível para apoiar pequenas e médias empresas, o apoio chegou a muito poucas empresas na maioria dos países em desenvolvimento. Além disso, as empresas mais pequenas testemunharam maiores reduções no emprego, na produtividade e nas horas de trabalho do que os seus homólogos maiores, independentemente de serem formais ou informais.

¹⁴ OIT, "ILO Monitor. Eighth edition".

12. A recuperação económica assimétrica por todo o mundo começou a provocar efeitos em cascata de longo prazo em termos de permanência da incerteza, instabilidade e estrangulamentos da produção que estão a despoletar escaladas de preços. As perturbações prolongadas na procura e oferta de emprego causaram instabilidade significativa nas cadeias de abastecimento mundiais. Outros fatores como, por exemplo, mudanças na procura de mercado, a utilização crescente de serviços *online*, o disparar dos custos de transação e as alterações induzidas pela pandemia à disponibilidade de mão-de-obra criaram estrangulamentos em muitos setores. Uma vez que os preços das mercadorias e bens essenciais continuam a aumentar e a inflação global está a tornar-se uma nova realidade apesar de crescimento económico e de mercados de trabalho débeis, a situação agravou o custo da crise causando reduções significativas no rendimento disponível real dos agregados familiares além das perdas de emprego.
13. Em resultado disso, a crise exacerbou as fragilidades e as persistentes injustiças sociais e políticas. Em muitos contextos está a reforçar padrões e perceções de discriminação e indignação, pondo, assim, em causa, a confiança e a coesão social no seio de indivíduos e comunidades. Por sua vez, isto despoletou novas aflições e agravou dinâmicas de conflitos sociais pré-existentes tornando, assim, a crise numa crise multidimensional crescente que ameaça causar disrupções mais amplas sobre a coesão social, a paz e a estabilidade. A incapacidade real ou sentida de governos para responder às crises adequadamente e de forma justa aprofundou a erosão da confiança nas autoridades governamentais. Em ambientes que já são afetados por conflitos, a situação atual criou, com frequência, mais instabilidade e aumentou o risco de violência. O que, para além disso, anda normalmente de mãos dadas com uma eficácia reduzida de medidas de contenção do vírus que pode criar um círculo vicioso no qual a doença e os conflitos se reforçam mutuamente.¹⁵

1.1.2. Grupos desfavorecidos

14. A pandemia da COVID-19 teve um impacto particularmente grave em quase todos os grupos que já eram desfavorecidos ou vulneráveis antes da crise. Além dos grupos discutidos em detalhe abaixo, estes grupos incluem pessoas com deficiência, pessoas de diferentes raças e etnias e muitas mais. Enquanto a discussão de cada um destes grupos separadamente estará fora do âmbito deste relatório, todos estes grupos merecem uma atenção especial nas estratégias de recuperação e devem ter apoio total de modo a evitar o alargamento das lacunas existentes e deixá-los ainda mais para trás. É o caso particular de pessoas que sofrem de discriminações variadas e intersectoriais e que inclui discriminação contra grupos que pertencem a mais do que um grupo desfavorecido.

Jovens

15. A pandemia da COVID-19 e as suas consequências económicas tiveram um efeito devastador na educação, formação, perspectivas de emprego e transições no mercado de trabalho dos jovens.
16. O fecho prolongado de escolas, universidades e outras instituições de ensino em muitos países enfraqueceu, de forma significativa, os resultados de aprendizagem o que terá implicações em cascata a longo prazo sobre o emprego e a educação futura dos jovens.
17. Em 2019, os jovens representavam cerca de 13 por cento do emprego total, mas constituíram quase um terço das perdas de emprego em 2020. Houve uma variação considerável entre países, mas os jovens sofreram, de forma desproporcional, na grande maioria dos países. Em países de rendimento elevado, os níveis de emprego entre os jovens do sexo feminino e masculino caíram

¹⁵ OIT, Interpeace, United Nations Peacebuilding Support Office and WHO, *From Crisis to Opportunity for Sustainable Peace: A Joint Perspective on Responding to the Health, Employment and Peacebuilding Challenges in Times of COVID-19*, 2020.

cinco vezes mais por comparação com os o que se verificou entre os adultos.¹⁶ Em países de rendimento médio, as perdas de emprego entre os jovens foram cerca do dobro das dos adultos.

18. O impacto desproporcionalmente negativo da pandemia sobre os jovens deve-se, parcialmente, ao facto de alguns dos setores mais atingidos, por exemplo, o turismo, empregarem uma grande percentagem de jovens, particularmente do sexo feminino. Por exemplo, os jovens constituíam 30 por cento da mão-de-obra no setor do turismo no Canadá, Estados Unidos da América e Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte antes da crise, mais do dobro do que representavam na economia como um todo.¹⁷
19. Mais importante, parte da razão pela qual os jovens foram muito afetados foi porque beneficiaram significativamente menos das medidas de resposta orçamental criadas para mitigar as perdas de emprego e de rendimento entre os trabalhadores (tabela 1).¹⁸

► **Tabela 1. Variação do rendimento do trabalho após medidas de apoio, por características dos trabalhadores, países selecionados, segundo trimestre de 2020**

	Peru	Brasil	Viet-name	Itália	Reino Unido	Estados Unidos
Todos os trabalhadores	-56,2	-21,3	-6,9	-4,0	-2,9	-9,3
Jovens	-73,5	-30,1	-25,1	-11,6	-18,9	-11,0
A trabalhar por conta própria	-70,3	-24,9	-9,6	-21,1	n.a.	n.a.
Trabalhadores por conta de outrem	-48,9	-19,9	-5,4	-3,7	n.a.	n.a.
Homens	-55,3	-20,8	-6,5	-3,8	-5,1	-8,8
Mulheres	-57,9	-22,2	-7,5	-4,3	0,3	-10,0
Trabalhadores pouco qualificados	-61,7	-28,4	-6,7	-7,3	n.a.	n.a.
Trabalhadores com qualificações médias	-61,6	-24,2	-8,3	-7,1	n.a.	n.a.
Trabalhadores com qualificações altas	-48,5	-17,9	-3,2	-0,1	n.a.	n.a.

n.a. = indisponível.

Nota: Variação percentual entre o primeiro e o segundo trimestres de 2020 (exceto para Itália e o Vietname, para os quais o segundo trimestre de 2019 é utilizado como comparativo devido aos efeitos substanciais da pandemia nestes países durante o primeiro trimestre de 2020 e também devido à sazonalidade nos dados vietnamitas). Para o Reino Unido e os Estados Unidos, o rendimento laboral pós-apoio de colaboradores só é utilizado devido às restrições de dados (os colaboradores constituem a maioria da mão-de-obra em ambos os países). Em todos os outros casos, o rendimento do trabalho posterior aos apoios inclui a compensações aos trabalhadores e rendimentos de trabalho por conta própria. O segundo trimestre de 2020 foi selecionado como o período mais adequado para analisar os efeitos da crise do COVID-19 porque este foi o período de máximo impacto na economia dos países da amostra.

Fonte: Os cálculos dos autores basearam-se em microdados harmonizados da OIT.

¹⁶ OIT, *An Update on the Youth Labour Market Impact of the COVID-19 Crisis*, Statistical Brief, 2021; Base de dados OIT para estatísticas do trabalho (ILOSTAT), 2022.

¹⁷ World Travel & Tourism Council, *Global Economic Impact & Trends 2021: Travel & Tourism Economic Impact 2021*, 2021.

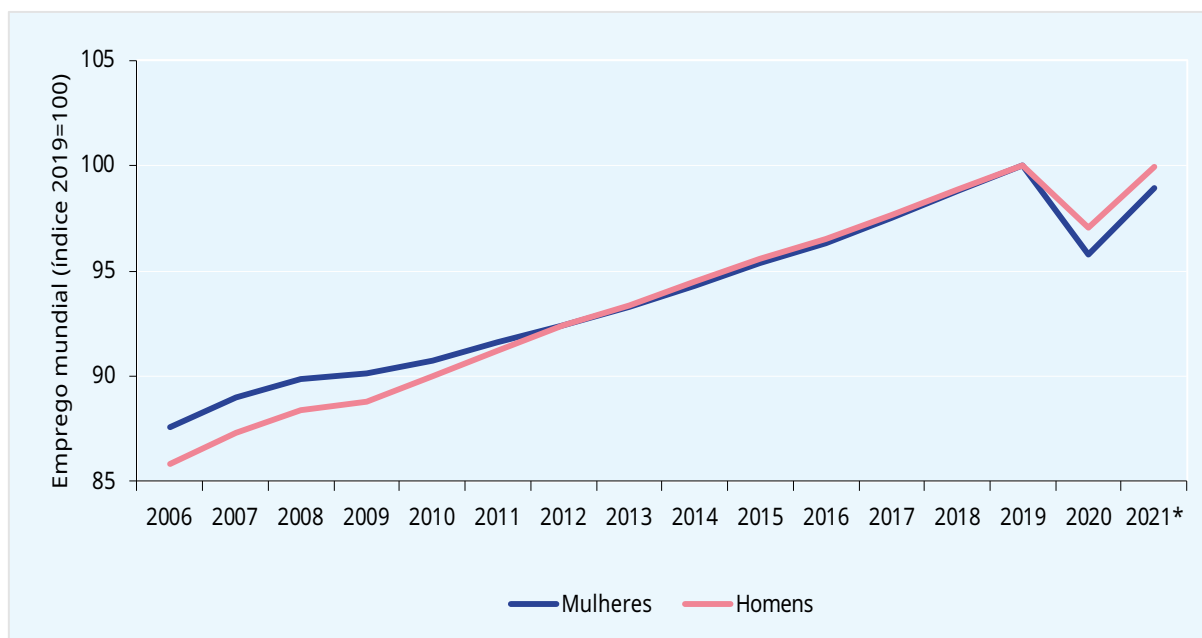
¹⁸ Niall O'Higgins, Sher Verick and Adam Elsheikhi, "On the Nature of the Impact of the COVID-19 Pandemic on Youth Labour Markets: A Cross-Country Analysis", paper, 2021.

20. O desaparecimento de oportunidades de emprego para jovens tem significado a saída generalizada de jovens do mercado de trabalho. Existe um alto risco de que esta saída a curto prazo de jovens se torne numa exclusão a longo prazo.
21. A pandemia global reforçou as tendências pré-existentes no sentido do emprego *online* e a curto prazo que já eram relativamente prevalentes entre os jovens. Apesar desse tipo de trabalho apresenta, indiscutivelmente, algumas oportunidades para jovens, cria também muitos desafios em termos da sua integração a longo no trabalho digno. Uma vez que estes empregos normalmente não comportam proteção social, isto traz efeitos adicionais de longo prazo sobre os jovens.¹⁹

Mulheres

22. Mesmo antes da crise, as mulheres enfrentavam condições desiguais no mercado de trabalho, verificando-se progressos lentos na redução das disparidades de género em termos de salários e qualificações e na melhoria da oferta de oportunidades de trabalho digno para mulheres. Além disso a crise impactou a população do sexo feminino de forma mais grave quando comparada com outros grupos.²⁰ Em 2020 as perdas de emprego foram maiores para as mulheres, situando-se em 4,2 por cento o que compara com 3,0 por cento nos homens. Isto contrasta com a crise financeira global de 2008-09, na qual os homens foram mais duramente atingidos do que as mulheres. As projeções demonstram que o emprego para homens e mulheres irá provavelmente recuperar em 2022, mas a uma velocidade mais lenta para mulheres. Em relação a 2021, estima-se que o emprego total das mulheres tenha sido inferior em 13 milhões face ao verificado em 2019 (imagem 2).

► Imagem 2. Tendência nos níveis de emprego globais, 2006–21, por sexo



Nota: * Projeção da OIT para 2021. Consultar o anexo metodológico em: OIT, *Building Forward Fairer: Women's Rights to Work and at Work at the Core of the COVID-19 Recovery*, Policy Brief, 2021.

¹⁹ OIT, *Tendências Globais para o Emprego Jovem 2020: a tecnologia e o futuro dos empregos*, 2020; OIT, *Perspetivas Sociais e de Emprego no Mundo da OIT: Tendências 2021*, 2021.

²⁰ OIT, *An Uneven and Gender-Unequal COVID-19 Recovery: Update on Gender and Employment Trends 2021*, Policy Brief, 2021.

23. Estes diferentes impactos por sexo estão ligados à segregação de género pelos diferentes setores e o facto de as mulheres terem trabalhado em alguns dos setores mais atingidos. No passado, a segregação setorial protegeu as mulheres dos piores impactos sobre o emprego porque os setores como, por exemplo, a indústria transformadora ou o setor da construção, nos quais a maioria dos trabalhadores eram homens, tenderam a contratar primeiro. Contudo, na crise atual os setores mais atingidos são os que empregam uma maioria de mulheres, por exemplo, serviços de alojamento e alimentação, trabalho doméstico e alguns segmentos da indústria transformadora intensivos em mão-de-obra como, por exemplo, a indústria do vestuário. Além disso, as mulheres são a espinha dorsal de muitos sistemas agroalimentares e economias rurais (caixa 1). No início de 2020, estimou-se que cerca de 40 por cento de todas as mulheres empregadas trabalhavam em setores com o mais elevado risco de perdas de emprego durante a crise.²¹ Esta número cresce até quase metade de todas as mulheres trabalhadoras (49,1 por cento) se for considerado um número de setores de risco médio-alto.²² Os números equivalentes para os homens foram de 36,6 e 40,4 por cento, respetivamente – uma diferença entre 3 a 9 pontos percentuais.

► Caixa 1. Mulheres em sistemas agroalimentares e economias rurais

As mulheres são a espinha dorsal de muitos sistemas agroalimentares e economias rurais. Estas representam cerca de 41 por cento da mão-de-obra agrícola mundial e trabalham como agricultoras, assalariadas e empreendedoras. No entanto, os impactos da pandemia exacerbaram, para as mulheres, as desigualdades de género preexistentes nas zonas rurais. As mulheres rurais estão normalmente concentradas em trabalhos de baixa produtividade e pouco qualificados e em trabalhos mal pagos, condições de trabalho fracas e acesso limitado a proteção social. Dado que muitas delas não estavam cobertas por um seguro de saúde ou proteção de rendimentos, a crise da COVID-19 colocou muitas mulheres rurais numa situação de mais grave exposição à vulnerabilidade. As mulheres rurais suportam um peso desproporcional dos cuidados não pagos e do trabalho doméstico que, em agregados pobres de países em desenvolvimento, normalmente incluem não apenas o cuidar de membros da família com necessidades, mas também a recolha de madeira e água. Este peso aumentou significativamente durante a crise do COVID-19.

24. O impacto negativo mais severo sobre as mulheres é também resultado de acesso desigual ao trabalho e à proteção social, e ainda a responsabilidades pelos cuidados desequilibradas.
25. Além disso, tal como aconteceu em crises anteriores as mulheres que normalmente se envolvem no emprego informal, incluindo em áreas rurais, estão em maior risco de perder as suas fontes de rendimento do que os homens, particularmente em países em desenvolvimento. A assimetria de género na proporção de trabalhadores informais nos setores mais fortemente atingidos foi ainda maior do que no setor formal, com 40 por cento das mulheres a trabalhar informalmente nesses setores no surgimento da crise, por comparação com 32 por cento de homens.²³

Empresas e trabalhadores informais

26. Em 2020, mais de 2 mil milhões de trabalhadores, ou 62 por cento de todas as pessoas a trabalhar a nível mundial, obtiveram rendimentos para a sua subsistência através da economia informal. O emprego informal representa 90 por cento do emprego total em países de baixo rendimento, 67 por cento em países de médio rendimento e 18 por cento em países de alto rendimento. Verificam-se padrões similares para as empresas informais (80 por cento das empresas a nível

²¹ Estes são “setores de alto risco”, nomeadamente, serviços de alojamento e restauração; comércio a grosso e a retalho; atividades imobiliárias, atividades empresariais e administrativas e indústria transformadora.

²² São indicados como “setores de médio-alto risco”, nomeadamente, artes, entretenimento e recreação; trabalhadores domésticas e outras atividades de serviços.

²³ OIT, “ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Third edition”, abril de 2020.

mundial), que são principalmente unidades de pequena escala não registadas, normalmente empregando dez ou menos trabalhadores pouco qualificados e não declarados, incluindo trabalhadores familiares não remunerados, principalmente mulheres, que trabalham em condições precárias. Os trabalhadores e as empresas informais são particularmente vulneráveis a choques económicos e normalmente não têm acesso a programas de assistência financeira relacionados com o COVID-19.

27. Durante as crises induzidas por choques financeiros/económicos, o setor informal, devido aos seus baixos custos de entrada, normalmente absorve trabalhadores que perderam empregos no setor formal e não estão cobertos por esquemas de proteção social.²⁴ No contexto de agregado familiar, as perdas de emprego podem resultar num aumento da oferta de trabalho feminino informal em resposta ao *layoff* de um cônjuge. Por exemplo, durante a crise financeira Asiática de 1997, o emprego no setor informal aumentou na Indonésia como mecanismo de solução de agregado familiar.²⁵
28. Em contraste, no início da crise da COVID-19, o emprego informal foi negativamente impactado devido aos confinamentos e outras medidas de contenção, que impediram que empresas e trabalhadores informais se envolvessem em atividades económicas.²⁶ A OIT estima que a partir de abril de 2020, quase 1,6 mil milhões de trabalhadores da economia informal foram significativamente impactados pela pandemia da COVID-19, levando a um declínio estimado dos seus rendimentos de 60 por cento. Além disso, uma das principais razões para a revisão em alta das perdas de horas de trabalho em 2020 e para perdas maiores em países em desenvolvimento foi a grande proporção de emprego informal nestas economias.²⁷ Com base na análise de dados de 11 países, durante a crise do COVID-19, os trabalhadores informais assalariados tinham em média três vezes mais probabilidade de perder o seu emprego do que os que trabalhavam num emprego formal (imagem 3).²⁸ Existem ainda alguma evidência dos países em desenvolvimento de que o emprego informal representou uma parte desproporcionalmente grande da do emprego recuperado à medida que foram enfraquecendo as medidas de encerramento de empresas e de confinamento total e a crescente pobreza tendeu a levar as pessoas a aceitar qualquer trabalho disponível de modo a sobreviver.²⁹

²⁴ Para uma discussão sobre informalidade, consultar, por exemplo, Johannes P. Jütting e Juan R. de Laiglesia, “Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries”, Centro para o Desenvolvimento da OCDE, 2009.

²⁵ Makiko Matsumoto and Sher Verick, *Employment Trends in Indonesia over 1996–2009: Casualization of the Labour Market during an Era of Crises, Reforms and Recovery*, Employment Working Paper No. 99, OIT, 2010.

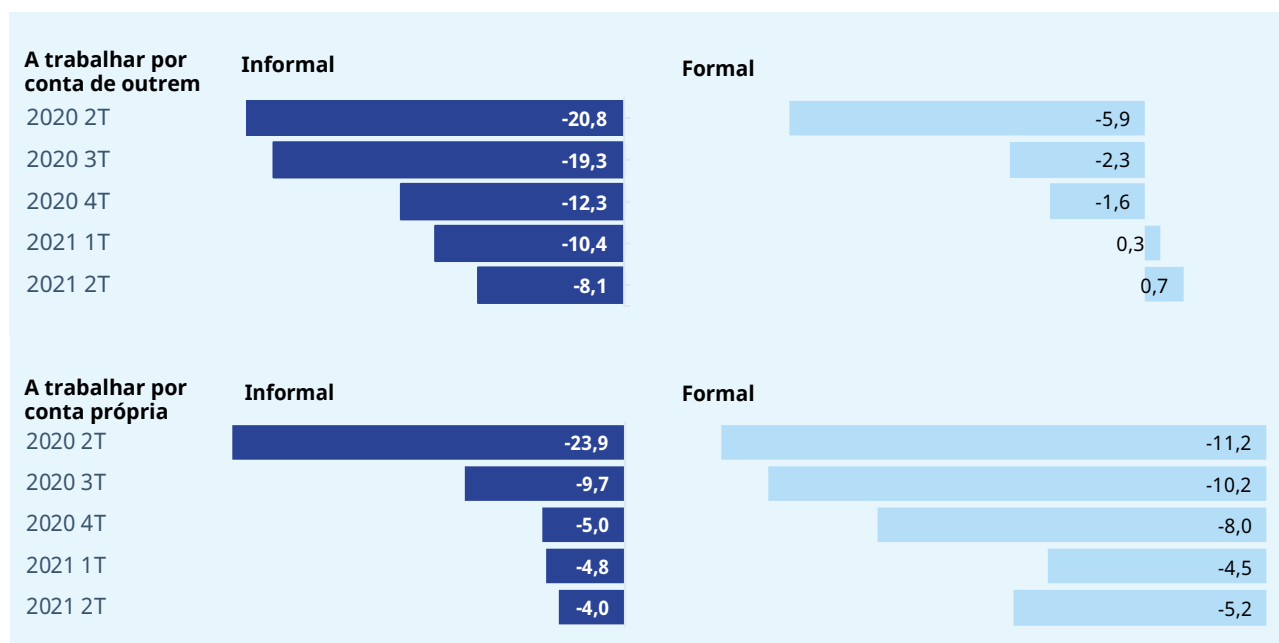
²⁶ OIT, *Impact of Lockdown Measures on the Informal Economy*, ILO Brief, 2020.

²⁷ OIT, “ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Sixth edition”, setembro de 2020.

²⁸ OIT, *World Employment and Social Outlook*, 2022.

²⁹ OIT, *Employment and Informality in Latin America and the Caribbean: An Insufficient and Unequal Recovery*, Nota Técnica, Labour Overview Series, 2021.

► **Imagem 3. Mudança no emprego por formalização e estatuto, relativo ao mesmo trimestre em 2019, 2020/2T a 2021/2T (percentagens)**



Nota: A imagem mostra o emprego mediano relativamente ao mesmo trimestre de 2019 para uma amostra de dez países com dados disponíveis para todos os períodos de tempo.

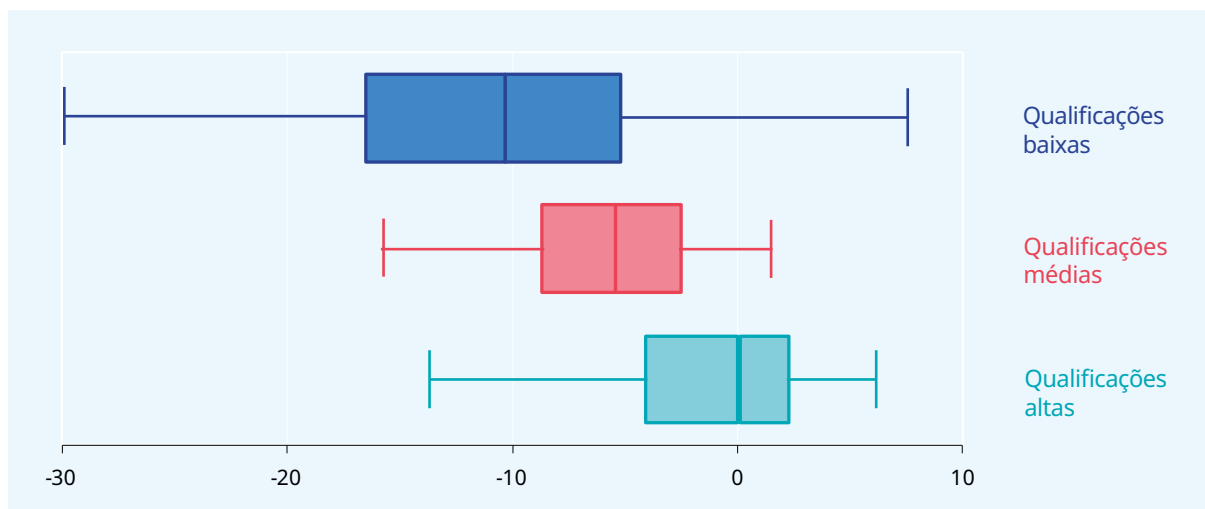
Fonte: OIT, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*, 2022.

Trabalhadores pouco qualificados

- 29.** Enquanto já sofriam de fracas perspectivas de emprego, salários baixos e más condições de trabalho antes da crise, os trabalhadores pouco qualificados foram gravemente impactados pela pandemia. Além disso, enquanto o crescimento do emprego foi retomado para todos os outros grupos de qualificações no terceiro trimestre de 2020, os trabalhadores pouco qualificados continuaram a sofrer perdas de emprego na grande maioria dos países.³⁰ Em particular, os trabalhadores manuais pouco qualificados em profissões que requerem proximidade física foram mais afetados do que os trabalhadores de colarinho branco, que conseguiram envolver-se em trabalho remoto. Períodos alargados de inatividade e desemprego podem levar a um afastamento do mercado de trabalho e deixar marcas de longo prazo, incluindo a erosão de competências, piores perspectivas de ganhos de produtividade a longo prazo para as empresas e um crescimento económico potencial mais baixo (imagem 4).

³⁰ OIT, "ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Seventh edition", janeiro de 2021.

► **Imagem 4. Mudanças no emprego no plano nacional, por nível de competências, segundo trimestre de 2020 (ano a ano) (percentagem)**



Nível de qualificações baixas = trabalhadores não qualificados; nível de qualificações médias = pessoal administrativo, Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta, Trabalhadores dos serviços pessoais, de protecção e segurança e vendedores, Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices, Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem; nível de qualificações altas = Dirigentes, diretores e gestores executivos, Especialistas das atividades intelectuais e científicas, Técnicos e profissões de nível intermédio. Os níveis de competências baseiam-se na ISCO-08; consultar ILOSTAT para mais detalhes.

Nota: A amostra consiste em 50 territórios e países de médio e alto rendimento com dados de emprego para o segundo trimestre de 2020, desagregados por profissão. O gráfico da caixa deverá ser lido da seguinte forma: (a) a linha vertical no meio da caixa representa o valor mediano (percentil 50); (b) o lado esquerdo da caixa representa o percentil 25; (c) o lado direito da caixa representa o percentil 75; (d) as linhas adjacentes à esquerda e à direita da caixa representam os valores mais altos e mais baixos, respetivamente.

Fonte: Base de dados ILOSTAT, acedida a 12 de janeiro de 2021.

30. Perdas de rendimentos do trabalho após apoios foram relativamente maiores para trabalhadores com qualificações médias e baixas.³¹

Setores mais fortemente atingidos

31. A crise da COVID-19 resultou ainda em tendências divergentes entre setores mais fortemente atingidos e os que têm continuado a crescer durante a crise. Uma análise da OIT³² concluiu que existe um contraste significativo entre perdas de trabalho drásticas em setores mais fortemente atingidos (como, por exemplo, alojamento e restauração, artes e cultura, retalho e construção) e crescimento de emprego em vários setores de serviços altamente qualificados (como, por exemplo, informação e comunicação e atividades financeiras e de seguros). Existe uma variação considerável entre países relativamente à gravidade do impacto da crise sobre os empregos dos setores mais fortemente atingidos. Por exemplo, devido a um impacto significativo das medidas de confinamento nos setores dos serviços, o emprego global em alojamento e restauração sofreu a maior quebra em termos setoriais em 2020 (-9,4 por cento), enquanto as atividades financeiras e de seguros registaram um crescimento positivo (1,5 por cento). O emprego aumentou também nas indústrias extrativas e das *utilities* (eletricidade, gás e água), principalmente no terceiro trimestre de 2021.

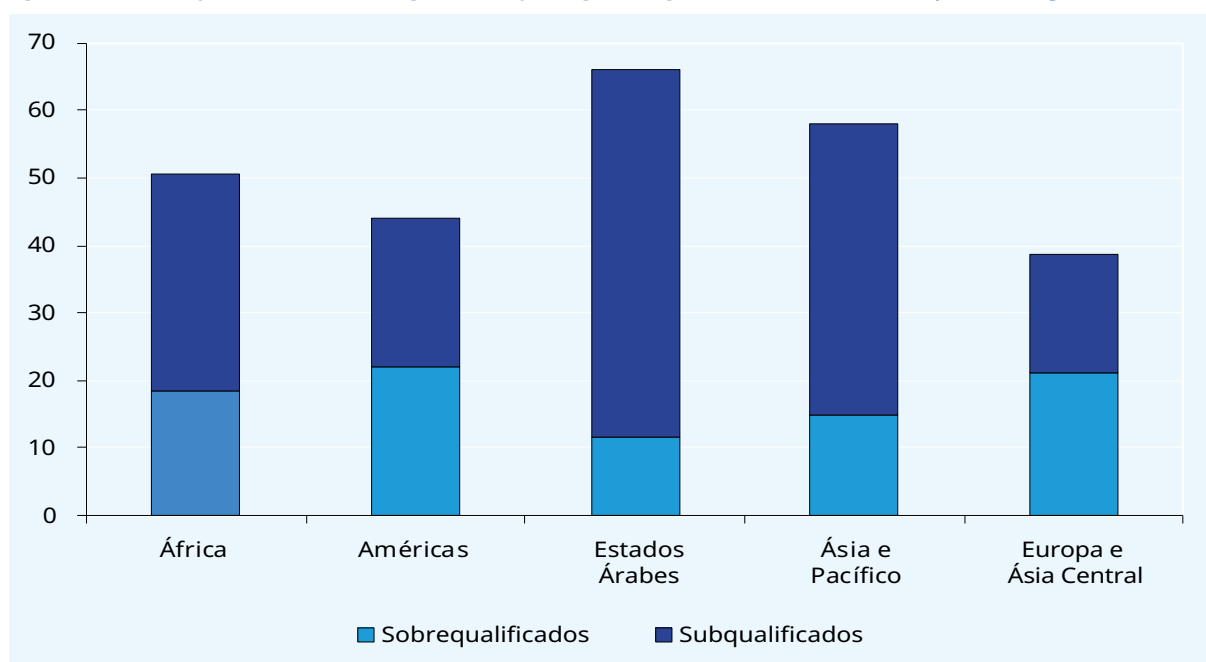
³¹ OIT, "ILO Monitor. Seventh edition".

³² OIT, "ILO Monitor. Seventh edition".

1.1.3. Perturbações nas competências e na formação

32. A falta de competências era já um fator de restrição a uma transformação estrutural inclusiva e ao trabalho digno antes da pandemia. Mais de metade dos adolescentes e crianças do mundo falharam em alcançar o nível de proficiência mínimo até aos 10 anos de idade.³³ Aproximadamente um em cada cinco jovens mulheres e homens (entre os 15 e os 24 anos de idade) não estavam a trabalhar, a estudar ou em formação (NEET).^{34, 35} O desajustamento de qualificações variava de ligeiramente abaixo de 40 por cento na Europa e na Ásia Central a 60 por cento nos Estados Árabes (imagem 5). De facto, a eficiência global dos sistemas de desenvolvimento de competências e educação³⁶ na preparação de licenciados para o mercado de trabalho continua a ser uma das principais preocupações dos decisores políticos, enquanto, em simultâneo, a subutilização de competências é uma tendência generalizada.

► **Imagem 5. Desajustamento de qualificações por região, dados de 2020 (percentagens)**



Fonte: Média ponderada baseada em dados de disparidade educacional (utilizando uma abordagem normativa) da ILOSTAT.³⁷

33. Em circunstâncias já de si difíceis, a pandemia criou uma nova crise na aprendizagem, criou disrupções no ensino e na aprendizagem, frustrou exames e avaliações, atrasou certificações e irá afetar as carreiras imediatas e futuras de milhões de alunos. Ao mesmo tempo, o aumento da inatividade

³³ Instituto para as Estatísticas da UNESCO, *SDG 4 Data Digest 2018: Data to Nurture Learning*, 2018.

³⁴ OIT, Tendências Globais para o Emprego Jovem 2020: a tecnologia e o futuro dos empregos; OIT, “Descrição do indicador: Proporção de jovens NEET”, ILOSTAT database.

³⁵ OIT, *World Employment and Social Outlook*, 2022.

³⁶ OIT, *Guide on Making TVET and Skills Development Inclusive for All*, 2020.

³⁷ Países e territórios incluídos nos cálculos: Ásia e Pacífico (Afeganistão, Indonésia, Índia, República Islâmica do Irão, Mongólia, República da Coreia, Tailândia, Vietname), Europa e Ásia Central (Áustria, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Finlândia, França, Geórgia, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Kosovo, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Montenegro, Países Baixos, Noruega, Macedónia do Norte, Polónia, Portugal, República da Moldávia, Roménia, Federação Russa, Sérvia, Eslovénia, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte), Estados Árabes (Territórios Palestinos, Arábia Saudita), África (Botswana, Egito, Ruanda, África do Sul), Américas (Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, México, El Salvador, Estados Unidos da América).

não foi, em geral, compensado por um retorno à educação³⁸ uma vez que a proporção de jovens desempregados, a estudar ou em formação (a taxa de jovens NEET) aumentou em muitos países e, na maioria dos casos, ainda não voltou aos níveis pré-crise. Além disso, espera-se que a perda de competências durante a pandemia tenha deixado marcas de longo prazo na empregabilidade e nas perspetivas de carreira destes indivíduos. Aqueles que ficam presos a empregos com oportunidades limitadas de aprendizagem em contexto de trabalho e de progressão na carreira poderão vir a ter competências cognitivas mais baixas mais tarde na sua vida e piores perspetivas de emprego.³⁹

34. Enquanto a crise agiu como acelerador para a digitalização dos sistemas de aprendizagem ao longo da vida (ALV), a mudança para formas de aprendizagem *online* ou à distância é, em primeiro lugar e principalmente, uma resposta de emergência que ainda necessita de ser traduzida em iniciativas mais sustentáveis e coerentes. Além disso, a maioria dos professores e formadores indica que os seus alunos experienciam significativas dificuldades de aprendizagem apesar dos seus esforços para mudar para aprendizagem remota.⁴⁰ A crise expôs ainda o fosso digital entre os que conseguiram continuar os seus estudos *online* e os que não conseguiram.
35. A continuidade da educação e formação técnica e profissional (EFTP) foi gravemente perturbada pelo fecho repentino de uma grande maioria dos centros EFTP devido a confinamentos nacionais anunciados em muitos países. De acordo com um inquérito realizado em abril de 2020 entre prestadores de serviços EFTP, decisores políticos e parceiros sociais, 90 por cento dos inquiridos indicaram um encerramento total temporário de centros EFTP nos seus países em resposta ao surto da pandemia e medidas de contenção dos seus governos. A perturbação na formação no posto de trabalho devido ao fecho de empresas afetou entre 95 e 100 por cento dos inquiridos nas várias regiões.⁴¹ Apesar das alternativas de aprendizagem à distância terem sido postas em prática, até um determinado limite, não conseguiram substituir a qualidade das aulas presenciais dado o enfoque excecional do EFTP nas competências práticas.⁴²

1.1.4. Impacto nas transições de trabalhadores

36. A pandemia da COVID-19 teve um impacto grave nas transições do mercado de trabalho, apesar de existirem diferenças consideráveis entre países (imagem 6).⁴³ Entre o segundo trimestre de 2019 e o segundo trimestre de 2020, países da América Latina como, por exemplo, Argentina, Costa Rica, México e o Estado Plurinacional da Bolívia, e em menor grau, o Brasil, viram as taxas de entrada no mercado de trabalho cair acentuadamente, enquanto as taxas de saída aumentaram bruscamente. Nos Estados Unidos e em África do Sul, o efeito foi particularmente forte para a taxa de saída e especialmente limitada para a taxa de entrada, levando a um rápido aumento do desemprego durante os primeiros meses da crise. Na Europa, devido à utilização intensiva de mecanismos de retenção de emprego, a diminuição dos fluxos de saída foi mais branda.

³⁸ OIT, *An Update on the Youth Labour Market Impact of the COVID-19 Crisis*.

³⁹ OIT, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, 2021.

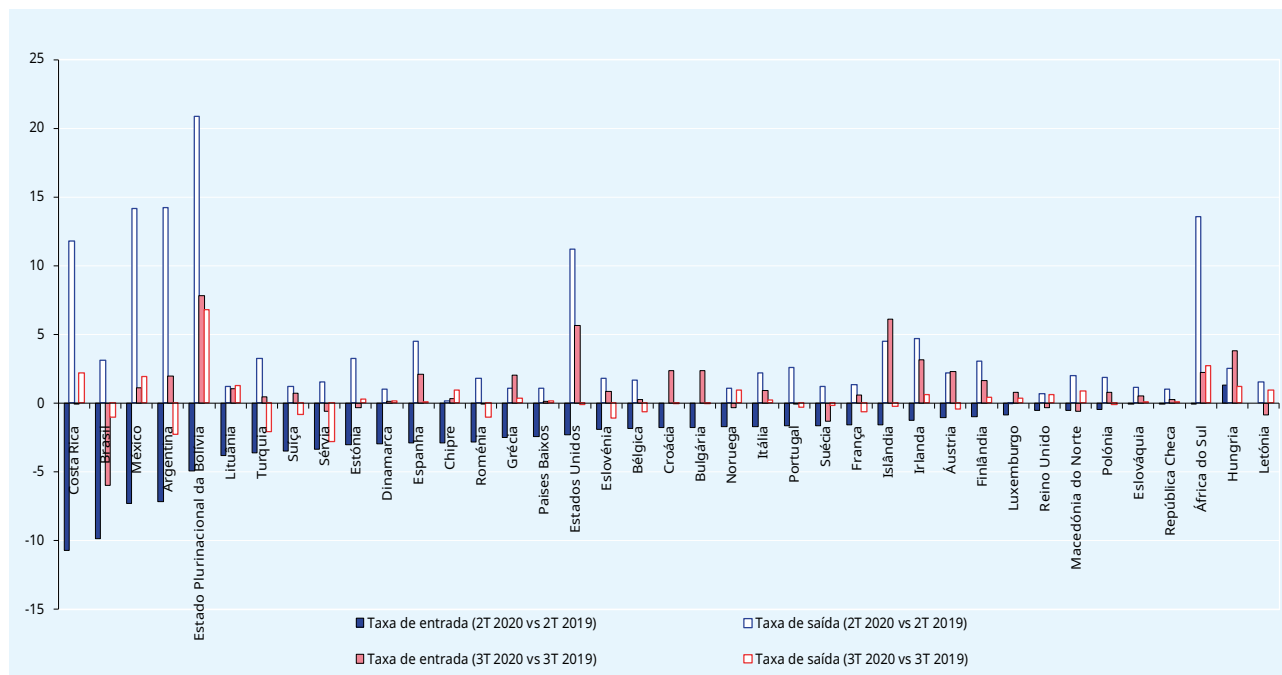
⁴⁰ World Economic Forum, "Most Teachers Think Remote Learning is a Poor Substitute for the Classroom, Survey Shows", março de 2021.

⁴¹ OIT, *Skilling, Upskilling and Reskilling of Employees, Apprentices & Interns During the COVID-19 Pandemic: Findings from a Global Survey of Enterprises*, 2021.

⁴² OIT, UNESCO and World Bank, *Skills Development in the Time of COVID-19: Taking Stock of the Initial Responses in Technical and Vocational Education and Training*, 2021; OIT, *Digitalisation of TVET and Skills Development: Leveraging Technology to Support Lifelong Learning*, Policy Brief, 2021.

⁴³ Esta análise cobre 39 países para os quais estão disponíveis dados longitudinais, através do ILOSTAT ou do EUROSTAT.

► **Imagem 6. Mudanças (em pontos) trimestrais nos fluxos de entrada para o emprego e nos fluxos de saída do emprego**

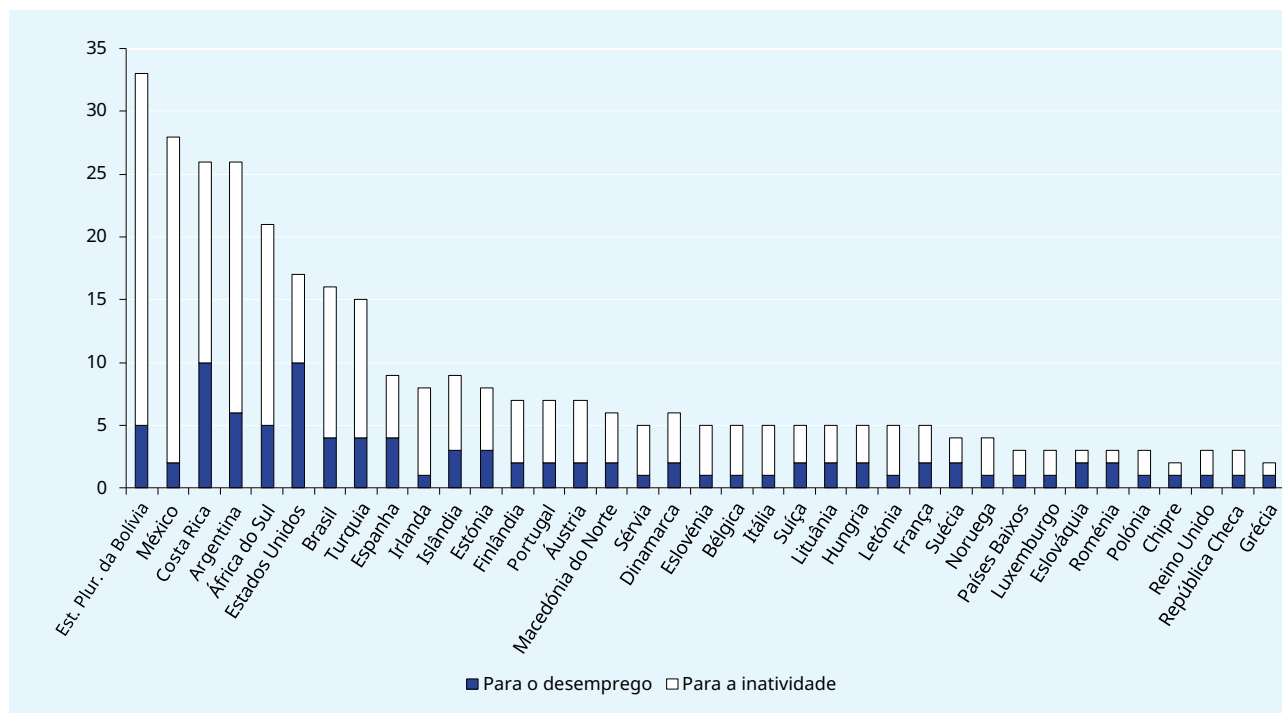


Fonte: Eurostat e ILOSTAT.

- 37.** Durante os meses iniciais da crise, a maioria das saídas do emprego foram no sentido da inatividade ao invés de para o desemprego, com poucas exceções (imagem 7). Esta tendência continuou, mas variou entre as economias. Os países com sistemas de subsídio de desemprego tenderam a ter maiores aumentos de desemprego do que inatividade.⁴⁴ Quanto mais tempo as pessoas ficarem fora da força de trabalho, mais difícil se torna a sua reintegração, particularmente porque beneficiam menos das políticas ativas do mercado de trabalho.

⁴⁴ Sergei Soares and Janine Marie Berg, *Transitions in the Labour Market under COVID-19: Who Endures, who Doesn't and the Implications for Inequality*, 2021.

► Imagem 7. Decomposição dos fluxos trimestrais de saída do emprego em 2020/2T



Fonte: Eurostat e ILOSTAT.

1.1.5. Desafios estruturais de longo prazo

- 38.** O impacto da crise da COVID-19 veio acrescentar desafios aos já existentes, incluindo os ligados às megatendências do futuro das de trabalho. Conforme já indicado nas conclusões da segunda discussão recorrente realizada em 2014:

... as mudanças estruturais de longo prazo estão a reconfigurar o mundo do trabalho. Estas incluem, entre outras, a globalização e a nova geografia do crescimento, mudanças tecnológicas, o desafio do desenvolvimento ambientalmente sustentável, o crescimento das desigualdades, a desconexão entre o crescimento económico e a criação de trabalho digno e produtivo e um desajustamento crescente de competências. No novo contexto demográfico, as sociedades em vários países estão a envelhecer rapidamente, enquanto muitas outras enfrentam desafios significativos na tentativa de colher potenciais benefícios de um aumento do volume de jovens. Espera-se que a migração laboral, já bastante significativa, aumente ainda mais.⁴⁵

Estes desafios foram exacerbados pela pandemia e, em resultado, disso, muito dos progressos alcançados foram anulados.

Alterações climáticas

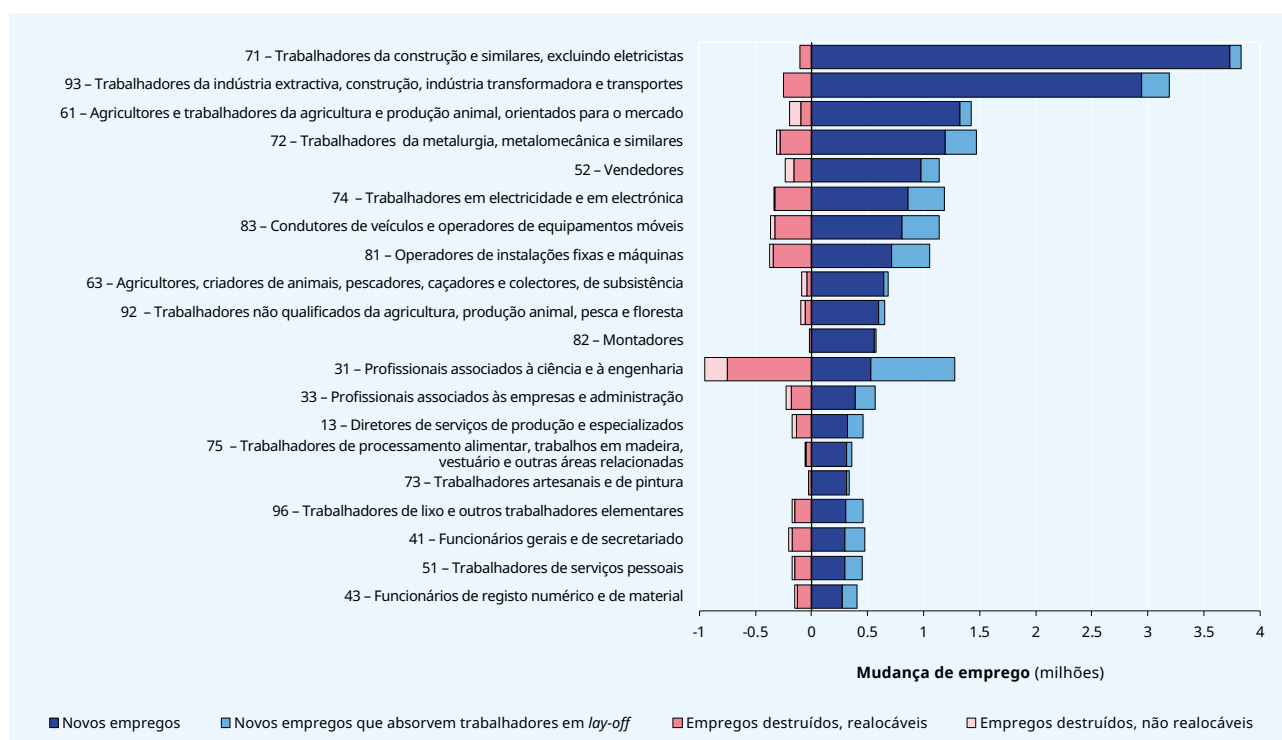
- 39.** As alterações climáticas são hoje uma realidade e não um problema do futuro. Os desastres causados pelos desastres naturais tornaram-se cada vez mais frequentes e graves por todo o mundo afetando, principalmente, grupos vulneráveis. Nos últimos dois anos, muitos países já em situação de vulnerabilidade face às alterações climáticas tiveram que lidar, em simultâneo, com os efeitos de desastres recorrentes e com os desafios da pandemia da COVID-19.⁴⁶

⁴⁵ OIT, *Discussão Recorrente sobre o objetivo estratégico do emprego: Políticas de emprego para uma recuperação e desenvolvimento sustentáveis*, CIT.103/VI, 2014.

⁴⁶ OIT, *COVID-19 Response and Recovery in Countries Affected by Disasters and Climate Vulnerability: Challenges and Opportunities*, Coordination Support Unit for Peace and Resilience (CSPR) Technical Note, 2020.

40. Existe uma consciência crescente de que o nosso futuro depende de uma transição justa para uma economia baseada em carbono e numa gestão eficiente de recursos. Existe ainda um entendimento crescente de que a necessária transição verde tem implicações profundas no mercado de trabalho⁴⁷ uma vez que irá causar uma transformação estrutural e irá resultar tanto em ganhos como em perdas de emprego, e ainda alterações na procura de trabalho e, consequentemente, na procura de competências.⁴⁸ Em 2019, a OIT produziu estimativas do impacto que as transições para a sustentabilidade energética e para a economia circular⁴⁹ terão no emprego, por setor e por profissão, até 2030. No cenário da sustentabilidade energética, quase 25 milhões de empregos poderiam ser criados e quase 7 milhões de empregos poderiam ser perdidos a nível global. Desses trabalhadores, cujos empregos são destruídos, 5 milhões conseguirão ser realocados dentro da mesma profissão em indústrias emergentes. No entanto, entre 1 e 2 milhões de trabalhadores irão perder os seus empregos e necessitarão de reconversão de competências para outras profissões (imagem 8).

► **Imagem 8. Empregos criados e destruídos num cenário de transição energética por profissão, 2030**



Fonte: OIT, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019.

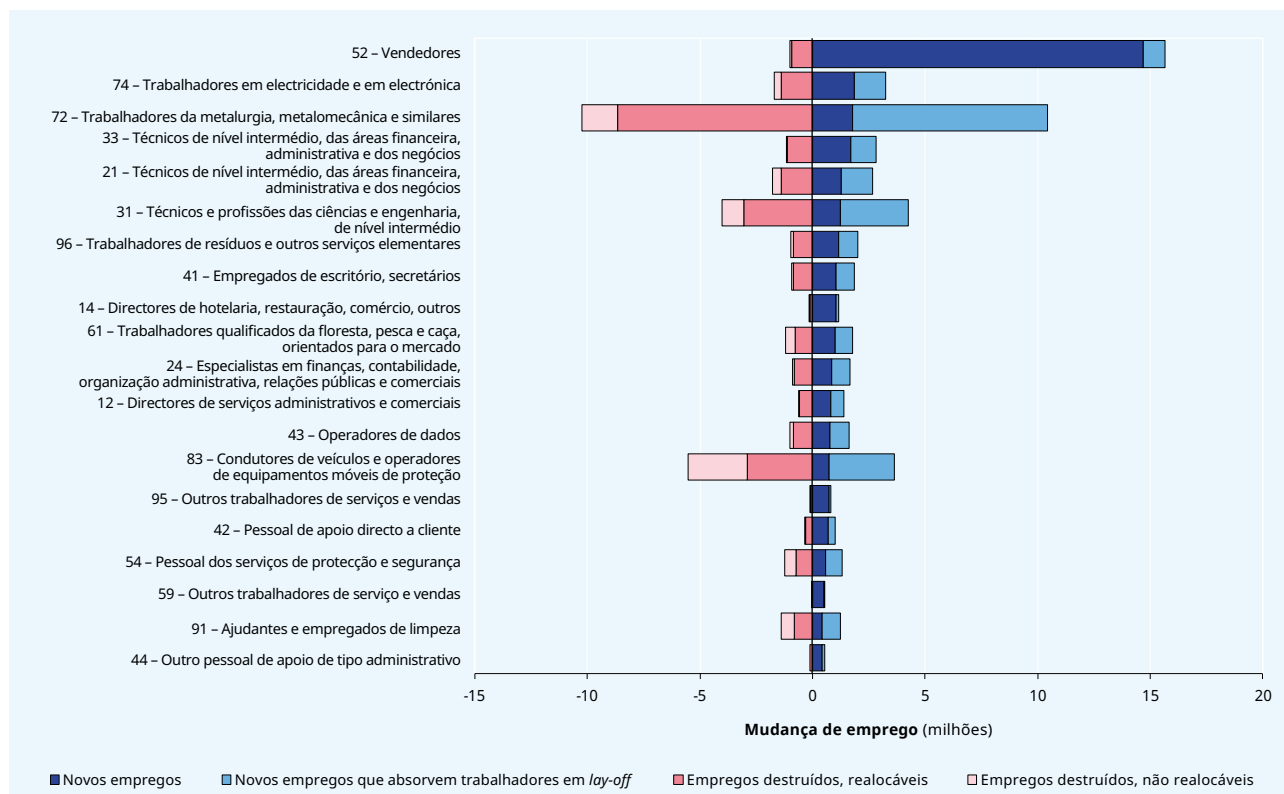
41. Com base no cenário de uma economia circular, quase 78 milhões de empregos poderiam ser criados e quase 71 milhões destruídos. Uma grande proporção desses trabalhadores cujos empregos estão em risco, cerca de 48 milhões, poderia ser realocada. No entanto, cerca de 22 milhões de empregos poderiam ser perdidos sem que surgissem noutros locais empregos vagos equivalentes (imagem 9).

⁴⁷ OIT, *Perspectivas Sociais e de Emprego no Mundo 2018: “Greening with Jobs”*, 2018; CEDEFOP e OCDE, *Green Skills and Innovation for Inclusive Growth*, 2015.

⁴⁸ OIT, *Competências para um Futuro mais verde: uma visão global*, 2019.

⁴⁹ Uma economia circular é um modelo para sustentabilidade na utilização e consumo de recursos que apoia o abandono de um modelo de extração-fabrico-utilização-eliminação e adota a reciclagem, a reparação, a reutilização, o refabrico, o aluguer e uma maior durabilidade dos bens – consultar OIT, *World Employment and Social Outlook 2018*.

► **Imagem 9. Empregos criados e destruídos num cenário de economia circular por profissão, até 2030**



Fonte: OIT, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019.

Novas tecnologias

42. A mudança tecnológica através da digitalização é uma megatendência abrangente e duradoura que traz desafios e oportunidades ao mundo do trabalho. Continua a impactar profissões e relações laborais. Em muitos casos, as novas tecnologias como, por exemplo, a inteligência artificial (IA) permite a substituição do trabalho humano por máquinas, facto que pode ter um impacto negativo sobre o emprego e os salários em determinadas profissões e grupos socioeconómicos de trabalhadores.
43. No entanto, a investigação demonstra que a digitalização sob a forma de IA não é apenas destrutiva (levando à substituição de emprego), mas também transformadora (levando à criação de tarefas novas ou alteradas). Assim, prevê-se que a maioria das profissões não desapareça na totalidade, mas continue a existir de uma forma diferente, uma tendência que já se tornou claramente visível no passado recente. Este desenvolvimento requer um ajustamento proativo das competências de trabalhadores através da reconversão e reciclagem para que as oportunidades de emprego correspondentes possam ser realizadas.
44. As plataformas digitais de emprego tornaram-se um traço comum do quotidiano no mundo de hoje. Estas plataformas penetraram em inúmeros setores na economia, desde a partilha de boleias, serviços de entregas e serviços de cuidados, retalho e desenvolvimento de *software*. Apesar do emprego nestas plataformas estar a aumentar, ainda permanece uma exceção quando comparado com as oportunidades de emprego tradicionais. No entanto, a pandemia do COVID-19 acelerou os processos de transformação digital que já estavam em curso, tanto na sociedade, quanto no trabalho. As plataformas digitais tornaram as economias mais resilientes aos choques e desempenharam um papel importante para assegurar a continuidade de negócios e para ir ao encontro da procura dos consumidores. As modalidades de trabalho remoto adotadas por muitos durante os últimos anos contribuíram para um aumento do comércio eletrónico e serviços de trabalho independente *online*.

45. As plataformas de emprego *online* criaram novas formas de externalização do trabalho e permitiram que as empresas acessem a mão-de-obra global dispersa geograficamente com uma vasta gama de competências e especializações. Estas ajudam as empresas a reduzir custos, a melhorar a eficiência, a aceder a ideias criativas e a criar conhecimento num espaço de tempo relativamente curto. Fornecem oportunidades de emprego, em particular em períodos de transição de emprego e de crise; flexibilidade; oportunidades para rendimentos adicionais e a oportunidade de não perder competências em períodos de transição. Ao mesmo tempo, as empresas enfrentam riscos e desafios significativos, incluindo o risco de perder capacidade interna ao nível dos recursos humanos, elevadas taxas de comissão, questões relacionadas com a concorrência e direitos de propriedade intelectual.
46. As condições de trabalho nestas plataformas são reguladas por acordos de condições de serviço que são determinados unilateralmente pelo prestador de serviços. Estas práticas criam novos desafios como, por exemplo, irregularidade de trabalho, falta de proteção social e riscos de segurança e saúde no trabalho (SST). O crescimento destas plataformas poderá ainda reforçar as desigualdades e a informalidade existentes e ameaçar a privacidade dos trabalhadores uma vez que são recolhidas grandes quantidades de dados. Além disso, a utilização de IA e de práticas de “gestão algorítmica” para recrutar trabalhadores, gerir processos de trabalho e avaliar o desempenho dos trabalhadores, as quais se baseiam em grandes quantidades de dados, podem resultar em práticas discriminatórias.
47. As tecnologias digitais estão ainda a alterar as necessidades de competências no mercado de trabalho. Os trabalhadores a realizar tarefas em plataformas de trabalho possuem normalmente elevadas qualificações, nomeadamente licenciaturas e pós-graduações, particularmente os dos países em desenvolvimento, nos quais cerca de 54 por cento dos trabalhadores têm formação em ciência, tecnologia, engenharia ou matemática (STEM). No entanto, as suas competências são frequentemente subutilizadas nessas plataformas e, normalmente, não existe correlação entre educação e rendimentos. Estas pessoas qualificadas poderão não estar disponíveis para trabalhar em empresas locais (apesar de se encontrarem fisicamente no país), optando por trabalhar digitalmente para empresas no estrangeiro.⁵⁰
48. A economia rural tira cada vez mais benefícios das inovações tecnológicas e do melhor acesso às mesmas. As tecnologias como, por exemplo, imagens aéreas de satélite, sensores ecológicos, mapas de terrenos e pontos de dados meteorológicos, podem ajudar a melhorar a produtividade e promover práticas de produção mais sustentáveis. Tecnologias novas e mais seguras no trabalho podem ainda reduzir os perigos no trabalho e contribuir para erradicar o trabalho infantil. A agricultura digital tem muito potencial para as gerações mais jovens e para as mulheres nas áreas rurais, enquanto os telemóveis ajudam a melhorar as atividades nos terrenos agrícolas (irrigação, gestão de solos e de pestes) e a ligar os agricultores a serviços de extensão. As aplicações móveis estão a transformar-se em plataformas através das quais as populações rurais podem aceder a serviços financeiros, ao desenvolvimento de competências e a motores de busca de emprego, e ainda e-retalho e serviços de e-hotelaria. No entanto, os fossos digitais (por idade, sexo, local) persistem e promovem, assim, a literacia digital e a conectividade rural mantém-se vital.

Comércio e globalização

49. O comércio é geralmente visto como um motor do crescimento económico e da prosperidade porque está associado à criação de emprego e ao aumento da produtividade.⁵¹ De facto, o comércio criou muitos empregos mais bem pagos para trabalhadores pouco qualificados no da indústria, incluindo

⁵⁰ OIT, *Changing Demand for Skills in Digital Economies and Societies: Literature Review and Case Studies from Low- and Middle-Income Countries*, 2021.

⁵¹ OMC, *World Trade Report 2017: Trade, Technology and Jobs*, 2017.

os que entram no mercado de trabalho formal pela primeira vez como, por exemplo, mulheres, migrantes, jovens e membros de outros grupos vulneráveis. No entanto, as redes de produção globais, que são uma dimensão-chave do comércio de grandes volumes na maioria das regiões do mundo, estão também associadas a uma concorrência crescente por serviços e a uma pressão descendente sobre salários e condições de trabalho, apesar deste impacto variar consideravelmente entre países.⁵² A investigação da OIT demonstra ainda que o crescimento económico nem sempre conduz ao crescimento significativo do emprego; mesmo quando tal acontece, os empregos adicionais criados podem ser mal pagos e precários. Além disso, existem diferenças significativas entre setores, particularmente em economias desenvolvidas.⁵³

50. Na última década houve um abrandamento do comércio de bens e uma mudança no sentido dos serviços. As tensões globais e a emergência de novas tecnologias têm também estimulado as discussões sobre a reorganização das cadeias de abastecimento mundiais. Considerando que se estima que mais de um em cada cinco empregos esteja ligado a cadeias de abastecimento mundiais,⁵⁴ esta situação poderá, potencialmente, ter implicações para muitos trabalhadores. Por exemplo, na Ásia cerca de 500 milhões de empregos dependem das cadeias de abastecimento mundiais para a indústria transformadora dos quais um terço foi impactado “através de perdas de emprego, de horas de trabalho, de rendimentos do trabalho ou qualquer outra deterioração das condições de trabalho” durante a pandemia da COVID-19.⁵⁵ Apesar da maioria dos trabalhadores e empresas informais não estar diretamente ligada a cadeias de abastecimento mundiais, aqueles que estão normalmente enfrentam maiores riscos devido ao acesso limitado a financiamento, serviços de saúde e proteção social.⁵⁶ Uma solução proposta para abordar as atuais perturbações na produção a nível global é trazer a produção para mais próximo dos países de origem. No entanto, o retorno ao país de origem também cria pressão sobre os recursos e infraestruturas das comunidades locais, aumentando a pegada ambiental.⁵⁷ Finalmente, mesmo os empregos em setores verdes como, por exemplo, reciclagem, poderão não fornecer trabalho digno uma vez que os trabalhadores poderão realizar as suas tarefas enquanto estão expostos a perigos de saúde com pouca proteção. A este respeito, a facilitação de comércio de produtos relacionados com resíduos (por vezes, chamadas de cadeias de abastecimento inversas) pode ter consequências adversas para o emprego e para o ambiente. Estes exemplos demonstram as interligações complexas entre o comércio, o ambiente e os mercados de trabalho.

Alterações demográficas

51. Apesar de, a longo prazo, todos os países no mundo terem uma expectativa de ter um crescimento da população mais idosa, por agora os países agrupam-se em três grupos: os que têm populações jovens; os que têm uma população em que jovens e idosos se equiparam relativamente em números; e sociedades envelhecidas. Os desafios nestes três grupos variam consideravelmente, mas em todos eles os sistemas de proteção social devem existir para proteger os que sofrem em virtude destes desequilíbrios demográficos. Conforme indicado na Resolução recentemente adotada e nas conclusões relativas à segunda discussão recorrente sobre proteção social (segurança social), uma

⁵² OIT, *Achieving Decent Work in Global Supply Chains: Report for Discussion at the ILO Technical Meeting on Achieving Decent Work in Global Supply Chains*, TMDWSC/2020, 2020.

⁵³ Sangheon Lee *et al.*, *Does Economic Growth Deliver Jobs? Revisiting Okun's Law*, ILO Working Paper 17, 2020.

⁵⁴ OIT, *Perspetivas Sociais e de Emprego no Mundo: Tendências 2015*, 2015.

⁵⁵ OIT, *COVID-19 and Multinational Enterprises: Impacts on FDI, Trade and Decent Work in Asia and the Pacific*, ILO Brief, 2021.

⁵⁶ OIT, *The Effects of COVID-19 on Trade and Global Supply Chains*, Research Brief, 2020.

⁵⁷ Guido Orzes and Joseph Sarkis, *“Reshoring and Environmental Sustainability: An Unexplored Relationship?”*, 2019.

proteção social universal que seja sustentável asseguraria tal proteção e reduziria a pobreza, as desigualdades, a exclusão social e a insegurança para trabalhadores de todas as idades.⁵⁸

52. Os países com uma população jovem em rápido crescimento são, numa grande maioria dos casos, países em desenvolvimento, mesmo já existindo alguns países em desenvolvimento que são sociedades em envelhecimento. No entanto, esse potencial para retirar benefícios dessa população jovem de modo a promover o desenvolvimento económico normalmente mantém-se por explorar porque os jovens têm dificuldades em aceder a trabalhos dignos.
53. Muitos outros países estão a experienciar como a população envelhecida tem um profundo impacto nas suas economias, mercados de trabalho e setores de cuidados de saúde, sob a forma de uma crescente e acelerada necessidade de trabalhos de cuidados. Assim, a economia de cuidados, juntamente com a economia verde, são normalmente identificadas como duas fontes do futuro crescimento de emprego nos vários países. Os cuidados a longo prazo estão entre os setores de mais rápido crescimento com potencial para gerar tanto emprego como crescimento económico. Os investimentos na qualidade dos empregos dos cuidados são críticos para concretizar esse potencial e ultrapassar a escassez de mão-de-obra já visível. Estimou-se que, em 2015, o mundo iria experienciar uma escassez de cerca de 13,6 milhões de trabalhadores para a prestação formal de cuidados continuados. Tal escassez de trabalhadores de prestação de cuidados implica a exclusão de pessoas mais velhas dos cuidados formais, aumentando o peso dos cuidadores familiares não remunerados ou, em alguns casos, deixando as necessidades de cuidados por satisfazer.^{59, 60}
54. Uma mudança digna de nota na composição demográfica é o envelhecimento das populações rurais. O envelhecimento nos meios rurais é uma causa de preocupação crescente em vários países dadas as implicações para o despovoamento das zonas rurais que poderá ser negativo para a prosperidade e rejuvenescimento das zonas agrícolas e rurais.⁶¹ A migração teve igualmente um impacto profundo na composição da população, deixando os países exportadores sem os seus jovens qualificados.

1.2. Tendências políticas

55. À luz da perturbação e transformação massivas sublinhadas acima, como é que os países têm respondido? Atualmente, as políticas de recuperação e resposta à crise dominam o cenário da política de emprego, normalmente envolvendo difíceis escolhas políticas. Enquanto apoiam processos de recuperação através de medidas orçamentais proativas sustentadas, o crescimento das dívidas e a inflação acelerada exige políticas monetárias mais restritivas. Além disso, as políticas de emprego evoluíram, respondendo aos fatores impulsionadores do futuro do trabalho e facilitando a transformação estrutural para um crescimento inclusivo e intensivo em mão-de-obra.

⁵⁸ OIT, A *Resolução relativa à segunda discussão recorrente sobre proteção social (segurança social)*, Conferência Internacional do Trabalho, 109.ª Sessão, Junho de 2021, indica no parágrafo 9: “A proteção social contribui para promover um ambiente facilitador do trabalho digno, crescimento de produtividade, criação de emprego e empresas sustentáveis. Sistemas de proteção social sustentáveis e inclusivos reforçam a resiliência das sociedades e representam um meio para responder a transformações estruturais como, por exemplo, as relacionadas com alterações demográficas e climáticas, digitalização e globalização, e ainda ao aumento de formas precárias de trabalho e da informalidade persistente.”

⁵⁹ A ONU Mulheres lançou um *policy brief* intitulado *Long-Term Care for Older People: A New Global Gender Priority* e incluiu, na publicação *Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development*, um capítulo intitulado “Reconhecer, reduzir e redistribuir cuidados não pagos e trabalho doméstico”, que também abordou, especificamente, soluções de cuidados a longo prazo para pessoas mais velhas.

⁶⁰ A Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE) emitiu um relatório sobre políticas em torno do tema “*Entender o Potencial de Viver mais Tempo*”, que discute os potenciais benefícios para as sociedades de um estilo de vida saudável, a “economia grisalha”, o prolongamento das vidas de trabalho, voluntariado e cuidados informais.

⁶¹ Kenneth M. Johnson and Daniel T. Lichter, “*Rural Depopulation: Growth and Decline Processes over the Past Century*”, 2019.

56. Com o duplo desafio em mente (recuperação/resposta à crise e transformação estrutural de longo prazo), esta secção analisa as recentes tendências de políticas. No entanto, a análise neste capítulo não abarca todas as tendências de política; centra-se apenas numa seleção de tendências que são notáveis, inovadoras ou de particular importância.⁶²

1.2.1. Quadros da política de emprego abrangentes e políticas nacionais de emprego⁶³

57. A tendência para quadros de políticas de emprego mais abrangentes e em maior número continuou desde a última discussão recorrente sobre o objetivo estratégico de emprego realizada em 2014. Tais quadros abrangentes utilizam, por exemplo, políticas nacionais de emprego (PNE), o método promovido pela OIT como veículo para o design e a implementação.
58. As PNE são amplamente consideradas como uma ferramenta política chave para alcançar os objetivos de recuperação de longo prazo. Desde 2014, tornaram-se mais fortes em termos da promoção da coordenação e cooperação entre diferentes partes interessadas e mais bem-sucedidas ao incorporar o objetivo último de criação de trabalho digno nas políticas macroeconómicas, políticas setoriais e outras políticas relevantes, todas elas interligadas e colocadas sob a alçada de uma PNE enquanto quadro abrangente da política de emprego.⁶⁴ Esta nova geração de PNE inclui ainda mais elementos relacionados com problemas do futuro do trabalho e colocam maior ênfase no ultrapassar de desigualdades nos mercados de trabalho.
59. O número de países que adotou, de forma bem-sucedida, uma PNE (ou estão em processo de o fazer) mais do que triplicou nos últimos 20 anos. É provável que a tendência continue considerando o número de países que adicionaram uma abordagem abrangente às políticas de emprego à sua agenda política, normalmente como parte das suas estratégias de recuperação da pandemia da COVID-19. As PNE foram adotadas ou alteradas para se centrarem nas respostas à pandemia do COVID-19 em países como a Arménia, El Salvador, Etiópia, Iraque, Líbano, Paraguai, Filipinas, África do Sul e Tunísia. Cerca de metade dos 69 países para os quais os dados foram analisados, formularam uma segunda geração ou mais de PNE.⁶⁵
60. O âmbito das políticas de emprego foi alargado nas últimas duas décadas. As medidas de administração do mercado de trabalho e da oferta de trabalho continuam a constituir uma parte significativa da PNE, mas os quadros mais recentes fornecem mais intervenções para melhorar a dimensão de emprego do crescimento e acrescentam perspetivas de criação de emprego, incluindo o alargamento das políticas comerciais tradicionais à discussão das questões de emprego. Além disso, um número crescente de PNE coloca maior ênfase na transformação estrutural inclusiva e em quadros macroeconómicos promotores de emprego, incluindo políticas orçamentais.
61. As PNE também se centram, de forma crescente, na qualidade de emprego e na inclusão e não apenas em objetivos quantitativos como, por exemplo, as taxas de desemprego ou o número de empregos criados. Os novos objetivos também incluem elementos de proteção social e laboral. No entanto, a inclusão de proteção social em quadros PNE continua a ser um ponto fraco. Com frequência, as políticas de proteção social são desligadas das PNE.
62. A mais recente geração de PNE centra-se, cada vez mais, em grupos particularmente vulneráveis, normalmente com um foco específico em mulheres e jovens. Além disso, as PNE estão a tornar-se

⁶² A recém-introduzida e emblemática publicação da OIT “A análise da Política de Emprego a nível global” analisa as tendências das políticas de emprego em maior detalhe, consultar OIT, *Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation*, 2020.

⁶³ OIT, *Two Decades of National Employment Policies 2000–2020: Part I – Employment Policy Design: Lessons from the Past, Policies for the Future*, 2021, and *Part II – Towards a New Generation of National Employment Policy (NEP): What Can we Learn from the Evolution of the Scope and Content of NEPs*, no prelo.

⁶⁴ OIT, *From Policy to Results: Guidelines for Implementation of National Employment Policies*, 2021.

⁶⁵ OIT, “ILO Employment Policy Gateway”.

uma plataforma importante para abordar as consequências do futuro do trabalho, especialmente com o impacto das alterações climáticas no mercado laboral a tornar-se um elemento proeminente.⁶⁶

63. Os constituintes tripartidos da OIT desempenham um papel ativo no processo de criação da maioria das PNE. Nos locais onde a influência das organizações de entidades empregadoras e de trabalhadores tem vindo a crescer com o tempo, o desenho e a implementação têm melhorado. O sucesso do diálogo social neste contexto tem sido promovido pelas capacidades crescentes dos parceiros sociais se envolverem ativamente.
64. Os ministérios do trabalho/assuntos sociais desempenham com frequência um papel de liderança, mas existe também uma tendência para dividir a responsabilidade da promoção de emprego no seio de vários ministérios e partes interessadas. Por exemplo, os recentes processos PNE foram alargados aos ministérios setoriais que funcionam como “criadores de emprego” (por exemplo, agricultura, indústria, comércio ou infraestruturas), e ainda a outros atores-chave para o emprego como, por exemplo, bancos centrais (por exemplo, na Jordânia, Macedónia do Norte, Ruanda e Sri Lanka). Além disso, 93 por cento das PNE recentes (versus 28 por cento de processos iniciais) envolveram a participação dos ministérios da economia e finanças. Tal é determinante para facilitar a integração do emprego em processos de planeamento e de elaboração de orçamentos. Os representantes dos trabalhadores informais e rurais estão ainda amplamente ausentes das discussões PNE no que concerne os processos de design e de implementação.
65. Em muitos casos, a formulação de PNE evoluiu desde um processo de definição de políticas por parte de um grupo restrito de representantes governamentais para processos mais abertos, por exemplo, sob a forma de diálogos nacionais realizados durante vários meses, com métodos de participação variados. Alguns países utilizaram tecnologias de informação e da comunicação para abrir o debate e alargar as consultas a grupos mais amplos, de particular relevância no contexto da pandemia da COVID-19. Para envolver mais parceiros, foram criadas plataformas das políticas de emprego como, por exemplo, comissões de coordenação interministerial. Num número crescente de países, estes espaços de política são presididos ao mais alto nível da governação (por exemplo, pelo Presidente da República da Coreia ou o Primeiro-Ministro de Marrocos). Este forte apoio político às PNE é chave para promover a ação multisetorial sobre o emprego, promovendo o compromisso com o emprego por parte dos decisores políticos e reforçando a coerência das políticas. Estas plataformas desempenharam ainda um papel importante enquanto pontos de entrada para discutir as respostas à pandemia do COVID-19 e políticas relacionadas. Por exemplo, na Etiópia a Comissão para a Criação de Emprego já estava operacional, equipada e capaz de reunir as partes interessadas mais relevantes na área do emprego quando a crise começou. Assim, o país estava pronto para desenvolver e implementar, rapidamente, um plano de resposta adequado.
66. Além disso, a criação de PNE é cada vez mais entendida como um processo de aprendizagem coletiva, que deixa as partes interessadas mais bem equipadas para analisar e resolver questões relacionadas com o emprego, o que contribuiu para aumentar a consciência de que nenhuma política pública é totalmente neutra em emprego e muitos atores são responsáveis por questões relacionadas com emprego.
67. Finalmente, um número crescente de países está a embarcar no desenvolvimento de planos de ação subnacionais (por exemplo, Argentina, Brasil, Marrocos e Sérvia), deslocando, assim, os processos de tomada de decisão para mais próximo dos atores locais e promovendo a participação local na governação do emprego. A ação local é frequentemente a forma mais rápida e eficaz para responder de uma forma flexível e orientada aos desafios do emprego local.

⁶⁶ Valter Nebuloni, Christoph Ernst and Daniele Epifanio, “National Employment Policies and Environmental Sustainability: Forging Stronger Ties”, 2020, Capítulo 4 em OIT, *Global Employment Policy Review 2020*.

1.2.2. Políticas ativas do mercado de trabalho e programas de emprego público

- 68.** As políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) e os programas de emprego público (PEP) continuam a ser as principais ferramentas para a implementação de quadros da política de emprego abrangentes, especialmente através de PNE. Os governos por todo o mundo continuam a gastar uma grande parte dos seus orçamentos em PAMT que têm como objetivo melhorar o acesso a novos empregos e a salários mais altos. Por exemplo, em 2019 os 27 países da UE gastaram em média 0,4 por cento do produto interno bruto (PIB) em medidas PAMT.⁶⁷ Tal não sucedeu apenas durante a crise e o processo de recuperação (durante o qual a despesa aumentou consideravelmente em muitos países); com o passar dos anos, as PAMT também foram utilizadas como forma de ajudar pessoas a ajustar-se aos novos desafios no mundo do trabalho, incluindo mudanças demográficas (por exemplo, através de apoios específicos para trabalhadores mais velhos aumentarem a sua participação na força de trabalho); alterações climáticas (por exemplo, através de programas especiais de formação em competências verdes); e digitalização (por exemplo, através de programas especiais de apoio para ajudar os trabalhadores por conta própria a digitalizar o seu trabalho).
- 69.** Como consequência da situação cada vez mais difícil de alguns grupos de trabalhadores e dos novos desafios ligados aos problemas do futuro do trabalho, os serviços públicos de emprego em países avançados e emergentes, e ainda em alguns países em desenvolvimento, adaptaram os seus sistemas de gestão de processos para apoiar, de forma holística, aqueles que procuram emprego e que pertencem a tais grupos, incluindo os que enfrentam várias barreiras, através de uma combinação de políticas PAMT e políticas de proteção social, uma abordagem de prestação conjunta, bem como novas parcerias com municípios e outras instituições gestoras de programas e esquemas de proteção social.⁶⁸
- 70.** As PAMT também continuam a ser meios importantes para ligar pessoas aos mercados de trabalho. Incluem serviços de intermediação de emprego como, por exemplo, (1) registo, aconselhamento e serviços de emprego de apoio à mobilidade; (2) formação e atualização de formação; (3) emprego público; e (4) empreendedorismo e apoio ao emprego por conta própria.
- 71.** As evidências mostram que os países se viraram para PAMT muito no início da pandemia, particularmente em países avançados, de modo a mitigar o impacto devastador das medidas de contenção; proteger empregos e empresas e evitar o desemprego e a inatividade. Os subsídios ao emprego foram particularmente populares em países avançados, inicialmente sob a forma de esquemas de retenção de emprego utilizados para apoiar medidas de desemprego parcial como, por exemplo, horas de trabalho reduzidas ou desemprego temporário, mas também para apoiar o recrutamento em setores em expansão. Mesmo em alguns países de baixo rendimento, as PAMT foram utilizadas em fases iniciais como, por exemplo, a iniciativa de emprego público na Etiópia e os subsídios salariais com financiamento público para trabalhadores fabris no Haiti.⁶⁹
- 72.** Com os processos de recuperação em curso, mais países introduziram as PAMT para contrabalançar as consequências socioeconómicas da pandemia do COVID-19. Em particular, a formação e o

⁶⁷ Comissão Europeia, "Labour Market Policy – Expenditure and Participants – Data 2019 (2021)", 2021. Este número abarca a totalidade das medidas de política do mercado de trabalho (categorias 2-7).

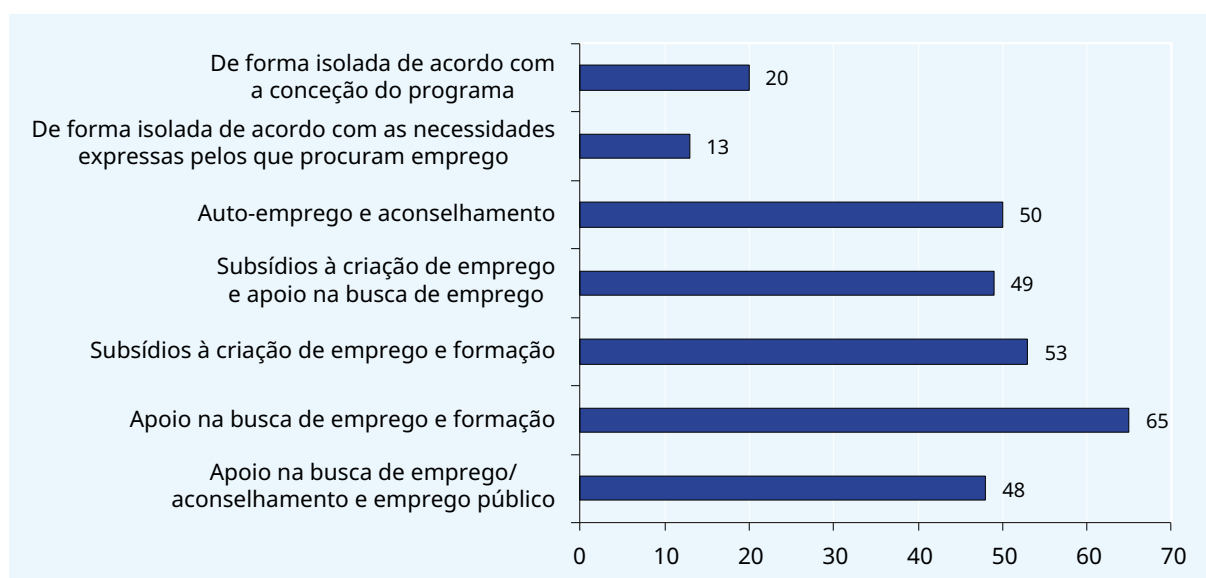
⁶⁸ Dan Finn, Miguel Peromingo and Michael Mwasikakata, *Key Developments, Role and Organization of Public Employment Services in Great Britain, Belgium-Flanders and Germany*, 2019; OIT, *Public Employment Services: Joined-up Services for People Facing Labour Market Disadvantage*, ILO Briefs on Employment Services and ALMPs, Issue No. 1, 2018; Zulum Avila and Javier Omar Rodriguez, *Public Employment Services: Diagnostic Tool and Guide*, OIT, 2021; OIT, *Public Employment Services Pressing Ahead with Digitalization should be Aware of the Digital Divide*, Note, 2021.

⁶⁹ OIT, *Delivering Income and Employment Support in Times of COVID-19: Integrating Cash Transfers with Active Labour Market Policies*, ILO Brief, 2020.

emprego público desempenharam um papel crescente, em todos os grupos de rendimento no plano nacional, na promoção da integração de longo-prazo no mercado de trabalho de grupos desfavorecidos.⁷⁰

73. O reconhecimento da importância de uma política integrada de implementação e design nos serviços públicos de emprego público (SPE) está a crescer em todas as regiões OIT, apesar de existir espaço para melhoria, incluindo o alcance das zonas rurais. Dos 80 SPE inquiridos no inquérito SPE 2021 da OIT, 25 por cento reportou a integração de apoios ao rendimento com outras PAMT durante o período de confinamento, 28 por cento quando as restrições de confinamento foram atenuadas e 29 por cento como parte das intervenções de recuperação planeadas. No entanto, 41 por cento dos SPE inquiridos indicou que não tinha planos para tal abordagem (imagem 10).⁷¹

► **Imagem 10. Implementação integrada de PAMT, 2021 (percentagens)**



Fonte: OIT, *Technology adoption in public employment services. Catching up with the future*, no prelo.

74. O inquérito SPE de 2021 da OIT também revelou que os SPE estão cada vez mais a fornecer PAMT em colaboração com outros prestadores de serviços no mercado de trabalho através da colaboração ou externalização de serviços. No entanto, a distribuição através de SPE mantém-se a forma mais dominante, além do desenvolvimento de competências, para os quais 52 por cento dos serviços prestados são conduzidos através de colaboração e/ou externalização. A provisão de apoio ao empreendedorismo e ao trabalho por conta própria a proteção do emprego e os esquemas de retenção de emprego está cada vez mais a ser feita através de parcerias.

1.2.3. Políticas de emprego direcionadas para grupos e setores desfavorecidos

75. Uma característica comum das respostas iniciais à pandemia foi uma abordagem “única” (*one-size-fits-all*). Muitos países adotaram, inicialmente, políticas de banda larga para apoiar populações inteiras, procurando reforçar os rendimentos e o emprego de trabalhadores estabelecidos de modo a mitigar o impacto drástico da crise económica sobre os rendimentos dos agregados familiares. Enquanto o enquadramento de tais políticas de emergência para abordar as necessidades de populações inteiras foi da maior importância, uma consequência não intencional foi a de que as

⁷⁰ OIT, *Employment Services Global Report*, 2022, no prelo.

⁷¹ OIT, *Employment Services and Active Labour Market Policies for Inclusive Labour Market Transitions* (Vols 1 and 2), no prelo; OIT, “Labour Market Policies and Employment Services are Critical Ingredients of the COVID-19 Policy Responses”, 2020.

necessidades específicas de alguns grupos vulneráveis como, por exemplo, os jovens, não foram suficientemente atendidas. Nos casos em que foram introduzidas respostas políticas específicas para as necessidades dos jovens, estas constituíam apenas modificações ou extensões de medidas existentes.⁷²

Políticas de emprego jovem

76. Desde que a última discussão recorrente sobre o objetivo estratégico do emprego foi realizada, em 2014, as estratégias de emprego direcionadas para os jovens têm se generalizado, um reconhecimento de que o desemprego jovem e o subemprego continuam entre os desafios-chave do mercado de trabalho em todo o mundo. A abordagem específica varia entre países, mas todos eles incluem políticas seletivas para chegar até aos jovens e ajudá-los a ultrapassar as barreiras existentes de entrada nos mercados de trabalho e/ou encontrar trabalho digno. A crença em tal abordagem reflete-se no facto de que, desde 2015, a necessidade de adotar estratégias de emprego jovem foi reconhecida sob o objetivo 8.b. dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a adoção de tais estratégias é agora monitorizada com regularidade pela OIT enquanto depositária do indicador 8.b.1. dos ODS. Uma base de dados especial, o Portal da Política de Emprego, foi desenvolvida para abarcar estes desenvolvimentos e é atualizada de forma permanente.⁷³
77. Os programas de garantia jovem melhoram a transição da escola para o trabalho fornecendo uma ampla gama de oportunidades de aprendizagem, tirando melhor partido da rede de educação e criando trajetórias claras da escola até ao trabalho e até ao estudo. Têm-se tornado mais populares enquanto PAMT específica direcionada para os jovens. Por exemplo, a UE implementou tal garantia jovem em 2014 e voltou a lançá-la em julho de 2020, na esteira da pandemia da COVID-19, dando maior ênfase ao alcance de jovens inativos e estabelecendo um intervalo etário mais amplo para o grupo-alvo. Além disso, vários países no Sudeste da Europa como, por exemplo, a Macedónia do Norte, pediram apoio à OIT adotando as suas próprias abordagens à garantia jovem.⁷⁴
78. Além disso, a importância da cobertura de segurança social para trabalhadores jovens (incluindo estagiários) tem ganho reconhecimento ao longo do tempo, com base no reconhecimento de que, para os jovens, um início de carreira sem proteção terá consequências negativas para as suas vidas de trabalho no futuro e que a proteção social irá ajudar a evitar que os jovens iniciem as suas carreiras no setor informal. No entanto, tais medidas normalmente não são uma opção para economias em desenvolvimento.

Políticas de emprego para trabalhadores mais velhos

79. Não apenas devido ao envelhecimento das sociedades, mas também como consequência da perceção de que os trabalhadores mais velhos são normalmente desfavorecidos nos mercados de trabalho, países das economias avançadas, e ainda os que se encontram em contextos menos desenvolvidos, têm crescentemente adotado políticas do mercado de trabalho e de emprego que são especificamente orientadas para trabalhadores mais velhos. Dado que o potencial produtivo dos trabalhadores mais velhos é cada vez mais necessário em sociedades envelhecidas e muitas pessoas desejam trabalhar até mais tarde, existem políticas que se centram no aumento da duração da sua participação no mercado de trabalho. Estas medidas têm como objetivo melhorar as condições de trabalho de modo a tornar atrativo que os trabalhadores participem durante mais tempo nos

⁷² Anna Barford, Adam Coutts and Garima Sahai, *Youth Employment in Times of COVID: A Global Review of COVID-19 Policy Responses to Tackle (Un)Employment and Disadvantage among Young People*, 2021.

⁷³ United Nations Sustainable Development Solutions Network (UNSDSN), “8.b by 2020 develop and operationalize a global strategy for youth employment and implement the ILO Global Jobs Pact”, in *Indicators and a Monitoring Framework*; OIT, “ILO Employment Policy Gateway”.

⁷⁴ OIT, “EC–ILO Action on the Youth Guarantee”; OIT, *The European Youth Guarantee: A Systematic Review of its Implementation Across Countries*, Research Department Working Paper No. 21, 2017.

mercados de trabalho. Procuram ainda ultrapassar o preconceito contra os trabalhadores mais velhos e incentivar os mesmos a atualizar, com regularidade, as suas competências. O trabalho a tempo parcial parece ser uma opção atrativa para os trabalhadores mais velhos saírem do mercado de trabalho de forma parcial e progressiva. Além disso, ao nível das empresas, são implementadas políticas para promover a cooperação intergeracional como, por exemplo, através de equipas mistas quanto à composição etária e políticas de mentoria bidirecionais, onde as pessoas mais velhas deixam que os trabalhadores mais jovens beneficiem da sua experiência e os trabalhadores mais novos ajudam os trabalhadores mais velhos, especialmente em áreas ligadas à utilização das tecnologias modernas.⁷⁵ A coordenação de políticas de emprego e de pensões continua a ser chave para proteger os direitos dos trabalhadores mais velhos e ajudá-los a sair dos mercados de trabalho.⁷⁶

Políticas de emprego para a igualdade de género

- 80.** A pandemia do COVID-19 sublinhou, uma vez mais, as significativas e persistentes disparidades de género nos mercados de trabalho. Mesmo antes da pandemia, os empregos com uma elevada concentração de mulheres eram caracterizados por salários baixos, longas horas de trabalho, oportunidades limitadas para progressão na carreira, exposição a riscos de segurança e saúde no trabalho, violência e assédio. Quando surgiu a pandemia, estas tendências colocaram as mulheres trabalhadoras em maior risco de serem dispensadas, ao assistirem a uma contração significativa das suas horas de trabalho e/ou experienciarem uma deterioração acrescida das suas condições de trabalho. Apesar das medidas de política implementadas durante a pandemia terem sido de uma escala sem precedentes, muitas delas tenderam a ser cegas em relação a género. Isto corresponde à continuação de uma tendência em que se assiste aos compromissos políticos verbais nos planos nacional e global não serem traduzidos sistematicamente em políticas. As políticas orientadas para mulheres tornaram-se mais comuns com o passar do tempo, no entanto, ainda existem falhas em termos da integração de abordagens que incorporem as questões de género nas várias áreas de política, incluindo políticas macroeconómicas sensíveis às questões de género.
- 81** Contudo, foram implementados alguns exemplos bem-sucedidos durante a crise. Por exemplo, no Chile e na Colômbia os subsídios aos salários foram aplicados às novas contratações, com taxas de apoios mais elevadas para as mulheres, enquanto a Colômbia e o Senegal reforçaram o apoio às mulheres empreendedoras. Além disso, os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos expandiram os PEP que criaram, diretamente, emprego. Finalmente, no Quênia e no México foram estabelecidas quotas para garantir que as mulheres beneficiavam destes programas.⁷⁷

Políticas de emprego para trabalhadores da economia informal

- 82.** A adoção da Recomendação sobre a Transição da Economia Informal para a Formal, 2015 (N.º 204) foi um marco para o debate e formulação de políticas no sentido de apoiar a formalização da economia informal.⁷⁸ No seguimento da adoção da Recomendação N.º 204, muitos países introduziram políticas de formalização de uma forma integrada tal como sugerido.
- 83.** Uma nova tendência foi a introdução da e-formalidade como ferramenta de fornecimento de serviços aos trabalhadores da economia informal, que foi também aplicada enquanto mecanismo de resposta à crise numa altura em que o confinamento e as medidas de distanciamento social

⁷⁵ OIT, “Supporting Longer Working Lives: Multistage Approaches for Decent and Productive Work”, meeting paper, 2019; OIT, “How to Ensure Older Workers Fully Participate in the Recovery after the Pandemic”, 2020.

⁷⁶ OIT, Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020-22: A proteção social numa encruzilhada – em busca de um futuro melhor.

⁷⁷ United Nations Development Programme (UNDP), “COVID-19 Global Gender Response Tracker”; OIT, *A Gender-Responsive Employment Recovery: Building Back Fairer*, Policy Brief, 2020.

⁷⁸ OIT, Recomendação (N.º 204) sobre a Transição da Economia Informal para a Economia Formal, 2015.

adicionaram uma barreira adicional no acesso das empresas e trabalhadores informais aos serviços públicos. A ideia da e-formalidade é utilizar tecnologias digitais para apoiar a transição para a economia formal como, por exemplo, ampliando o impacto das políticas públicas institucionais. O principal objetivo da utilização destas novas tecnologias é aumentar a capacidade económica (produtividade), melhorar as normas e regulamentos, criar e implementar incentivos e melhorar as medidas e mecanismos de execução. As evidências da investigação mostram o impacto positivo da e-governança na redução da dimensão da economia informal.⁷⁹

1.2.4. Políticas de competências e aprendizagem ao longo da vida para tirar partido das oportunidades de trabalho futuras

84. Na área do desenvolvimento de competências, existem evidências do crescente interesse no desenvolvimento de estratégias e políticas para apoiar a ALV nos diferentes setores de formação e educação, afastando-se de uma focalização exclusiva nos jovens. Isto reflete-se no ODS 4, em resposta ao qual os países tomaram providências para melhorar o acesso a oportunidades de aprendizagem e educação ao longo da vida.⁸⁰ Fatores críticos que apoiam a promoção da ALV como, por exemplo, o desenvolvimento de quadros de qualificação e de sistemas para o reconhecimento e validação de competências e qualificações, continuam a surgir em iniciativas de reforma de política para apoiar a ALV. Para ultrapassar as insuficiências de financiamento devido à crescente procura pela provisão de competências, e ainda a pandemia da COVID-19, foram introduzidas abordagens inovadoras que incluíram direitos individuais de aprendizagem que podem incorporar contribuições públicas e privadas associadas ao direito universal de acesso a formação gratuita em instituições públicas, contas individuais de aprendizagem, incentivos fiscais e vales individuais de formação. Os vales tornaram-se instrumentos particularmente populares devido à sua capacidade de focalização nos mais vulneráveis e devido à possibilidade de serem combinados com empréstimos e outros mecanismos de incentivo. A maioria dos países não tem um esquema de direitos totalmente desenvolvido, mas muitos tomaram providências para estabelecer um. O Canadá, Marrocos, a Nova Zelândia, o Reino Unido e os Estados Unidos comprometeram-se a estabelecer um esquema desse tipo (por exemplo, numa estratégia nacional); a Tailândia e a Malásia emitiram uma declaração de direitos e a Austrália, o Japão e a República da Coreia deram passos práticos (por exemplo, através de vales) no sentido da sua implementação. Exemplos bem-sucedidos de sistemas de direitos abrangentes podem ser encontrados, por exemplo, em França e em Singapura.⁸¹ Em alguns casos, as prestações sociais estavam ligadas ao acesso a formação e a aprendizagem, por exemplo, através de esquemas de seguros de emprego no Japão, República da Coreia e Vietname ou através de prestações sociais não contributivas na Argentina, na Malásia e no Paquistão.
85. Os fatores globais impulsionadores de mudança, incluindo a globalização do comércio, oferecem oportunidades importantes para uma transformação social e económica positiva, mas também acarreta desafios como, por exemplo, o risco de desajustamentos persistentes ao nível das competências, caso estes não sejam enfrentados. Neste contexto e particularmente dado o impacto recente da pandemia da COVID-19, os países têm procurado estabelecer mecanismos eficientes para antecipar e monitorizar necessidades de competências e para adaptar a provisão de desenvolvimento de competências em conformidade.
86. A pandemia acelerou a digitalização do trabalho nos vários setores e revelou falhas de competências digitais prementes. Muitas empresas escolheram formar os seus colaboradores para adaptar as suas competências e cargos à situação em evolução. Por exemplo, as conclusões do estudo comparativo

⁷⁹ Juan Chacaltana, Vicky Leung and Miso Lee, *New Technologies and the Transition to Formality: The Trend Towards e-formality*, EMPLOYMENT Working Paper No. 247, 2018; Sriani Kring and Vicky Leung, *Renewing the Social Contract through e-formalization in the World of Work*, 2021.

⁸⁰ SDG Compass, "SDG 4: Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all".

⁸¹ OIT e UNESCO, *A Review of Entitlement Systems for Lifelong Learning*, 2020.

de avaliações rápidas de necessidades de requalificação em resposta à crise da COVID-19 em nove países africanos demonstra que 58 por cento das entidades empregadoras inquiridas forneceram formação aos seus trabalhadores durante a pandemia da COVID-19; 44 por cento de toda a formação reportada no inquérito incidiu sobre a utilização de tecnologias digitais no contexto da comunicação e uma proporção de 28 por cento de formação incidiu sobre a utilização de tecnologias digitais para ligação à internet.⁸²

87. Os ajustamentos às alterações climáticas andam de mãos dadas com um aumento na procura por qualificações verdes. Por todo o mundo, as instituições de ensino e formação estão lentamente a ajustar-se a esta nova procura. Em 2019, dois terços dos 183 Estados-membros das Nações Unidas reconheceram nas suas contribuições por país⁸³ a importância do desenvolvimento de capacidades e de literacia quanto às alterações climáticas, mas menos de 40 por cento de todas as contribuições por país incluíram quaisquer planos para formação de competências para apoiar a implementação de objetivos relacionados com o clima e mais de 20 por cento não planearam quaisquer atividades relacionadas com o capital humano nessa área.⁸⁴

1.2.5. Políticas macroeconómicas centradas no emprego

88. Em 2020-21 quase todos os países responderam à crise da COVID-19 com um leque de medidas de política macroeconómica com o objetivo de evitar o colapso económico, assegurar a continuidade dos negócios e proteger os empregos. Neste contexto, a política macroeconómica desempenhou um papel chave através das políticas orçamentais expansionistas e políticas monetárias acomodáticas, na maioria dos países. No entanto, apesar do consenso quase universal a favor estímulos significativos, houve diferenças consideráveis entre economias avançadas e em desenvolvimento que explicam a divergência na velocidade de recuperação dada a grande variedade de recursos orçamentais disponíveis.
89. Em termos de políticas orçamentais, os países responderam com níveis sem precedentes de apoio, através de despesa adicional e receitas cessantes (também conhecidos como itens “acima da linha”) ascendendo a \$US10,8 biliões acima de 2020-21 ou 10,2 por cento do PIB global em 2020 (imagem 11).⁸⁵ Esta média global esconde variações consideráveis por todo o mundo. Nas economias avançadas, a despesa adicional e as receitas cessantes alcançaram uma média de 11,7 por cento do PIB, enquanto nas economias emergentes de mercado a estimativa foi de 5,7 por cento do PIB e em países em desenvolvimento de baixo rendimento consideravelmente mais baixo, na ordem dos 3,2 por cento do PIB. Apesar de existirem lacunas significativas na despesa relativa, a utilização de estímulos orçamentais em países em desenvolvimento representa um grande afastamento das respostas iniciais a crises anteriores que tipicamente se centraram na austeridade orçamental.

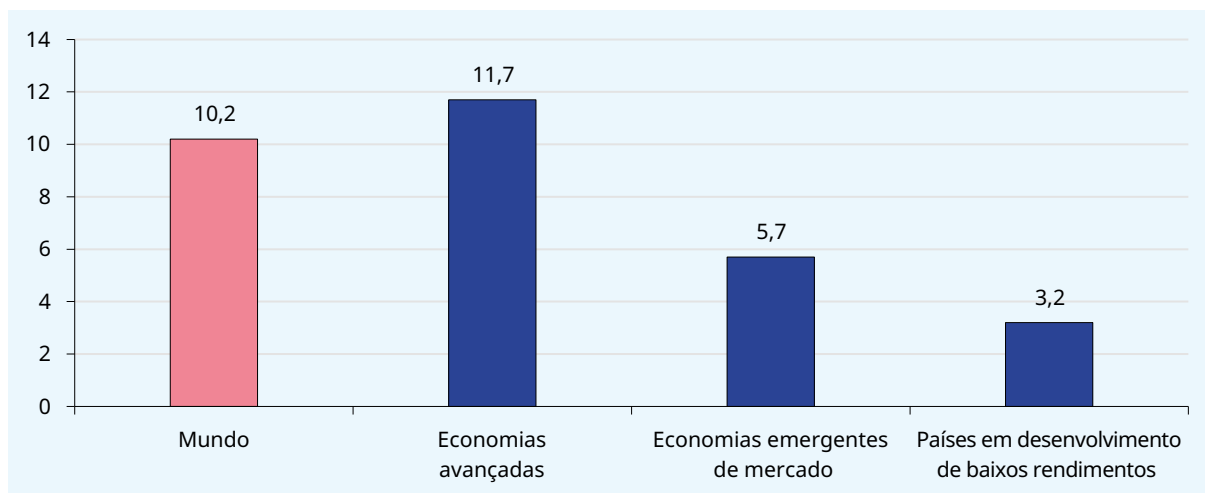
⁸² OIT, *Guidelines on Rapid Assessment of Reskilling and Upskilling Needs in Response to the COVID-19 Crisis*, 2020; OIT, *Comparative Study of Rapid Assessments of Reskilling and Upskilling Needs due to the COVID-19 Crisis*, no prelo.

⁸³ Como parte do Acordo de Paris, os países comprometeram-se em assegurar a implementação do Acordo de Paris através de contribuições determinadas nacionalmente (NDC) as quais contêm medidas para estimular a adaptação e mitigação do impacto das alterações climáticas nos setores económicos alvo. Em 2019, os 183 Estados-membros das Nações Unidas submeteram estas NDC.

⁸⁴ OIT, *Skills for a Greener Future: Key Findings*, 2019.

⁸⁵ Fundo Monetário Internacional (FMI), “*Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*”, outubro de 2021. Além dos gastos adicionais e da desistência de lucros, os governos alocaram recursos significativos a capital próprio, empréstimos e garantias (ou a itens “abaixo da linha”).

► **Imagem 11. Despesa adicional e receitas cessantes em resposta à pandemia da COVID-19, por nível de rendimento (percentagem do PIB 2020)**



Fonte: FMI, "Base de Dados de Monitorização Fiscal de Medidas Fiscais Nacionais em Resposta à Pandemia do COVID-19", outubro de 2021.

90. Uma imagem similar emerge para a política monetária durante a crise da COVID-19. Em contraste com crises anteriores, os países de rendimento baixo e médio responderam às crises cortando nas taxas da política monetária para estimular a economia e evitar outros colapsos.⁸⁶ De acordo com o Banco de Pagamentos Internacionais, que recolhe dados de 37 bancos centrais, 31 países tinham cortado as taxas até finais de abril de 2020.⁸⁷ Quatro países (Dinamarca, Japão, Suécia e Suíça) e a Zona Euro tinham atingido o seu limite mais baixo (com taxas negativas antes da pandemia em quatro destes países). A Hungria cortou a sua taxa de política em junho de 2020. Partindo de uma grande amostra de países (mais de 100 bancos centrais), a taxa média ponderada da política monetária em dezembro de 2021 foi de 5,49 por cento.⁸⁸ Em paralelo a estes cortes da taxa de política, inúmeros bancos centrais em países de rendimento médio como, por exemplo, a Índia, Indonésia, África do Sul e Turquia, voltaram-se para medidas da política monetária pouco convencionais, incluindo compra de ativos (isto é, "quantitative easing").
91. Outro desafio macroeconómico crucial é o aumento da inflação a partir do final de 2021, impulsionado pelo aumento da procura agregada, custos energéticos, aumento dos preços das mercadorias e de produtos alimentares e interrupções continuadas nas cadeias de abastecimento mundiais. Neste contexto, alguns bancos centrais já responderam aumentando as suas taxas de juro no final de 2021. No entanto, a maioria dos bancos centrais ainda mantém as suas taxas em patamares baixos. Além disso, mesmo com as taxas em crescimento, a postura da política monetária mantém-se muito expansionista na maioria dos países com exceção de algumas situações atípicas como, por exemplo, a Argentina e o Zimbábwe.
92. Em 2022 e nos anos que se seguirão, a recuperação da crise da COVID-19 irá depender da capacidade dos países aumentarem as suas taxas de vacinação e financiarem os investimentos necessários para enfrentar os enormes défices de trabalho digno, especialmente nos grupos mais atingidos. No entanto, as medidas de resposta à crise tomadas até agora resultaram em grandes défices orçamentais. Além disso, as receitas do governo diminuíram devido à redução da

⁸⁶ Islam, *Macroeconomic policy responses to the COVID-19 crisis in emerging market and developing economies: current outcomes and evolving challenges*, no prelo.

⁸⁷ Bank for International Settlements (BIS), "Central bank policy rates".

⁸⁸ Central Bank News, "Interest Rates".

atividade económica: o rácio das receitas no PIB caiu acentuadamente em economias de mercado emergentes, de 27,0 por cento em 2019 para 25,1 por cento em 2020, enquanto a queda em países em desenvolvimento de baixo rendimento foi de 14,9 para 14,1.⁸⁹

93. Consequentemente, a dívida geral do Estado (medida em rácio do PIB) aumentou substancialmente por todo o mundo durante a crise (tabela 2). Em 2020, aumentou em mais de 30 pontos percentuais nas economias avançadas (relativamente à média do período 2001-19) e em cerca de 20 pontos percentuais em países de rendimento médio. Apesar de o aumento nas economias de baixo rendimento ter sido mais pequeno (de uma média de 42,0 por cento em 2001-19 para 49,9 por cento em 2020), a sustentabilidade da dívida é o maior desafio nestes países que necessitarão de mais alívio de dívida e apoio nos anos vindouros, especialmente uma vez que se espera que os rácios de dívida se mantenham altos num futuro próximo.

► **Tabela 2. Posição da Dívida Bruta (em %PIB) por região/rendimento, 2001-25**

Região	2001-19	2020	2021-25
Economias avançadas	89,5	122,7	119,6
Economias emergentes de mercado de rendimento médio	43,4	64,0	66,9
Países em desenvolvimento com rendimento baixo	42,0	49,9	49,1

Fonte: IMF, "Fiscal Monitor of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic", outubro de 2021.

1.2.6. Políticas setoriais (incluindo comércio, políticas verdes)

94. Enquanto o papel das políticas setoriais e industriais se mantém crucial, experiências recentes (por exemplo, na Costa Rica, no Gana, em Espanha, em África do Sul e no Vietname) demonstram que a mera adoção de uma política industrial não é, por si só, um garante de uma transformação estrutural bem-sucedida. Além de um diagnóstico detalhado na fase de desenho que identifica, de forma correta, o potencial de diferentes setores, com base no diálogo social, a experiência do país mostra que as políticas setoriais necessitam de fazer parte de um pacote de políticas coerentes e partilhar os mesmos objetivos económicos e de desenvolvimento que a estratégia geral do país⁹⁰. Os setores dos cuidados, do digital e verde foram identificados em muitos países como setores que têm potencial para criar emprego digno, sendo que em simultâneo, contribuem para que as economias progridam no sentido de maior igualdade e inclusão.
95. Relativamente a políticas comerciais, muitas instituições internacionais e domésticas andam a defender o reforço da ligação entre comércio e trabalho digno permitindo que todos os trabalhadores (independentemente da sua relação laboral ou acordos contratuais) e empresas, particularmente empresas pequenas e também negócios inovadores liderados por mulheres, assumam um papel ativo e tirem partido do sistema comercial global.⁹¹ É amplamente reconhecido pelos decisores políticos que o desenvolvimento de competências é importante para os resultados comerciais o que se reflete nas estratégias de competências e estratégias de comércio nacionais.
96. Relativamente à economia verde, as PNE fornecem um ponto de entrada viável para harmonizar objetivos de emprego e ambientais, principalmente através da promoção de "empregos verdes". Nos anos mais recentes, as políticas de emprego em termos gerais tornaram-se mais amigas do ambiente, abarcando diferentes medidas para a criação de trabalho digno na economia

⁸⁹ FMI, "Fiscal Monitor (outubro de 2021)".

⁹⁰ David Kucera, Dorothea Schmidt-Klau and Johannes Weiss, "Industrial policies for structural transformation: Processes, institutions and methods", Chapter 1 in OIT, *Global Employment Policy Review 2020*.

⁹¹ OMS, "Public Forum 2016 – 'Inclusive Trade'", 2016.

verde. Estas incluem desde incentivos fiscais e investimento catalisador em setores promissores a formação e desenvolvimento de competências, incluindo reconversão de competências como parte dos programas ativos do mercado de trabalho. No entanto, existe margem para melhorar ainda mais o desenho de tais medidas de política e tornar a sua implementação mais eficiente através de uma abordagem integrada. De uma forma mais ampla, os empregos verdes têm sido normalmente incluídos em quadros de desenvolvimento nacionais e não em quadros dedicados às políticas de emprego verde. Assim, as tentativas bem-sucedidas são caracterizadas por um conjunto coerente de políticas bem coordenada, em particular, financeiras, industriais, de emprego/trabalho, políticas de desenvolvimento de competências e educação, para a promoção de empregos verdes e para uma economia mais verde.⁹²

⁹² Nebuloni, Ernst and Epifanio.

► Capítulo 2

Uma nova geração de políticas de emprego para um melhor futuro do trabalho

97. A segunda discussão recorrente sobre o objetivo estratégico de emprego⁹³ levou à identificação de elementos-chave de um enquadramento de emprego abrangente, incluindo: (a) políticas macroeconómicas pró-emprego; (b) políticas comerciais, industriais, fiscais, de infraestruturas e setoriais; (c) políticas empresariais, em particular um ambiente propício a empresas sustentáveis; (d) políticas de educação que sustentem a ALV e políticas de desenvolvimento de competências que respondam às necessidades crescentes do mercado de trabalho; (e) políticas e instituições do mercado laboral; (f) políticas que abordem o desemprego a longo prazo; (g) políticas de migração laboral; (h) processos tripartidos para promover coerência das políticas entre as políticas económicas, ambientais, de emprego e sociais; (i) mecanismos de coordenação interinstitucional eficazes; (j) estratégias de ativação adequadas para facilitar a transição dos jovens da escola para o trabalho; (k) políticas para encorajar a transição para a formalidade; (l) políticas para colmatar o desafio da sustentabilidade ambiental e para assegurar uma transição justa para todos; (m) políticas para colmatar as implicações de proteção social e de emprego do novo contexto demográfico; (n) sistemas de informação do mercado de trabalho atualizados; e (o) sistemas de avaliação e monitorização eficazes de programas e políticas de emprego.
98. Com base nesta lista, este capítulo discute os principais desafios e problemas da política relacionados com a promoção do emprego, recuperação da crise e o futuro do trabalho no contexto de um cenário de políticas de emprego em evolução. Explica as características-chave da nova geração de políticas de emprego a forma através da qual a OIT e os seus Estados-membros implementaram o conceito de quadros da política de emprego abrangentes; explora o porquê de tais quadros de política de emprego serem cruciais para uma transformação estrutural inclusiva e explica o porquê das políticas para as transições para o mercado laboral inclusivas serem importantes para uma abordagem centrada no ser humano. O capítulo apresenta ainda o debate sobre a qualidade versus a quantidade de emprego e fornece novas reflexões sobre áreas de política chave. Finalmente, analisa as questões de financiamento em articulação com a implementação bem-sucedida de quadros abrangentes de política de emprego, especialmente PNE.

2.1. Uma nova geração de políticas de emprego abrangentes apoiadas pela OIT

99. A Convenção sobre Políticas de Emprego de 1964 (N.º 122) advoga a promoção de pleno emprego, emprego produtivo e livremente escolhido através do desenvolvimento e implementação de PNE e programas que são coordenados em articulação com outras políticas de desenvolvimento nacionais.⁹⁴ De acordo com a Convenção, as políticas de emprego devem ser desenvolvidas através de um processo participativo e a sua abordagem deverá ser inclusiva, não discriminatória e sustentável, conforme desenvolvido nas primeira e segunda discussões recorrentes sobre o objetivo estratégico de emprego e no Inquérito Geral⁹⁵ de 2020, para assegurar que todas as pessoas possam escolher, livremente, o seu emprego.

⁹³ OIT, *Segunda Discussão Recorrente sobre o Objetivo Estratégico do Emprego: Políticas de emprego para uma recuperação e desenvolvimento sustentáveis*.

⁹⁴ OIT, *Convenção n.º 122, sobre Política de Emprego*, 1964.

⁹⁵ OIT, *Promoting Employment and Decent Work in a Changing Landscape*, International Labour Conference, 109th Session, 2020.

100. A abordagem da OIT à implementação das conclusões da segunda discussão recorrente sobre o objetivo estratégico do emprego que recomenda a inclusão de PNE dentro de um quadro de políticas de emprego mais abrangente foi capturada em todos os programas e orçamentos da OIT desde então, como se pode constatar no apoio aos Estados-membros e aos seus esforços: no desenvolvimento e implementação de quadros de emprego abrangentes; na definição de uma combinação justa e de um faseamento apropriado das políticas e; no apoio a empresas e trabalhadores em situação de vulnerabilidade.
101. Aomesmotempoqueesteenquadramento depolítica geral continua a orientar os desenvolvimentos das políticas nos Estados-membros, verifica-se uma necessidade crescente na sua adaptação ao mundo do trabalho em rápida evolução, integrando em particular medidas a curto e a longo prazo (secção 2.2), reforçando o apoio à transição de trabalhadores e empresas (secção 2.3) e tirando total partido de abordagens novas e inovadoras, com maior foco numa implementação eficiente e atempada (secção 2.4). Conforme sublinhado na Declaração do Centenário⁹⁶ e no Apelo Mundial à Ação,⁹⁷ esta nova abordagem adaptativa deverá ser implementada dentro de um enquadramento abrangente para assegurar que as políticas se reforçam mutuamente e adotam um enfoque centrado no emprego.
102. Assente nas lições aprendidas no passado enquanto se ajusta às novas necessidades emergentes, a nova geração de políticas de emprego continua a incluir duas áreas políticas amplas que impactam no emprego e no mercado de trabalho: (1) as políticas sociais e económicas, incluindo as políticas industriais e setoriais,⁹⁸ políticas macroeconómicas, políticas de educação e formação e políticas de desenvolvimento do setor privado; e (2) políticas do mercado de trabalho, incluindo as políticas de proteção social e as políticas ativas e passivas do mercado de trabalho (imagem 12).

► **Imagem 12. Políticas de emprego que contemplam as questões de género para apoiar uma recuperação centrada no ser humano**



⁹⁶ Declaração do Centenário, OIT.

⁹⁷ Resolução relativamente a um Apelo Mundial à Ação da OIT.

⁹⁸ Kucera, Schmidt-Klau and Weiss.

103. A nova geração de políticas de emprego tem como objetivo ser mais responsiva em matéria de género e centrar-se mais em grupos desfavorecidos. Enquanto promove o desenvolvimento de empregos dignos em geral, a ênfase é continuamente dada aos jovens, mulheres e trabalhadores da economia informal. Além disso, é dada uma forte ênfase à inclusão de novos grupos da população que se tornaram desfavorecidos em consequência dos diversos fatores que vêm moldando o futuro do trabalho.
104. Tal como aconteceu no passado, as novas políticas de emprego abrangentes incluem medidas do lado da procura e medidas do lado da oferta, e ainda medidas destinadas a equilibrar os dois lados. No entanto, o foco na construção de um ambiente propício que apoie o papel do setor privado como fonte principal da criação de emprego foi reforçado e as medidas do lado da oferta foram alargadas em resultado da assunção de uma abordagem de ciclo de vida mais forte de que é exemplo a prioridade dada à ALV. O foco mudou ainda no sentido de uma perspetiva de transformação mais estrutural com vista a reconstruir sociedades para se tornarem mais inclusivas, sustentáveis e resilientes, procurando, ao mesmo tempo, que este processo não deixe ninguém para trás através da promoção de transições seguras e inclusivas. Isto traduz-se numa abordagem mais centrada no desenvolvimento.
105. Um elemento-chave das políticas de emprego sempre foi o diálogo social como garante de maior eficácia na consideração das necessidades de todos, especialmente dos grupos desfavorecidos. A colaboração com parceiros sociais continua a ser fundamental e são encetados esforços para reforçar o papel dos parceiros sociais. Sempre que o diálogo social foi aplicado, contribuiu, em geral, para uma abordagem holística e equilibrada, com elevados níveis de aceitação.
106. Se por um lado é importante que o quadro de políticas de emprego seja elaborado com base no diálogo social, a chave do sucesso reside na forma como as políticas se traduzem em ação. São assim necessários recursos adequados, instituições sólidas e formas inovadoras de colaboração. A nova geração de políticas de emprego cobre um campo mais alargado que inclui a economia rural; elementos ligados a uma transição justa no sentido de sociedades e economias ambientalmente sustentáveis; políticas para promover sociedades pacíficas, estáveis e resilientes através do trabalho digno e; programas do mercado de trabalho e serviços de emprego destinados a acompanhar as transições para o trabalho digno ao longo da vida.
107. Com diferentes países a ter diferentes prioridades, contextos e recursos, a abordagem dos PNE promovida pela OIT continua a ser a forma de garantir um processo participativo na criação e implementação de políticas de emprego abrangentes, garantindo que os países conseguem determinar e aplicar uma combinação adequada de medidas, de acordo com as suas respetivas capacidades, recursos e prioridades.
108. A nova geração de políticas de emprego também contempla a necessidade de, em determinados contextos, os Estados-membros precisarem de soluções mais rápidas. Aquelas são, assim, facilitadoras de procedimentos mais ágeis para a rápida elaboração de políticas públicas (por exemplo, privilegiando um ciclo de políticas mais curto para novas estratégias ou medidas específicas a curto prazo, com uma monitorização mais frequente).
109. Tais políticas de emprego ágeis, responsivas em termos de género e inclusivas foram críticas para aliviar o impacto negativo da crise do COVID-19 nos empregos e rendimentos em muitos países, abordando tanto o lado da procura como da oferta. Com base em diagnósticos nacionais rápidos e utilizando a abordagem PNE, os processos foram mais facilmente implementados onde já existiam instituições fortes e o diálogo social era utilizado como mecanismo de facilitação. A inclusão de todos os ministérios relevantes e partes interessadas conduziu com frequência à libertação de recursos significativos para assegurar empregos e rendimentos.

2.2. A relação entre transformação estrutural, recuperação e políticas de emprego

110. A transformação estrutural é o processo através do qual os países passam para atividades económicas mais produtivas traduzindo-se, ainda, numa transição no sentido de maior sustentabilidade, uma vez que sem neutralidade carbónica, os ganhos de produtividade não serão duradouros. Tal transformação traduzir-se-á em ganhos de produtividade que, sempre que forem partilhados equitativamente na sociedade, serão geradores de maiores rendimentos e melhores condições de trabalho para os trabalhadores, incluindo horários de trabalho adequados e induzirão a um maior investimento na criação de empregos. Neste sentido, a OIT vê a transformação estrutural como uma melhoria na quantidade e na qualidade do emprego e como uma parte essencial dos processos de desenvolvimento bem-sucedidos.
111. A transformação estrutural devendo constituir um objetivo de desenvolvimento a longo prazo, deve ter em conta as atuais estratégias de recuperação da crise. A recuperação centrada no ser humano proposta pelo Apelo Mundial à Ação⁹⁹ visa, entre outros, uma transformação estrutural inclusiva a longo prazo. Para serem eficazes, as estratégias de recuperação devem assentar em quatro pilares: (a) desenvolvimento e crescimento económico inclusivos; (b) proteção de todos os trabalhadores; (c) proteção social universal; e (d) diálogo social.
112. Políticas macroeconómicas adotadas no quadro da recuperação não deverão limitar-se a um papel anticíclico e ter como objetivo único o regresso aos níveis anteriores à crise. Devem igualmente prosseguir a resolução de problemas estruturais e as causas profundas por detrás dos défices de trabalho digno em todo o mundo. Para que tal aconteça é necessário adotar uma mistura de políticas orçamentais, orientadas para a criação de trabalho digno (incluindo esforços de transição para a economia formal), apoiadas por políticas industriais, de programas de desenvolvimento de competências, de PAMT, de criação de um ambiente favorável às empresas e de investimentos progressivos e duradouros em benefício de uma proteção social adequada e universal.¹⁰⁰
113. Além disso, atingir resiliência a longo prazo requer ação multilateral e solidariedade global, por exemplo, relativamente ao acesso à vacina, reestruturação de dívida e facilitação de uma transição verde. Em particular, colmatar défices de proteção social e assegurar acesso universal a uma proteção social sustentável, adequada e abrangente mantém-se uma prioridade chave para facilitar transformações estruturais inclusivas. O financiamento equitativo e viável de tais sistemas de proteção social em contexto de recursos orçamentais limitados requer uma ação multilateral, especialmente quando as pressões inflacionistas em economias avançadas ameaçam as condições de financiamento em todo o mundo.
114. Finalmente, o diálogo social deve desempenhar um papel chave na resposta à pandemia e para além dela. No período de recuperação, e uma vez que persiste o desequilíbrio entre oferta e procura, o diálogo social é crucial para encontrar soluções que tenham efeitos macroeconómicos positivos e que sejam mutuamente benéficos para empresas e trabalhadores. Neste contexto, é necessário o reforço da capacitação das administrações públicas, organizações de trabalhadores e de empregadores, permitindo-lhes a sua participação eficiente nestes processos.

2.3. Transições no sentido de mais igualdade e inclusão: A necessidade de uma abordagem centrada no ser humano

115. Prepararmo-nos para o futuro do trabalho e desafios relacionados requer que nos dotemos com políticas de emprego que se centrem na criação de empregos em setores promissores e que, ao mesmo tempo, que criem bases para economias mais inclusivas, sustentáveis e resilientes e que

⁹⁹ Resolução relativamente a um Apelo Mundial à Ação da OIT.

¹⁰⁰ Kucera, Schmidt-Klau and Weiss.

facilitem as transições no mercado de trabalho sem excluir ninguém. Nesse sentido, o enfoque colocado na transformação estrutural da economia e sobre as transições justas e inclusivas contribui para assegurar uma dimensão humana ao desenvolvimento, colocando o que é mais importante para as pessoas no centro da ação. Tais políticas necessitam de ser concebidas de forma que os desafios do futuro do trabalho sejam transformados em novas oportunidades. Por exemplo, a introdução de novas tecnologias, em particular a IA e a robotização, já começou a transformar os mercados de trabalho, incluindo em países emergentes e em desenvolvimento. Ao invés de se traduzirem numa ameaça ao emprego, especialmente no caso de trabalhadores pouco qualificados, estas conquistas tecnológicas deverão ser utilizadas para melhorar as condições de trabalho, reforçar o desempenho das instituições do mercado de trabalho e criar empregos nos setores de futuro. Os trabalhadores que perdem os seus empregos necessitam de estar bem protegidos e receber o apoio necessário para conseguirem a transição para novos empregos. A transformação de economias no sentido de atingir os objetivos das alterações climáticas, outro objetivo vital centrado no ser humano, significa ainda que determinadas profissões bem pagas em setores altamente poluentes deixarão de estar disponíveis, devendo os trabalhadores afetados nestas indústrias ter acesso a novas oportunidades e a transições bem geridas. O processo de globalização necessita de se tornar inclusivo e justo, para que a intensificação das trocas comerciais e os processos de produção globalizados beneficie os trabalhadores ao longo das cadeias de abastecimento. Também neste domínio as políticas de emprego desempenham um papel importante. Finalmente, as políticas de emprego centradas no ser humano necessitam de considerar devidamente o impacto do envelhecimento da população e assegurar que as pessoas mais velhas conseguem viver as suas vidas com dignidade e de acordo com os seus desejos.

116. A criação de empregos em número suficiente mantém-se crucial. No entanto, os empregos criados necessitam de ser dignos e de se inscrever em abordagens de desenvolvimento mais amplas no sentido de sociedades mais inclusivas e verdes. Além disso, o seu foco necessita de se centrar numa boa gestão das transições, de forma que ninguém fique para trás.
117. Relativamente aos processos de transformação estrutural necessários e à necessidade de transição para novos empregos em consequência do processo de desenvolvimento, as competências a adquirir são crescentemente complexas. A fim de permitir aos trabalhadores essa aquisição, urge investir em ferramentas e instituições necessárias à ALV e às transições ao longo da vida. Os serviços de emprego devem ser eficazes e de estar bem conectados às instituições educativas de modo a fazer-se uma antecipação correta das necessidades de formação e requalificação. As iniciativas de reconversão também necessitam uma antecipação adequada de competências futuras *online* com os desenvolvimentos do mercado de trabalho local. Neste contexto, os observatórios nacionais do mercado de trabalho bem desenvolvidos e os sistemas de informação do mercado de trabalho são essenciais, particularmente em combinação com novas tecnologias digitais.
118. Além disso, os subsídios da segurança social, e ainda a sua continuidade e portabilidade, revestem-se, hoje mais do que nunca, de uma importância central nas nossas sociedades, onde os trabalhadores fazem face a transições crescentemente complicadas.

2.4. Áreas de política para um melhor futuro do trabalho: O “como”

119. O Apelo Mundial à Acção da¹⁰¹ da OIT sublinha a necessidade de uma recuperação totalmente inclusiva e fundada na implementação acelerada da Declaração do Centenário.¹⁰² Isto implica que as políticas de emprego sejam instrumentais no relançamento da economia, abordando as desigualdades sistémicas e estruturais e outros desafios económicos e sociais a longo prazo que já existiam antes da pandemia. Esta secção discute que políticas são necessárias e como devem ser implementadas.

¹⁰¹ Resolução relativamente a um Apelo Mundial à Ação da OIT.

¹⁰² Declaração do Centenário, OIT.

2.4.1. Políticas para uma transformação estrutural inclusiva

- 120.** A transformação estrutural não é um conceito novo. Os países em todos os níveis de desenvolvimento tentaram reestruturar as suas economias visando o aumento da produtividade e a melhoria dos níveis de vida da sua população. No entanto, os resultados obtidos têm sido muito desequilibrados entre países e de região para região, com algumas economias, especialmente nas regiões menos desenvolvidas, a testemunhar declínios de produtividade resultantes de uma realocação intersectorial da mão-de-obra em benefício de setores menos produtivos. Assim, uma melhor reconstrução só pode acontecer com um processo de transformação estrutural sustentável e inclusivo que resulte na criação de trabalho digno para todos, assegurando a proteção de todos os trabalhadores. Para que isto se torne realidade, as diferentes políticas necessitam de ser repensadas, tornando-se mais inclusivas e centradas no emprego. Os principais domínios sobre os quais os poderes públicos devem agir são enunciados nos parágrafos seguintes. O reforço das instituições de diálogo social e das capacidades dos parceiros sociais para participarem na elaboração e implementação das diferentes políticas públicas deve, portanto, ser uma prioridade.

Políticas macroeconómicas para alcançar pleno emprego e emprego produtivo

- 121.** Considerando que nas décadas recentes o foco das políticas macroeconómicas tem sido principalmente o de restringir a inflação, é agora necessário que aquelas tenham como objetivo explícito a criação de empregos dignos. As autoridades financeiras, os bancos centrais e os bancos nacionais de desenvolvimento (sempre que existam) dispõem de uma série de ferramentas de políticas que podem utilizar para promover o desenvolvimento, empresarial, a inovação e a criação de emprego e para promover o investimento e o comércio que, por sua vez, criarão oportunidades de emprego (consultar a caixa 2). A criação de capacidade institucional para a gestão da procura agregada ao longo do ciclo económico, a introdução de sistemas de tributação progressivos e amplos e o estabelecimento de intermediação financeira bem regulada e transparente que apoie os setores produtivos da economia são fatores críticos de sucesso para atingir emprego pleno e produtivo, em linha com o ODS 8. Com a tributação a desempenhar um papel importante no contexto de políticas orçamentais, são necessárias discussões aprofundadas sobre a questão da taxação dos robôs; os regimes fiscais preferenciais para empresas digitais; assim como sobre o alívio fiscal sobre as atividades de investigação e desenvolvimento e sobre as receitas provenientes da venda de propriedade intelectual, como as que resultam das patentes (*patent box*).

► Caixa 2. A Estratégia Nacional de Recuperação de Emprego das Filipinas

Em resposta à quebra massiva na economia e no mercado de trabalho nas Filipinas devido à crise pandémica, o governo adotou uma estratégia mobilizadora do conjunto dos atores da sociedade para desenvolver uma estratégia nacional de recuperação de emprego no quadro do Plano atualizado de Desenvolvimento das Filipinas 2017-2022 e do Plano de Relançamento ReCharge PH. Fundada sobre o quadro estratégico de quatro pilares que a OIT definiu na resposta ao impacto socioeconómico da crise, a estratégia comporta quatro resultados operacionais que consistem em: (1) relançar a economia; (2) restaurar a confiança das empresas e dos consumidores; (3) facilitar a atualização das competências e a reconversão da mão-de-obra; e (4) facilitar o acesso ao mercado de trabalho.

- 122.** No contexto atual, as políticas orçamentais não devem apenas contribuir para proteger empregos, salários e rendimentos e para restaurar os níveis de emprego pré-pandemia, mas também para resolver problemas estruturais, dar forma ao crescimento económico, reduzir a pobreza e a desigualdade, e investir num futuro mais sustentável e inclusivo.¹⁰³ Dependendo das prioridades e

¹⁰³ Para o contexto Africano consultar: Ilan Strauss, Busi Sibeko and Gilad Isaacs, *Towards a Transformative Macroeconomic Policy Framework for Employment Generation in Africa*, 2021.

restrições do país, isto envolve uma mistura de políticas orçamentais orientadas para uma criação generalizada de empregos dignos (assim como facilitar a transição para a economia formal)), apoiada por políticas industriais, pelo desenvolvimento de competências, por PAMT (incluindo o colmatar a divisão digital), e ainda por investimentos sustentados em sistemas de proteção social adequados e universais. É importante notar que o papel positivo das políticas orçamentais na promoção do crescimento inclusivo em países de elevado rendimento aplica-se igualmente a países em desenvolvimento e emergentes, apesar do seu espaço orçamental ser relativamente limitado. Os efeitos multiplicadores ainda que menos significativos nas economias emergentes em comparação com as economias avançadas, têm, contudo, a mesma natureza.

- 123.** As políticas monetárias e cambiais são igualmente elementos importantes de um enquadramento macroeconómico pró-emprego e podem ter a estabilidade de preços e o pleno emprego como objetivos. Por exemplo, o Sistema da Reserva Federal dos Estados Unidos tem esse mandato desde 1978. Em 2018, o mandato da Reserva do Banco da Nova Zelândia foi modificado para incluir “máximo emprego sustentável” além da estabilidade de preços. As taxas de câmbios competitivas e estáveis podem ainda desempenhar um papel importante no apoio à diversificação económica (meta 8.2 dos ODS)¹⁰⁴ e na gestão das flutuações cíclicas dos fluxos de capital. Um enquadramento destes pode ainda para o desenvolvimento de setores comercializáveis (agricultura e indústria manufatureira), e ainda de setores com grandes “repercussões de aprendizagem”, levando assim à disseminação de novas tecnologias. As estratégias de investimento orientadas para a intensificação do emprego juntamente com medidas que visem melhorar o impacto comercial no emprego, são igualmente essenciais para criar empregos de qualidade.

Políticas setoriais

- 124.** As políticas setoriais podem ajudar a atingir o objetivo duplo de maior produtividade e pleno emprego ao facilitarem uma reafecção da mão-de-obra e da produção aos setores mais produtivos – tendo sempre em mente que em tais processos existirão setores que perdem e que trabalhadores e empresas nestes setores devem ser apoiados nas suas eventuais transições. Num sentido mais estrito, as políticas setoriais visam permitir uma transformação estrutural inclusiva em benefício de setores mais produtivos. De uma forma mais ampla, as políticas setoriais necessitam, por outro lado, de investimentos em infraestruturas e desenvolvimento de competências, e devem ser acompanhadas de políticas comerciais e macroeconómicas favoráveis, normalmente com o objetivo de uma integração mais forte em mercados internacionais. Dada a urgência dos problemas colocados pelas alterações climáticas, as estratégias setoriais devem ainda ter em conta o potencial de trabalho digno resultante de investimentos na adaptação e mitigação das alterações climáticas e seus efeitos. O processo de transformação estrutural inclusiva orientada por políticas setoriais fornece ainda aos países uma oportunidade para reduzir a informalidade (indicador 8.3.1 dos ODS), especialmente no seio de micro, pequenas e médias empresas (PME) em países em desenvolvimento.
- 125.** As políticas de transformação estrutural inclusivas devem ter em conta que o aumento da produtividade e e/ou dos rendimentos resultantes do crescimento económico varia no tempo e de setor para setor.¹⁰⁵ A este respeito, um aspeto chave é o nível de desenvolvimento no qual um país se encontra – economia predominantemente agrária; nível de industrialização médio ou inicial; num processo de desindustrialização prematura, ou economia com um nível de maturidade pós-industrial (caixas 3 e 4).

¹⁰⁴ ONU, “SDG Indicators: Target 8.2”.

¹⁰⁵ Sangheon Lee *et al.*

► Caixa 3. Transformação estrutural no Uganda

O Uganda tomou numerosas medidas para estimular o desenvolvimento do setor privado, mas os resultados do seu plano de mudança estrutural foram limitados. Uma recente “análise de diagnóstico de emprego” realizada pelo Ministério do Género, Trabalho e dos Assuntos Sociais (MGLSD) concluiu que o emprego tem vindo a aumentar principalmente em ramos de atividade de pequena escala e baixa produtividade nos setores da agricultura e do comércio, mas que tem vindo a diminuir na indústria manufatureira e em outros setores de elevada produtividade. Identificar quais os setores suscetíveis de criar mais empregos produtivos é necessário agora que o país prepara um programa nacional de emprego ambicioso e desenvolve o seu terceiro Plano de Desenvolvimento Nacional.

Fonte: Uganda, MGLSD, “Employment Diagnostic Analysis study in Uganda”, 2017.

► Caixa 4. Priorização da transformação rural no planeamento estratégico no Suriname

Em outubro de 2021, o Governo do Suriname aprovou um plano de desenvolvimento quinquenal para o período 2022-2026, com o objetivo de atingir os ODS até 2030, incluindo o ODS 8 sobre o crescimento económico e o trabalho digno, e de favorecer o mais eficazmente possível uma retoma centrada no ser humano para sair da crise do COVID-19. Este plano assentou em fortes evidências e dados sólidos, numa análise SWOT (pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças) e numa análise de cenários, apoiado por consultas interministeriais e em diálogo com os parceiros sociais. O Plano define intervenções estratégicas de curto e médio prazo, entre as quais a promoção de trabalho digno nos setores agroalimentar e da economia rural. A OIT forneceu apoio analítico e aconselhamento técnico em todas as etapas, tendo, nomeadamente, apoiado a Secretaria de Planeamento do Suriname (SPS) e o Instituto Nacional de Estatística no desenvolvimento de uma nova ferramenta de modelação macroeconómica.

Fonte: Suriname, SPS, “Long-Term Development Plan 2022–2026”.

126. Em muitos países de baixo rendimento, a mão-de-obra, frequentemente informal, transitou de um setor agrícola pouco produtivo para um setor terciário que se caracteriza igualmente pela sua baixa produtividade, numa economia em que a atividade industrial tem pouca expressão ou é quase inexistente. Assim, a identificação de oportunidades no setor secundário (nomeadamente no artesanato, que constitui uma fonte valiosa de competências) e no setor terciário moderno é essencial para absorver os trabalhadores que deixam a agricultura e outros setores de recursos intensivos e para aumentar a produtividade. Tal permitiria igualmente assegurar que os investimentos certos são realizados no desenvolvimento de setores promissores, incluindo na economia verde. Nas zonas rurais persistem muitos problemas que atrasam a prossecução do ODS 8 como, por exemplo, empregos de baixa produtividade, trabalho informal e pobreza no trabalho. Assim, é necessário melhorar a produtividade da agricultura (por exemplo, através da agricultura de conservação) e investir em emprego rural não agrícola. A promoção da industrialização rural pode ajudar a aumentar rendimentos e padrões de vida em meio rural (caixa 5).

► Caixa 5. O caminho no sentido da formalização do emprego na China

Na China, o emprego formal cresceu de 44 por cento em 2000 para 65 por cento em 2012, de acordo com um estudo realizado pela OIT. Este aumento resultou de uma estratégia de industrialização (abarcando também o setor não agrícola sob a forma de empresas de cidade ou de vila) que levou a uma rápida reafecção da mão-de-obra rural da agricultura para setores não-agrícolas, migração para áreas urbanas e ainda transformações dentro de áreas urbanas.

A quota de empresas emergentes do total do emprego formal urbano passou de 1 para 30 por cento, enquanto as micro e pequenas empresas passaram de menos de 5 para 40 por cento. O emprego tradicional continua responsável pelos restantes 30 por cento (contra 95 por cento em 1990).

Fonte: Nomaan Majid, *The Great Employment Transformation in China*, Employment Working Paper No. 195 (ILO, 2015).

127. O crescimento de determinados setores depende igualmente de competências e políticas de formação com prioridades setoriais. Tais políticas requerem uma avaliação das necessidades de qualificação, o desenho de níveis de competência relevantes e a organização de programas formativos. Cada vez mais se considera que uma abordagem setorial do desenvolvimento de competências permite ultrapassar as limitações das abordagens centralizadas, particularmente no que diz respeito ao desfasamento entre a formação de competências e as necessidades de mercado.

Políticas para as alterações climáticas

128. Tornar a economia verde só será algo bem-sucedido se esta for simultaneamente ambiental e socialmente sustentável, ou seja, quando assenta numa *transição justa*.¹⁰⁶ Uma mudança no sentido de uma economia mais verde implica a transformação estrutural de sistemas de produção para que tenham um impacto ambiental positivo ou um impacto menos negativo e que contribuam para reduzir riscos de catástrofes. Poderá ainda necessitar de outras mudanças como, por exemplo, o abandono de determinadas atividades económicas e a migração da mão-de-obra de áreas que se tenham tornado excessivamente quentes, secas ou propícias a cheias. A transformação estrutural inclusiva para uma transição justa pode ser atingida expandindo mercados e a gama de produtos verdes; investindo em projetos de redução de riscos e de proteção da biodiversidade em meio marinho; e promovendo uma transição tecnológica no sentido de uma economia circular e das energias renováveis.
129. Apesar de ser provável um impacto global líquido positivo, no que diz respeito ao emprego, com a passagem a uma economia de baixa emissão de carbono,¹⁰⁷ existirão vencedores e perdedores, particularmente durante o período de transição. É assim necessário um apoio específico para trabalhadores penalizados por esta mudança.¹⁰⁸ Em países frágeis, uma transição justa poderia oferecer oportunidades para abordar as causas subjacentes dos desastres e da vulnerabilidade climática reforçando as ligações entre o mundo do trabalho e a redução do risco de desastres, a ação contra as alterações climáticas e o desenvolvimento sustentável. Além disso, uma transição para uma economia verde não é neutra em termos de qualidade de emprego, dada a variação significativa entre países, entre setores e ao longo das cadeias de valor. É assim que, no setor das energias renováveis, as atividades a montante geram geralmente empregos de boa qualidade, mas as atividades a jusante (por exemplo, produção agrícola de bioenergia) podem estar associadas a más condições de trabalho. O mesmo se aplica a atividades de reciclagem. Enquanto as atividades a montante geram principais empregos maioritariamente formais, muitos trabalhadores informais trabalham em países em desenvolvimento como coletores de resíduos, sem proteção social ou respeito pelos direitos laborais. Assim, as políticas deverão ajudar os trabalhadores e as empresas na realização de uma transição justa através da requalificação, conversão, desenvolvimento empresarial e da adoção de processos de produção mais sustentáveis.
130. Foram propostas diferentes estratégias no quadro dos PNE para cumprir os objetivos verdes. A estratégia de emprego adotada nas Maurícias assenta em vários eixos (construção verde, energias renováveis, agricultura biológica, ecoturismo e economias de água e de energia no setor têxtil), prevendo medidas legislativas adequadas, o apoio ao Serviço de Emprego e à Unidade de

¹⁰⁶ O enquadramento da *transição justa* foi endossado internacionalmente por governos em diferentes palcos, incluindo a OIT, que adotou conclusões sobre esta questão em 2013 e desenvolveu diretrizes sobre o assunto. Consultar: OIT, *Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, 2015.

¹⁰⁷ A agricultura sustentável e forte proteção florestal poderiam gerar mais de 2 biliões de dólares por ano de benefícios económicos, criar milhões de empregos e melhorar a segurança alimentar, fornecendo, ao mesmo tempo, mais de um terço da solução das alterações climáticas. Consultar, por exemplo: United Nations, *United Nations Secretary-General's Report "Our Common Agenda"*, 2021.

¹⁰⁸ OIT, *Competências para um futuro mais verde*.

Orientação de Carreiras relativamente a percursos profissionais e incentivos para empresas verdes. Em Marrocos, os empregos verdes são considerados meios para ultrapassar as desigualdades territoriais, e a Política Nacional de Emprego Marroquina 2015-2025 encoraja iniciativas locais de desenvolvimento sustentável que se centrem na conservação dos recursos e na expansão da economia circular. O PNE é muito completo: comporta medidas do lado da oferta e do lado da procura assim como mecanismos de reforço da governação do mercado de trabalho. As políticas setoriais e macroeconómicas (por exemplo, a reforma orçamental e as estratégias de crescimento setorial) são os instrumentos chave para o Governo de Marrocos utiliza para atingir aqueles objetivos.

- 131.** No entanto, o PNE irão necessitar, de forma crescente, de abordar riscos específicos enfrentados por trabalhadores e empresas relativos aos impactos das alterações climáticas como, por exemplo, aumento da temperatura, secas, e cheias, e o aumento dos níveis do mar. Para fazer face a estes riscos será necessário adotar uma combinação de medidas que deverão ser incluídas ou estar alinhadas com os PNE como, por exemplo, medidas de SST, investimento em infraestruturas resilientes em termos climáticos, melhor gestão de recursos naturais, incubação de tecnologias e empresas que facilitem a adaptação, proteção social melhorada, PEP, PAMT, desenvolvimento de competências e redução do risco no local de trabalho.¹⁰⁹
- 132.** Os problemas e desafios relativamente à transição para uma economia eficiente em termos de recursos e baixa em carbono são normalmente complexos e interligados, necessitando de uma abordagem holística ao planeamento, formulação e implementação das políticas. É essencial melhorar a coerência das principais políticas e facilitar a coordenação sistemática da sua implementação para se cumprirem os ambiciosos objetivos do Acordo de Paris.¹¹⁰ Por outro lado, os dispositivos eficazes de informação sobre o mercado de trabalho e de antecipação e seguimento das necessidades deverão ser implementados de modo a entender melhor as mudanças de emprego ligadas à economia verde e a evolução associada da procura de competências. Com uma análise e dados melhorados sobre os efeitos da transição verde em termos de emprego e de competências será possível tomar decisões mais esclarecidas e aproveitar as oportunidades decorrentes desta mudança, ao mesmo tempo que melhor se responde aos problemas que suscita.

Ecossistema de produtividade e empresas sustentáveis

- 133.** A Declaração do Centenário¹¹¹ e o Apelo Mundial à Ação¹¹² sublinham e reafirmam o papel central do crescimento de produtividade permitindo manter níveis de crescimento económico necessários para aumentar oportunidades de trabalho digno e ganhos de produtividade. Um esforço concertado para apoiar o crescimento de produtividade como determinante chave de uma recuperação inclusiva, sustentável e resiliente é agora mais necessário do que nunca.
- 134.** Evidências mostram um desacelerar do crescimento dos salários médios reais relativamente ao crescimento de produtividade em muitas nações industrializadas e uma divergência simultânea no crescimento dos salários e da produtividade entre empresas mais produtivas a nível mundial e as demais. A dissociação entre salários e produtividade também é preocupante na maioria das economias emergentes e em desenvolvimento, nas quais o crescimento de produtividade desacelerou e a integração nas cadeias globais de abastecimento, chave para impulsionar as transferências tecnológicas e processos de gestão mais eficazes ao nível empresarial, está a decrescer.

¹⁰⁹ Global Center on Adaptation, "Jobs", capítulo em *State and Trends in Adaptation Report 2021: Africa – How Adaptation Can Make Africa Safer, Greener and More Prosperous in a Warming World*, 2021.

¹¹⁰ United Nations Framework Convention on Climate Change, "The Paris Agreement", 2015.

¹¹¹ Declaração do Centenário, OIT.

¹¹² Resolução relativamente a um Apelo Mundial à Ação da OIT.

- 135.** Estes desafios não podem ser resolvidos através de soluções simples uma vez que o crescimento de produtividade é determinado por uma miríade de dinâmicas de interface entre as políticas, as instituições, os mercados e as empresas. Assim, numa abordagem ecossistémica consideram-se os motores de produtividade e os défices de trabalho digno aos níveis macro, meso e microeconómico para encontrar soluções que se reforcem mutuamente e que melhorem a produtividade e distribuam os ganhos de forma justa. Esta abordagem deverá assentar em alianças inovadoras entre trabalhadores e empregadores, centradas na produtividade, assim como em plataformas público-privadas pertinentes, incluindo através de diálogo social. As intervenções deveriam combinar e coordenar diferentes pacotes de políticas dentro de uma estratégia integrada baseada numa abordagem holística que reforça os fatores de produtividade aos níveis político, setorial e empresarial, em linha com esforços para promover uma recuperação da crise que seja inclusiva e geradora de emprego.
- 136.** As intervenções ao nível setorial poderiam incluir a melhoria das funções de apoio e acesso ao mercado (por exemplo, melhorando o acesso a trabalho qualificado, serviços financeiros ou serviços de desenvolvimento empresarial), e ainda campanhas de *networking* orientadas que melhoram as ligações entre pequenas e médias empresas (PME), seus fornecedores e mercados. O desenvolvimento de quadros de competências pode apoiar a profissionalização de negócios qualificados num dado setor, reforçando, assim, as competências da mão-de-obra e reduzindo o desencontro de competências no mercado de trabalho. Colher os benefícios das alterações tecnológicas requer investimentos em requalificação e conversão de trabalhadores, e ainda políticas que facilitem a adoção de tecnologia e o fornecimento de acesso a capital para que as PME possam aceder a inovação tecnológica. No que diz respeito à formalização da economia poderia promover-se a implantação a uma maior escala de pequenas empresas incitando-as a estabelecer ligações comerciais com grupos de empresas, cooperativas ou consórcios, por exemplo, com potencial para as ajudar a melhorar a sua produtividade graças a economias de escala que não conseguiriam por si só atingir.
- 137.** Ao nível de empresa, reforçando a qualidade e a acessibilidade de serviços de desenvolvimento empresarial, as PME e seus trabalhadores deverão conseguir melhorar o seu conhecimento e capacidade para implementar práticas e estratégias adequadas que se orientam para a produtividade e condições de trabalho. Paralelamente aos esforços empreendidos para desenvolver as competências e aptidões à escala da empresa (como, por exemplo, as relacionadas com a cooperação no local de trabalho, gestão da qualidade, produtividade e produção mais limpa, gestão de recursos humanos e SST) deverão andar são necessários esforços para melhorar a oferta de mão-de-obra qualificada ao nível setorial.
- 138.** O sucesso de um ecossistema de produtividade está ligado a políticas mais amplas de desenvolvimento empresarial sustentável. As conclusões relativas à promoção de empresas sustentáveis adotada pela Conferência Internacional do Trabalho em 2007 sublinham os elementos chave de políticas eficientes para promover empresas sustentáveis, incluindo um ambiente propício à criação e ao crescimento ou transformação de empresas numa base sustentável; coerência e coordenação das políticas; atrair investimento em setores e cadeias de valor suscetíveis de tornar o crescimento mais rico em empregos; acesso a informações e serviços comerciais e financeiros; práticas comerciais responsáveis; e diálogo social. Em linha com a Recomendação (N.º 189) sobre Criação de Emprego em Pequenas e Médias Empresas, 1998, as políticas adotadas relativamente às empresas deverão ter um foco duplo: (1) assegurar que as condições no trabalho são sinónimo de equidade, erradicação da pobreza e de proteção social; (2) melhorar a produtividade e facilitar o acesso a recursos competitivos.
- 139.** Atingir o objetivo do trabalho digno para todos requer não apenas o crescimento das empresas existentes, mas também a vontade e a oportunidade para criar novas através do empreendedorismo. Dada a incerteza e os custos associados ao início de um negócio e quanto à sua

viabilidade, existe um consenso de que um ecossistema a funcionar bem, num ambiente favorável às empresas, é fundamental para apoiar novas *startups*. A abordagem do ecossistema propício ao empreendedorismo inclusivo promove o estabelecimento de políticas favoráveis à criação de empresas sustentáveis através de incubadoras e aceleradores de empresas, assim como de centros de inovação que analisam a forma como as organizações de inovação podem promover o empreendedorismo e facilitar o crescimento empresarial sustentável. O programa de desenvolvimento do empreendedorismo feminino preconiza medidas de apoio especificamente destinadas a mulheres empreendedoras.

140. De forma a se tornarem resilientes e a serem capazes de desenvolver o seu potencial de crescimento, as PME devem ter acesso a fontes de financiamento. No entanto, é aqui que mais frequentemente encontram problemas. A pandemia do COVID-19 aumentou a urgência de facilitar o acesso a produtos e serviços financeiros e implementar estratégias nacionais de educação financeira para que os futuros utilizadores estejam bem informados dos riscos inerentes. O programa «Impact Insurance» da OIT apoia as instituições financeiras e os governos na testagem de abordagens inovadoras da gestão de riscos, combinando, por exemplo, poupanças, crédito e seguros (e prevenção de risco) para uma solução mais holística.
141. As empresas multinacionais (EMN) e grandes empresas nacionais são um elemento crítico de qualquer ecossistema empresarial. Desempenham um papel crucial em inovação, comércio, formação de capital humano e produtividade. Tais empresas criam ainda procura nas suas cadeias de abastecimento; mercados crescentes para produtos e serviços previamente indisponíveis; geram excedentes que podem melhorar as condições de emprego e de rendimento dos trabalhadores; e geram *know-how* através de formas que beneficiem outras empresas que podem, por sua vez, beneficiar, em grande medida, da transferência de conhecimentos e aptidões e das oportunidades de mercado alargadas criadas pela participação em cadeias de valor. Uma abordagem sistémica para promover a inclusão nestas cadeias fornece uma oportunidade importante para impulsionar a criação de mais e melhores empregos em empresas sustentáveis. Assim, as EMN e as grandes empresas nacionais são um ponto de entrada importante para a ação dos poderes públicos. Apesar desta contribuição para o desenvolvimento ser ainda relativamente nova, algumas EMN estão a alinhar as suas estratégias de fornecimento com as políticas governamentais, encorajando as parcerias público-privadas, principalmente para o desenvolvimento de projetos conjuntos visando estabelecer ligações empresariais com PME com vista a melhorar as suas capacidades produtivas e de promover a formalização.¹¹³
142. A economia social e solidária, em particular através do desenvolvimento de empresas cooperativas, constitui uma fonte complementar de criação de empregos produtivos e de trabalho digno. Fundadas em valores éticos, as empresas da economia social e solidária fornecem soluções inovadoras para melhorar a organização do trabalho e da produção. Um número crescente de países está a adotar políticas nacionais de promoção da economia social e solidária, com apoio da OIT. A estratégia atual da OIT é apoiar uma economia social e solidária mais ampla através de: (i) fornecimento de aconselhamento jurídico, estratégico, legislativo e normativo sobre cooperativas e, em geral, sobre instituições da economia social e solidária; (ii) aprofundando os trabalhos de pesquisa e criação de conhecimento aos níveis local, nacional, setorial e global; (iii) desenvolvendo e melhorando as atividades formativas e a capacitação das instituições de apoio assim como as organizações dos setores secundário e terciário da economia social e solidária; (iv) desenvolvendo e implementando a uma escala maior projetos de cooperação para o desenvolvimento com o objetivo de fornecer serviços melhorados de promoção da economia social e solidária; e (v) reforçando parcerias e a comunicação entre os constituintes OIT e os parceiros da economia social e solidária.

¹¹³ OIT, *Formalization of SMEs in Supply Chains in Latin America: What Role for Multinational Enterprises?*, Thematic Policy Brief – Enterprise Formalization, 2016.

Investimentos em infraestruturas e ambiente intensivos em emprego

143. A transformação estrutural inclusiva requer investimentos privados e públicos. As políticas de investimento público definem a necessidade e o âmbito dos investimentos públicos. Em geral, os gastos em infraestruturas dizem respeito a uma grande percentagem de tais gastos públicos e são normalmente utilizados como estímulo orçamental para responder a crises. Podem incluir despesas em projetos que abordem as alterações climáticas; modernizar as infraestruturas existentes para melhorar o desempenho dos setores; e melhorar o acesso físico aos serviços sociais e de proximidade.
144. As despesas com infraestruturas também podem produzir impactos através de diferentes canais, dependendo da forma como os projetos são concebidos, adjudicados e implementados. Por exemplo, o desenvolvimento de infraestruturas mais inclusivas poderia beneficiar grupos vulneráveis e aumentar o impacto dos investimentos na criação de emprego de qualidade, no desenvolvimento de competências e no empreendedorismo sustentável.
145. Abordagens que tornam o desenvolvimento de infraestruturas mais inclusivas não só criam mais emprego, mas também proporcionam pontos de entrada para melhorar a qualidade do emprego e promover a importância de boas condições de trabalho, incluindo salários adequados, bem como a empregabilidade e a proteção social. Com o passar dos anos, a OIT desenvolveu e demonstrou abordagens para tornar o desenvolvimento de infraestruturas mais inclusivo e forneceu apoio ao reforço da capacidade dos setores público e privado na aplicação de tais abordagens. Quando for dada a devida consideração a todas as dimensões económica, social e ambiental, os investimentos em infraestruturas podem contribuir cada vez mais para a reestruturação da economia, a criação de mais e melhores empregos e um ambiente natural melhorado. Isto é particularmente verdade quando os recursos locais são utilizados (caixa 6).

► Caixa 6. Abordagens baseadas em recursos locais

A OIT está a promover a utilização de tecnologias e abordagens à base de recursos locais que combinam e otimizam a utilização desses recursos no desenvolvimento e manutenção de infraestruturas, incluindo os chamados «Trabalhos Verdes». As abordagens à base de recursos locais visam otimizar a utilização de recursos locais ao longo do ciclo do projeto, gerar rendimentos que circulam na economia local, e fomentar a propriedade local e a capacidade de manter os ativos. Os recursos locais compreendem os recursos humanos; as empresas locais; os materiais locais (materiais e ferramentas de construção) adquiridos através de fornecedores locais; e conhecimentos e tecnologias locais. Tais abordagens também encorajam a participação de mulheres, jovens, pessoas com deficiência, e povos indígenas e tribais no planeamento, implementação, monitorização e avaliação das intervenções. Por exemplo, quando se aplicam estas abordagens, o coeficiente de mão-de-obra em «Trabalhos Verdes» pode aumentar até 35 por cento e podem ser incrementados os potenciais benefícios para o emprego.

146. Além disso, a crise climática global exige um aumento substancial dos investimentos na reabilitação e proteção ambiental e na adaptação às alterações climáticas. O apoio político e financeiro é necessário para aumentar os investimentos verdes em setores específicos que impulsionariam a criação de trabalho digno. O financiamento público e os contratos públicos poderiam assim ser alavancados para alcançar tanto objetivos ambientais como sociais.
147. O conceito de «Trabalhos Verdes» refere-se ao desenvolvimento, restauração e manutenção de infraestruturas públicas, bens comunitários, áreas naturais e paisagens, através de métodos intensivos em emprego, a fim de contribuir não só para objetivos ambientais, tais como a adaptação às alterações climáticas e catástrofes naturais, reabilitação ambiental, restauração de ecossistemas e conservação da natureza, mas também para trabalho digno e inclusão. Exemplos comuns de «Trabalhos Verdes» incluem conservação da água e dos solos, reflorestação, irrigação e proteção contra cheias.

Políticas de desenvolvimento de competências

- 148.** A necessidade de criar as competências certas para processos de transformação estrutural inclusivos foi mencionada ao longo deste capítulo. Uma questão-chave que molda a forma como as políticas de desenvolvimento de competências permitem e apoiam a transformação estrutural inclusiva prende-se com a forma como os governos coordenam as políticas de educação e formação com outras políticas e estratégias públicas, incluindo políticas orçamentais, industriais, comerciais, de investimento, ambientais e relativas às alterações climáticas. A recente discussão geral sobre competências e ALV tida na 109.^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 2021, concluiu que os governos devem facilitar a colaboração setorial, envolvendo todas as partes interessadas a fim de mutualizar conhecimentos, recursos e fundos destinados a ações de requalificação específicas, e ainda cooperação entre setores.
- 149.** São necessárias uma análise orientada e a antecipação da evolução das necessidades de competências em setores afetados pela transformação estrutural, a nível nacional, subnacional (quando apropriado) e setorial para poder responder às necessidades de competências específicas do setor e melhorar as políticas, estratégias, programas e serviços de desenvolvimento de competências. A ênfase deve ser colocada no desenvolvimento de competências fundamentais, incluindo competências sociais, emocionais e digitais básicas, a fim de aumentar a adaptabilidade às evoluções pessoais, profissionais e societárias para um futuro sustentável.
- 150.** As políticas e estratégias de competências devem também ser integradas com a proteção social e as PAMT para facilitar a qualificação, requalificação e reconversão; melhorar a empregabilidade e adaptabilidade; e assegurar transições bem-sucedidas e justas no mercado de trabalho e o acesso ao trabalho digno para aqueles que são adversamente afetados pelas transformações estruturais.
- 151.** O potencial oferecido pela digitalização no desenvolvimento de competências e sistemas ALV mantém-se amplamente subexplorado, apesar da crise do COVID-19. Trata-se, em particular, da utilização de mega dados em tempo real antecipando a necessidade de competências, de oferecer formação *online* e formações mistas, de recorrer à tecnologia de cadeia de blocos (*blockchain*) para as avaliações e certificações, e de desmaterializar os processos de governação e gestão. Existe a necessidade de um quadro estratégico global que facilite a digitalização dos sistemas de desenvolvimento de competências e de ALV.
- 152.** Durante a pandemia, a procura global de competências apropriadas a empregos verdes aumentou, com sinais de escassez de trabalhadores adequadamente qualificados. O LinkedIn relatou um crescimento de dois dígitos e três dígitos nos últimos três anos na procura de competências relacionadas com atividades ecológicas ou de ecologização. A procura que conheceu um crescimento mais rápido verifica-se nas áreas da gestão dos ecossistemas, das políticas ambientais e aprovisionamento sustentável.¹¹⁴ Tais tendências não refletem apenas uma mudança nas políticas públicas, mas também no comportamento das empresas.
- 153.** A necessidade de competências verdes foi confirmada pelos diagnósticos rápidos de necessidades de requalificação e reconversão, desenvolvidos pela OIT, em nove países africanos, nos quais cerca de um terço das entidades empregadoras, trabalhadores e pessoas à procura de emprego indicou que é necessária uma readaptação profissional aos empregos verdes de modo a descobrir novos postos de trabalho e a apoiar a recuperação económica.¹¹⁵ Investigação anterior da OIT também revelou que a transição para a sustentabilidade energética e para a economia circular

¹¹⁴ Karin Kimbrough, "Building a Sustainable Future Requires 'Green' Skills", LinkedIn, 28 April 2021.

¹¹⁵ OIT, *Comparative Study of Rapid Assessments of Reskilling and Upskilling Needs due to the COVID-19 Crisis*, no prelo.

irá gerar empregos, especialmente para trabalhadores com qualificações médias como, por exemplo, canalizadores, eletricitas, trabalhadores da construção, operários fabris, vendedores e técnicos, que possuam um bom nível de competências técnicas e de competências fundamentais transferíveis.¹¹⁶ Assim, as políticas orientadas para competências para empregos verdes deverão ser uma prioridade ao nível nacional, com o objetivo de promover uma melhor coordenação de políticas de alterações climáticas e ambientais com políticas de competências e de emprego. Para além das políticas públicas, o diálogo social reforçado e um melhor envolvimento de empregadores e trabalhadores são também cruciais para definir prioridades de requalificação a nível nacional e setorial, bem como para reforçar as suas responsabilidades conjuntas em matéria de governação e financiamento.

Um enquadramento político sensível a conflitos e que responde à paz em contextos frágeis

154. Em linha com a Recomendação (N.º 215) sobre Emprego e Trabalho Digno para a Paz e Resiliência, 2017 e conforme sublinhado no recente relatório do Secretário-Geral da ONU, *Our Common Agenda*, as Nações Unidas são chamadas a ajudar os países a elaborar um renovado contrato social, ancorado em direitos humanos e baseado na confiança, na inclusão, na proteção e na participação.
155. Os quadros da política de emprego devem visar o desenvolvimento progressivo da capacidade para analisar o impacto da pandemia do COVID-19 no contexto social mais amplo e incluindo no que diz respeito à dinâmica de conflitos. Para além de ter em conta os riscos de conflito, é necessário, de forma a assegurar que a resposta às crises favorece a paz sustentável, adotar abordagens que respondam à paz, ou seja, definir proactivamente de que maneira o emprego e outras intervenções, incluindo no domínio da proteção social, podem contribuir para a paz. Neste contexto, ter em consideração as questões de género é essencial. Embora sejam necessárias medidas imediatas (criação de empregos, segurança de rendimentos e acesso aos cuidados de saúde e ajuda à manutenção da produtividade), estas devem fazer parte de uma visão mais ampla e a longo prazo da recuperação que aborde os fatores subjacentes da fragilidade. Com base numa focalização cuidadosa, sustentada por considerações ligadas aos riscos de conflito, as intervenções poderiam concentrar-se na contratação pessoas pertencentes a grupos vulneráveis ou excluídos e favorecer interações entre grupos na seleção de participantes (por exemplo, entre comunidades deslocadas e comunidades anfitriãs).
156. As PEP existentes devem ser rapidamente dimensionadas a uma maior escala quando surgir uma nova crise. Todas as políticas devem ser desenvolvidas através de métodos participativos e inclusivos que assegurem que são apropriadas e estão de acordo com as necessidades das pessoas. Ao fazê-lo, promove-se a confiança nas autoridades públicas e reforça-se a coesão social. Dada a limitação do espaço orçamental em muitos contextos frágeis e afetados por conflitos, será necessária mais colaboração e solidariedade internacional nos próximos anos.
157. A magnitude da pandemia ampliou o seu potencial para alterar condições políticas e sociais verdadeiramente insustentáveis, criando assim um ambiente propício a reformas mais profundas e a processos genuínos de consolidação da paz. Esta pode ser a ocasião para que os atores do desenvolvimento possam colaborar com os homólogos governamentais e parceiros sociais, líderes locais e comunidades, a fim de iniciar processos mais inclusivos facilitadores de reformas mais abrangentes das políticas de emprego centradas no ser humano e de uma paz sustentável.

¹¹⁶ OIT, *Competências para um futuro mais verde*.

2.4.2. Políticas para transições equitativas e bem-sucedidas

- 158.** A transformação estrutural irá envolver, inevitavelmente, difíceis escolhas políticas. Mais importante ainda, irá ainda envolver processos de transição desafiadores para trabalhadores e empresas. A menos que seja dado um apoio forte e eficaz à transição para situações melhores, estes processos poderão conduzir a uma polarização entre os vencedores e os que são deixados para trás.

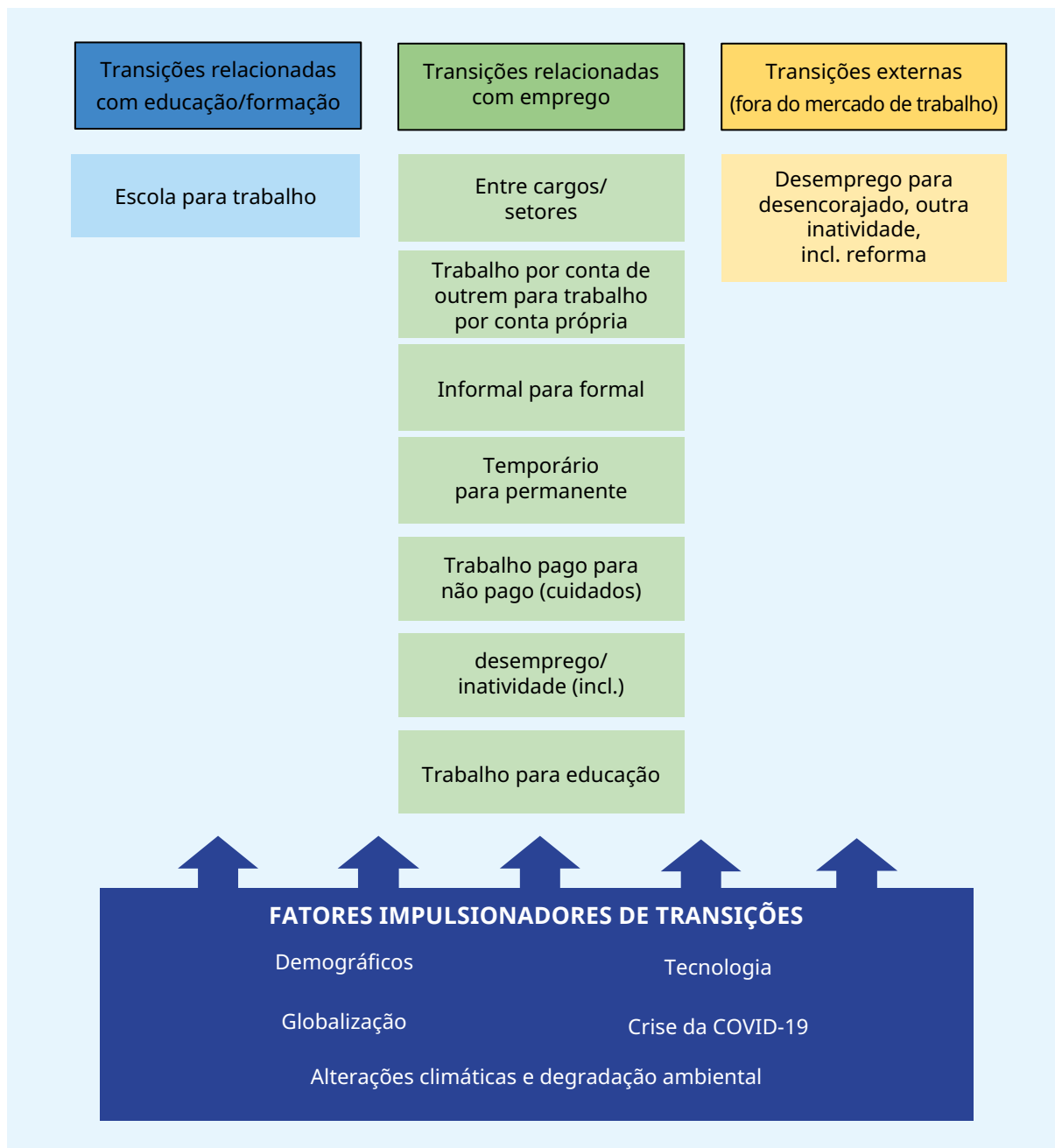
Transições no decurso da vida

- 159.** A Declaração do Centenário¹¹⁷ apelou a todos os Estados-membros para reforçar as “capacidades de todas as pessoas beneficiarem das oportunidades de um mundo de trabalho em mudança”, especialmente através de “medidas eficazes para apoiar pessoas nas transições que enfrentarão durante as suas vidas de trabalho”. Assim, os estados-membros colocaram o problema da gestão das transições no mercado de trabalho durante as suas vidas ativas no centro da abordagem ao futuro do trabalho centrada no ser humano. Esta declaração de política convida a OIT a considerar uma conceção algo ampla e multidimensional das transições no mercado de trabalho.
- 160.** Uma abordagem centrada no ser humano das transições no mercado de trabalho vai além das mudanças no estatuto do mercado de trabalho e considera as aspirações dos trabalhadores nos seus percursos de vida livremente escolhidos. Considera, por exemplo, as condições em que os indivíduos se movimentam entre situações de trabalho remunerado e não remunerado, bem como para outros estados possíveis. A Imagem 13 fornece alguns exemplos dos mais importantes tipos de transições que os indivíduos podem enfrentar ao longo das suas vidas bem como alguns dos atuais motores económicos, sociais e ambientais que podem afetar a ocorrência, frequência e qualidade destas transições. Uma abordagem das transições do mercado de trabalho baseada no ciclo de vida é totalmente compatível com o mandato da OIT, especialmente com a Convenção n.º 122, que apoia a conceção de políticas que promovam o pleno emprego e o emprego produtivo e livremente escolhido.¹¹⁸

¹¹⁷ Declaração do Centenário, OIT.

¹¹⁸ OIT, Convenção n.º 122, sobre Política de Emprego, 1964, Preâmbulo.

► **Imagem 13. Exemplos de transições durante a vida e fatores impulsionadores de mudança**



Fonte: Guillaume Delautre *et al.*, "Moving towards a Life Course Perspective to Labour Market Transitions: Approaches and Challenges", 2021.

- 161.** Tal abordagem requereria a incorporação de dois elementos principais: (1) a idade do trabalhador, reconhecendo que cada fase da vida corresponde a desafios do mercado laboral específicos e ainda que as trajetórias individuais são parcialmente irreversíveis devido ao facto das transições, oportunidades e restrições anteriores poderem ter consequências sobre toda a vida de trabalho;¹¹⁹ e (2) as muitas esferas da interação social que moldam as restrições e oportunidades das pessoas como, por exemplo, trabalho, família e obrigações de cuidados, local (urbano/rural), educação, estatuto migrante e por aí adiante.

¹¹⁹ Dominique Anxo, Christine Erhel and Joop Schippers, "Understanding Time Allocation over the Life Course: The Role of Institutions", in *Labour Market Transitions and Time Adjustment over the Life Course*, 2007.

162. Tal abordagem exigiria também o desenvolvimento de melhores ferramentas estatísticas para poder seguir as trajetórias dos indivíduos ao longo das diferentes fases da sua vida profissional e do seu envolvimento noutras esferas sociais, bem como para rever os nossos critérios de eficácia das políticas do mercado de trabalho e das políticas sociais. Em linha com a abordagem das capacidades da Sen, a eficácia dos mercados de trabalho deverá ser medida não apenas pelo nível de segurança de rendimentos que fornecem (*liberdade de querer*), mas também pelas capacidades fornecidas pelas instituições, incluindo instituições de mercado e não de mercado, ao assegurar liberdade de escolha de perspetivas de carreira no decurso das suas vidas (*liberdade de agir*).¹²⁰

Políticas do mercado de trabalho direcionadas

163. As PAMT desempenham um papel crítico no apoio à reintegração de pessoas no mercado laboral e na melhoria da empregabilidade dos grupos vulneráveis. No contexto da pandemia COVID-19 e dos esforços de recuperação associados, os serviços públicos de emprego precisam de utilizar as PAMT para facilitar o regresso ao trabalho; ajudar os desempregados e inativos a encontrar trabalho produtivo; e melhorar a empregabilidade dos que estão fora do mercado de trabalho, tais como os desempregados pouco qualificados, os desempregados de longa duração e os que têm múltiplas barreiras à integração.
164. A conceção e implementação de políticas têm de ser integradas para que as políticas do mercado de trabalho e as políticas de proteção social se possam reforçar mutuamente. O diálogo social é um meio fundamental para reforçar tal integração que pode contribuir para avanços significativos na participação e na inclusão.
165. As parcerias e a digitalização desempenham um papel crucial na implementação de serviços de emprego e PAMT. A última década assistiu ao aparecimento de novos modelos de cooperação e colaboração com agências de emprego privadas e fornecedores contratados para aumentar a capacidade e as competências de forma a responder mais rapidamente aos choques no mercado de trabalho. Além disso, embora por vezes desafiantes, as parcerias proporcionam um meio para potenciar e coordenar redes e recursos e ampliar o impacto dos investimentos em serviços de emprego e programas do mercado de trabalho relacionados. Podem, assim, ajudar a mitigar as restrições de despesa e orçamentais pós-pandémicas que os SPE irão provavelmente experienciar.
166. As vantagens do trabalho em parceria não surgem automaticamente, mas requerem investimento nas capacidades de gestão dos SPE, a fim de concretizar os benefícios das parcerias de colaboração e contratuais. A formulação de uma estratégia nacional correspondente pode ajudar a orientar parcerias locais no âmbito de planos mais amplos de promoção do emprego e de recuperação económica no pós-pandemia.¹²¹ Em países em desenvolvimento, as parcerias oferecem a oportunidade de fazer progredir os seus serviços de emprego e fornecimento de PAMT.¹²²
167. Os PEP são ferramentas eficazes disponíveis para os países criarem trabalho digno e gerarem rendimentos no curto prazo. Estes são programas de investimento com financiamento público e implementados pelo governo que criam diretamente emprego através de atividades muito intensivas em mão-de-obra. O seu principal objetivo é proporcionar oportunidades de trabalho digno aos trabalhadores que não conseguem encontrar emprego no setor privado. Os PEP podem

¹²⁰ Andreas Bergh, "Full Employment in Europe: Managing Labour Market Transitions and Risks – By Günther Schmid", in *Papers in Regional Science*, 2009; Günther Schmid, "Transitional Labour Markets: Theoretical Foundations and Policy Strategies", in *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2017.

¹²¹ Dan Finn, "The Public Employment Service and Partnerships in China, Colombia, India and South Korea: Synthesis Report on Good Practices in Using Partnerships for the Delivery of Employment Services and Active Labour Market Programmes", 2020.

¹²² Michael Mwasikakata, "Partnerships in Delivery of Employment Services and Active Labour Market Policies: Lessons for Emerging and Developing Countries", in *Labour and Development*, Vol. 25, No. 1, junho de 2018.

ser criados em diferentes setores, mas, em geral apoiam o desenvolvimento de infraestruturas, reabilitação ambiental, adaptação às alterações climáticas e serviços comunitários e de cuidados.

168. Os PEP são, por vezes, criados como uma componente dos sistemas nacionais de proteção social. Fornecem apoio adicional aos desempregados, que não estão cobertos por um regime de proteção no desemprego ou outro esquema de apoio a rendimentos, fornecendo oportunidades de emprego remunerado e facilitando, assim, o estabelecimento de pisos de proteção social. Finalmente, os PEP pode introduzir e reforçar áreas chave do trabalho digno como, por exemplo, SST, cobertura de seguro social, salários mínimos e formalização de empregos.
169. Progressos foram alcançados particularmente no que concerne o apoio aos jovens. Em 2012, a OIT adotou uma resolução que apelava a uma ação imediata, orientada e renovada para enfrentar a crise do emprego jovem.¹²³ A OIT recomenda ainda uma abordagem integrada que inclui todas as cinco áreas incluídas nesse apelo à ação, e ainda um contributo à abordagem centrada no ser humano da Declaração do Centenário.¹²⁴
170. Ao mesmo tempo, a organização apoia a integração das políticas de emprego dos jovens nos PNE e estratégias relacionadas, e renovou o seu compromisso com o emprego dos jovens, aprovando um plano de ação de acompanhamento sobre o emprego jovem para o período de 2020-30.¹²⁵
171. As competências e as políticas ALV¹²⁶ para apoiar transições são uma parte importante das políticas do mercado e trabalho. Também precisam de ser direcionadas para alcançar os mais necessitados, incluindo os trabalhadores informais e os trabalhadores em formas pouco protegidas de trabalho. Tais políticas devem responder às dimensões de género, ser flexíveis e inovadoras. Devem fazer uso de tecnologias modernas. Combinando-as com PAMT e com políticas de proteção social aumenta o seu alcance e eficácia. Duas áreas específicas que promovem as transições são estágios de qualidade e aprendizagem no local trabalho.
172. Os trabalhadores migrantes encontram-se frequentemente em posições vulneráveis e precisam de ser um dos grupos-alvo das intervenções direcionadas. A criação de tais intervenções deve seguir determinados princípios, conforme indicado na caixa 7.

► Caixa 7. Princípios orientadores para a análise da coerência das políticas relativamente à migração num país

Os conflitos, as crises económicas e a falta de trabalho digno estão entre os principais fatores impulsionadores do aumento dos movimentos migratórios, por parte de requerentes de asilo, refugiados, migrantes e pessoas deslocadas. O número de trabalhadores migrantes a nível internacional tem vindo a crescer continuamente ao longo da última década, aumentando de 150 milhões em 2013 para 164 milhões em 2019. Isto resultou na necessidade de soluções políticas abrangentes que garantam a coerência entre diferentes domínios de política, em particular o emprego, a educação/formação, a proteção social e a migração laboral. As políticas de migração devem ser bem integradas nos quadros gerais da política de emprego. As seguintes diretrizes desenvolvidas pela OIT fornecem orientações relativamente à implementação e conceção de políticas.

Continuação →

¹²³ OIT, *A crise do emprego jovem: Um apelo à ação*, resolução e conclusões da 101.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, Genebra, 2012.

¹²⁴ Declaração do Centenário, OIT.

¹²⁵ OIT, *Renewing Commitment to Youth Employment by Endorsing a Follow-Up Plan of Action on Youth Employment for the Period 2020–30*, GB.338/POL/2, 2020.

¹²⁶ As políticas de competências e aprendizagem ao longo da vida foram debatidas durante uma discussão geral na 109.ª Sessão (2021) da Conferência Internacional do Trabalho, consultar: OIT, *“General Discussion Working Party: Skills and lifelong learning”*, 2021.

Princípios para o desenho de políticas

- O processo de conceção de políticas de migração laboral é claro e regularmente organizado pela instituição/ministério designado, em estreita consulta com outras instituições relevantes, tais como ministérios do trabalho e outras partes interessadas, incluindo organizações de empregadores e de trabalhadores.
- As políticas de migração laboral são baseadas em evidências e incorporam as dimensões de género e refletem as necessidades reais do mercado de trabalho.
- A política de migração laboral contém compromissos claros e é orçamentada e limitada no tempo.
- As interligações (sinergias e compromissos) entre as políticas de migração laboral, emprego e educação/formação devem ser cuidadosamente consideradas durante o processo de elaboração de políticas. Outras políticas nacionais, sempre que relevante (segurança, comércio, e por aí adiante), e aspetos relacionados com as questões de género deverão igualmente ser tidos em conta, conforme adequado.
- A política de migração laboral reflete as obrigações internacionais de um país, tais como normas laborais internacionais, princípios e direitos fundamentais no trabalho e outros tratados e convenções ratificados, bem como os acordos de migração laboral bilaterais e multilaterais assinados.
- A política de migração laboral engloba esforços de cooperação a todos os níveis (bilateral, regional e multilateral).

Princípios para a implementação e monitorização

- Existem mecanismos formais para garantir um *feedback* eficaz entre os diferentes níveis de governo envolvidos na implementação da política de migração laboral.
- Existem ferramentas e mecanismos de monitorização para avaliar a implementação das políticas de migração laboral.

Fonte: OIT, *General Practical Guidance on Promoting Coherence among Employment, Education/Training and Labour Migration Policies*, 2017.

Políticas para promover a transição para a formalidade

- 173.** A crise atual atingiu com mais força os países e os grupos mais vulneráveis do mercado de trabalho, incluindo os trabalhadores e as unidades informais, em particular as mulheres e os jovens. Os mais vulneráveis são também mais afetados pelas megatendências do futuro do trabalho, em particular as alterações climáticas e a digitalização. Por conseguinte, as políticas precisam de ser redesenhadas para melhor incluir os trabalhadores informais no mercado de trabalho e fomentar a sua transição para a formalidade. Aproveitar as oportunidades que as políticas digitais e climáticas comportam em termos de promoção da transição de empresas e trabalhadores para fora da economia informal deve ser uma prioridade. Por exemplo, isto inclui a utilização de medidas de mitigação e adaptação às alterações climáticas como oportunidades para formalizar os trabalhadores informais (caixa 8).

► Caixa 8. Transição para a formalidade através de empregos verdes

Uma transição justa para uma economia verde apresenta um potencial largamente inexplorado para a transição dos trabalhadores informais para a economia formal.

O projeto das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial/Fundo Global para o Ambiente-OIT sobre e-resíduos na economia informal realizado no Peru e na Argentina mostram como se criam novas oportunidades de trabalho para trabalhadores informais melhorando as condições de trabalho, a produtividade e o estatuto de emprego. Após décadas de campanha, os coletores de resíduos de Bogotá foram oficialmente reconhecidos pelo seu trabalho e tornaram-se formalmente uma parte chave nos processos de reciclagem e gestão de resíduos da cidade. Isto significa que são pagos como prestadores de serviços públicos, recebendo um pagamento de dois em dois meses com base na quantidade de resíduos que recolhem. Isto levou a uma maior segurança de emprego e a uma verdadeira mudança nos incentivos aos trabalhadores informais a investirem nas suas próprias casas, tecnologias e espaços de trabalho.

Continuação →

Com foco na proteção social, a Política Nacional de Emprego do Gana de 2015 prevê a expansão dose mecanismos de proteção social a trabalhadores informais que são expostos a choques externos (incêndio, cheias, redução de gastos, alterações estruturais para a economia verde, etc.), e ainda o desenvolvimento de novas estratégias para os ajudar a lidar com estes choques socioeconômicos antes de reentrarem no mercado de trabalho.

Fonte: IIED, “*Informality and Inclusive Green Growth*”, 2016; ILO, *Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation*, 2020.

- 174.** A adoção da Recomendação N.º 204 em 2015 forneceu o racional e a orientação política para os países desenvolverem quadros de política integrados para avançar na formalização. A experiência da América Latina prova que a criação de uma combinação de políticas que abrange uma série de áreas de política e é implementada através de um quadro integrado conduz ao sucesso. A formalização também beneficia do aumento da produtividade, da melhoria da regulamentação, do fornecimento de incentivos e do alargamento da proteção social. A experiência chinesa mostra como a coerência de políticas permite explorar plenamente o impacto das políticas de emprego e de desenvolvimento para reduzir a informalidade quando a criação formal de emprego está nelas incorporada.¹²⁷ Na Ásia, os melhores resultados são, em geral, atingidos quando as políticas se centram na formalização de grandes unidades económicas. Em contraste com a África e com a América Latina, as mudanças estruturais, as políticas institucionais específicas e a e-formalidade estão a impulsionar a redução da informalidade. Em África em particular, episódios esporádicos de formalização estão associados a fortes políticas de crescimento económico e a alguns padrões de mudança estrutural. O crescimento económico é importante, mas para ser inclusivo e apoiar a formalização, o padrão de crescimento é igualmente importante. Tendem a promover uma transição gradual para a economia formal, devido à magnitude da economia informal.¹²⁸ Os PEP como, por exemplo, o Programa Alargado de Obras Públicas na África do Sul e o Programa Produtivo de Rede de Segurança na Etiópia também demonstrou um impacto significativo em termos de melhoria para os trabalhadores informais no mercado laboral.¹²⁹
- 175.** Setores específicos como o retalho, transportes, turismo, etc., foram os mais duramente atingidos pela crise. Políticas setoriais integradas específicas podem apoiar a recuperação económica com a transição para a formalização, por exemplo no setor do turismo, que tem testemunhado um aumento acentuado da proporção de trabalhadores informais. Muitos países apoiaram fortemente esta indústria, não só no contexto da recuperação da crise, mas também para a criação de um novo turismo mais centrado no ser humano e sustentável. Para este fim, as iniciativas de desenvolvimento de competências constituem uma componente política importante para facilitar a mudança estrutural. A Indonésia, por exemplo, ajustou o lançamento do Programa de Cartão de Pré-Emprego para priorizar três províncias dependentes do turismo – Bali, Sulawesi Norte e Ilhas Riau – com formação *online* subsidiada e benefícios adicionais em dinheiro para os trabalhadores informais impactados pela crise.¹³⁰
- 176.** No contexto da crescente economia digital, um aspeto promissor é o número crescente de governos que promovem a aplicação de novas tecnologias para simplificar e facilitar a transição para a economia formal. Estas inovações de política (conhecidas como “e-formalização”) irão transformar a forma como as políticas de formalização serão implementadas no futuro. A investigação indicou que cerca de 60% dos agricultores do Mali que assistiram aos vídeos de instrução adotaram as

¹²⁷ Vicky Leung, *Policy Frameworks for Transition to Formality: Formalization Strategy and Plan and National Employment Policy*, Background Paper No. 2, 2020.

¹²⁸ OIT, *Global Employment Policy Review 2020*; Sangheon Lee et al.

¹²⁹ OIT, *Towards the Right to Work: A Guidebook for Designing Innovative Public Employment Programmes*, Guidance note 9: Public Employment Programmes and Decent Work, 2012.

¹³⁰ OIT, *COVID-19 and Employment in the Tourism Sector in the Asia-Pacific Region*, ILO Brief, 2021.

técnicas agrícolas inovadoras que estes promoviam.¹³¹ Além disso, as aplicações de marketing como, por exemplo, E-Soko no Gana, fornecem plataformas a agricultores para acederem a dados de preços através de mensagens de texto, enquanto a app de transporte modificada, a Sendi, no Quênia, permite às mulheres comerciantes utilizar os seus telemóveis para agendar a entrega das suas mercadorias por moto, evitando, assim, a necessidade de saírem de casa.¹³² A implementação de e-serviços não tem que ver com a digitalização de processos em papel, centrando-se assim no repensar de todo o processo, independentemente de qual o país que o herdou, e não necessita de investimentos financeiros exagerados.¹³³

2.4.3. Políticas de resposta às dimensões de género

177. Considerar as dimensões de género significa assegurar explicitamente a igualdade entre homens e mulheres, com base numa análise prévia de como as opções políticas afetam as mulheres e os homens. Os objetivos fixados em matéria de igualdade ajudam a ultrapassar os desafios estruturais que não permitem às mulheres avançar, incluindo as disparidades salariais, a segregação profissional, a falta de acesso a serviços de cuidados de qualidade e a partilha desigual das responsabilidades familiares entre mulheres e homens.
178. As políticas macroeconómicas são sensíveis às questões de género quando as preocupações com a igualdade de género estão integradas nas políticas orçamentais e monetárias. Tais pacotes de estímulo orçamental devem incluir medidas específicas de apoio às mulheres e raparigas em domínios de importância estratégica (meios de subsistência; proteção social; saúde; segurança alimentar; e infraestruturas públicas e habitação). Tais medidas necessitam de ser introduzidas durante a resposta à crise e a longo prazo. As políticas monetárias, por sua vez, podem fornecer liquidez aos governos, famílias e empresas que a poderão utilizar na resposta às questões de género. Nesse sentido, os bancos centrais devem abraçar objetivos de desenvolvimento que criem um ambiente propício ao financiamento de políticas a favor da igualdade de género.¹³⁴
179. As políticas sectoriais de emprego são sensíveis às questões de género quando apoiam a criação de empregos dignos que reduzem as disparidades entre homens e mulheres no mercado de trabalho. As políticas que conduzem a uma transformação estrutural equitativa de género variam de país para país, mas todas reconhecem as mulheres como produtoras, assalariadas ou cuidadoras não remuneradas, canalizando investimento para as apoiar nestes papéis. As políticas industriais devem permitir tanto às mulheres como aos homens beneficiar da criação de empregos em condições de igualdade, incluindo em novas indústrias verdes e em campos STEM¹³⁵.
180. As PAMT são sensíveis às questões de género quando apoiam a ligação das mulheres ao mercado de trabalho e garantem o seu acesso a um emprego digno e produtivo recorrendo, por exemplo, a medidas de manutenção no emprego; subsídios salariais com requisitos específicos de paridade; e políticas que apoiam a empregabilidade das mulheres e a sua preparação para o emprego (caixa 9). Como é o caso de todas as PAMT, uma articulação/integração estreita entre proteção social e PAMT pode ter um impacto positivo no emprego das mulheres.

¹³¹ Fernando Sousa, Gian Nicolay and Robert Home, "Video on Mobile Phones as an Effective Way to Promote Sustainable Practices by Facilitating Innovation Uptake in Mali", 2019.

¹³² Jacqueline M. Klopp *et al.*, "Connectivity at the Bottom of the Pyramid: ICT4D and Informal Economic Inclusion in Africa", 2017; Kring and Leung, *Renewing the Social Contract through e-formalization in the World of Work*.

¹³³ Susan Divald, *E-formalization Case Study: e-Estonia: A digital Society for the Transition to Formality*, 2021.

¹³⁴ ONU Mulheres e OIT, *How to Assess Fiscal Stimulus Packages from a Gender Equality Perspective*, Policy Tool, 2021.

¹³⁵ ONU Mulheres e OIT, *Assessing the Gendered Employment Impacts of COVID-19 and Supporting a Gender-Responsive Recovery: A Country-Level Policy Tool*, Policy Tool, 2021.

► Caixa 9. Políticas setoriais e macroeconómicas que contemplem as questões de género

No quadro de um programa conjunto, a ONU-Mulheres e a OIT têm vindo a dar assistência a cinco países na elaboração de políticas macroeconómicas e setoriais. Na Argentina, onde os esforços estão ancorados na retoma e no seu potencial de criação de empregos trata-se de apoiar o Ministério do Trabalho e o Ministério do Desenvolvimento Produtivo (MDP) a elaborar um programa de emprego jovem (Te Sumo) com uma forte componente de género. Outros trabalhos destinados à elaboração de políticas setoriais que contemplem as questões de género tem também sido desenvolvidos em colaboração com o MDP e com o Ministério da Economia, visando determinar os setores nos quais existem possibilidades de criação de trabalho digno para as mulheres. Juntamente com outras agências, a OIT também contribui para uma análise das perspetivas de emprego resultantes de investimentos na economia dos cuidados, com base na ferramenta de políticas criadas pelo Programa ONU-Mulheres e OIT para apoiar a implementação do Sistema Nacional de Cuidados.

- 181.** A resposta de género é igualmente evidente na Recomendação N.º 205.¹³⁶
- 182.** Em situações de fragilidade, conflitos e desastres, as políticas de emprego devem assegurar que: (a) são abordados os desafios da igualdade de género decorrentes de crises que afetam a capacidade das mulheres de beneficiarem de serviços e programas relacionados com o emprego, bem como a oportunidades de trabalho digno; (b) tanto as mulheres como os homens têm acesso a serviços de qualidade em caso de crises (tais como o desenvolvimento de capacidades de gestão da continuidade empresarial para empresários); e (c) os bens produzidos/recuperados através de programas de investimento com grande intensidade de emprego também satisfazem as necessidades de infraestruturas das mulheres. Nestes contextos, é também crucial que as políticas de emprego sejam sensíveis aos conflitos e que sejam capazes de promover paz, a fim de contribuir para a coesão social, a paz e a resiliência, no respeito pelo princípio de igualdade entre homens e mulheres.
- 183.** As políticas e as estratégias de desenvolvimento de competências e de ALV têm em consideração a dimensão de género quando abarcam: (1) criação de ambientes de formação respeitosos da igualdade entre homens e mulheres, com tolerância zero à discriminação e ao assédio; (2) aumento das possibilidades de formação e de emprego, com uma forte componente tecnológica, às quais podem aceder mulheres, bem como de oportunidades de trabalho para os homens no setor dos cuidados, através de serviços de orientação profissional sensíveis às questões de género; e (3) incentivo e capacitação das mulheres para participarem em oportunidades de desenvolvimento profissional contínuo que permitam conciliar as responsabilidades de trabalho, formação e cuidados. Reconhecer e avaliar competências profissionais em setores mais feminizados é igualmente crítico. Exemplos bem-sucedidos de tais abordagens são indicados nas caixas 10 a 12.

► Caixa 10. Reforçar as dimensões de género na orientação profissional na Malásia

Em colaboração com organizações nacionais de empregadores e outras partes interessadas relevantes, a OIT, com financiamento do Reino Unido, apoia o desenvolvimento de um projeto que alia perspetivas de carreira, igualdade de género e inclusão social em dois setores específicos, construção e indústria alimentar. O projeto procura promover a progressão profissional de mulheres, jovens e pessoas com deficiência e melhorar o seu acesso e participação em ocupações não tradicionais naqueles setores. Este projeto inscreve-se num programa de microqualificações e as ferramentas e métodos desenvolvidos constituirão um recurso de apoio à formulação de políticas futuras.

¹³⁶ OIT, Recomendação (N.º 205), sobre o emprego e o trabalho digno ao serviço da paz e da resiliência, 2017.

► Caixa 11. Apoiar mulheres nas STEM

As mulheres ainda enfrentam preconceitos de género nas escolhas profissionais baseados em constrangimentos socioculturais e económicos, especialmente nas economias rurais e informais. As mulheres continuam a estar sub-representadas nas profissões com forte componente tecnológica, devido à baixa exposição às competências STEM durante a sua educação e formação. Alguns países estão, portanto, a enfatizar as STEM na capacitação e na EFTP, com o objetivo de melhorar a empregabilidade das mulheres em áreas relacionadas com a tecnologia. Nas Filipinas, a Autoridade de Educação Técnica e da Formação Profissional (TESDA) desenvolveu uma unidade curricular de STEM no quadro da EFTP, capacitou os formadores e está a preparar, no seio da TESDA, uma política a favor de competências STEM no quadro da EFTP. Na Malásia, os organismos públicos de formação associaram-se à Universidade da Malásia visando integrar nas formações de EFTP competências de base em domínios STEM adequadas a determinados setores, tais como a construção e a indústria alimentar. Como se trata de competências comuns a muitas profissões, a sua aquisição deverá permitir melhorar as perspetivas de emprego, progressão e mobilidade profissional de mulheres e jovens.

► Caixa 12. Superação do fosso digital de género

A superação do fosso digital de género é essencial para permitir, sempre que possibilidade de presente, a participação, em pé de igualdade, das mulheres na aprendizagem digital e no teletrabalho. Soluções de aprendizagem digital, à distância e híbrida, podem ajudar a chegar a mulheres em situação de vulnerabilidade que enfrentam barreiras à participação em programas de formação regulares. No Senegal, por exemplo, o Ministério da Formação Profissional, Aprendizagem e Inserção está a oferecer formação modular *online*, em competências digitais, a mulheres na sua plataforma E-jang, incluindo empreendedorismo digital, e utilizando uma abordagem de aprendizagem autogerida que permite conciliar a formação com as responsabilidades familiares. Nas Filipinas, uma plataforma *online*, criada pela TESDA, oferece formação de preparação para o emprego a mulheres desfavorecidas.

184. Projetos de infraestruturas que consideram a dimensão de género devem: (a) garantir que as mulheres beneficiam dos ativos criados, melhorados ou mantidos, de acordo com o seu papel e responsabilidades produtivas e domésticas; (b) reforçar a atratividade dos programas para mulheres e permitir a sua participação, através, por exemplo, da remoção de barreiras à entrada, fornecendo uma formação adaptada; (c) permitir que mulheres e homens trabalhem num ambiente seguro e saudável; (d) ter em conta as necessidades de mulheres e homens nas diferentes etapas da vida; (e) assegurar que mulheres e homens auferem salários iguais por trabalhos de igual valor; e (f) prevenir e combater o assédio e a violência no local de trabalho (caixa 13).

► Caixa 13. Programas de infraestruturas que contemplam as questões de género

Nepal: O reforço do Programa Nacional de Transportes Rurais permitiu a participação das mulheres nos trabalhos de manutenção das estradas através de várias medidas, tais como a adoção de uma quota de mulheres, um sistema de remuneração baseado nos resultados, uma política de tolerância zero no que diz respeito ao assédio, a negociação de acordos com a associação distrital de transportes, programas de desenvolvimento de competências para as trabalhadoras, e estágios para as engenheiras. Em resultado disso, as mulheres constituem 70% dos membros das equipas de manutenção das estradas, o que lhes proporcionou não só um aumento dos rendimentos, mas também uma maior confiança e poder de negociação.

República Unida da Tanzânia: A componente de obras públicas do programa de Rede de Segurança Social Produtiva na República Unida da Tanzânia estabeleceu um objetivo para a participação das mulheres e forneceu flexibilidade horária e tarefas diferenciadas para que as mulheres pudessem trabalhar no âmbito do programa. Alguns locais do programa fornecem ainda serviços de cuidados a crianças. A proporção de mulheres entre os beneficiários é de 70%, e para além dos impactos relacionados com o emprego e com os rendimentos, as mulheres também afirmam ter conseguido aumentar o seu poder de negociação e reduzir os conflitos conjugais. A participação das mulheres na seleção de projetos de infraestruturas também levou a decisões infraestruturais que apoiam as suas necessidades (por exemplo, iniciativas que facilitam a recolha de água).

2.4.4. Ligação entre emprego e políticas de proteção social

- 185.** O emprego e a proteção social são interdependentes, apoiam-se mutuamente e estão no cerne do trabalho digno e do cumprimento dos ODS (ver imagem 12 e imagem 14). Conforme indicado na Resolução e nas conclusões relativas à segunda discussão recorrente sobre proteção social (segurança social):

A proteção social contribui para a criação de um ambiente propício ao trabalho digno, ao crescimento de produtividade, à criação de emprego e ao desenvolvimento de empresas sustentáveis. Os sistemas de proteção social sustentáveis e inclusivos reforçam a resiliência das sociedades e representam um dos meios de resposta a transformações estruturais como, por exemplo, as relacionadas com alterações demográficas e climáticas, digitalização e globalização, e ainda ao aumento de formas precárias de trabalho e à persistência da informalidade.¹³⁷

- 186.** Concebidos e implementados em conjunto, os investimentos nestas duas áreas de ação podem contribuir para a transformação estrutural inclusiva, que apoia a formalização e a criação de empregos dignos em setores chave da economia (digital, verde, turismo, agricultura, cuidados), e facilita um crescimento gerador de empregos e uma transição justa para as economias verde e de cuidados. O trabalho digno requer uma abordagem integrada, promovendo oportunidades de emprego, direitos no trabalho, diálogo social e proteção social adequada e sustentável, que é essencial para reforçar a resiliência e a produtividade e assegurar um conjunto equilibrado de políticas distributivas e redistributivas, visando combater as desigualdades. Este círculo virtuoso também contribui para expandir o espaço orçamental a investimentos sociais, dos quais existe uma carência crítica nos países em desenvolvimento.
- 187.** Ao longo da vida das pessoas e especialmente em tempos de crise e transição, a proteção social permite prevenir e reduzir a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social. Assim, ao longo da recuperação e no contexto da transição para uma economia de baixa emissão de carbono, a proteção social é fundamental para (a) assegurar o apoio ao rendimento no caso de perda ou supressão gradual do trabalho; (b) facilitar o desenvolvimento de competências para a transição para novos empregos; (c) promover os investimentos em meios de subsistência e em comportamentos mais sustentáveis; e (d) assegurar uma proteção social adequada e sustentável para um trabalho digno em novos setores e empregos verdes. Isto também requer o estabelecimento de ligações estreitas com as PAMT, facilitadoras das transições profissionais através de requalificação, conversão, formalização e mobilidade no mercado de trabalho. Tais políticas visam facilitar a reinserção de quem procura emprego no mercado de trabalho e a melhorar a correspondência entre procura e oferta, o que pode resultar numa maior produtividade. O desenvolvimento de competências e a formação contínua podem preparar os trabalhadores para a transição de setores com forte emissão de carbono para empregos verdes e, juntamente com a proteção no desemprego, outras medidas de proteção social e serviços de colocação de emprego, assegurar uma transição justa.
- 188.** O financiamento da proteção social não pode estar dissociado do emprego. Muitos países financiam os seus sistemas de proteção social através das contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras para a segurança social.¹³⁸ Como tal, as contribuições para a segurança social formam uma componente essencial da repartição primária de rendimentos, juntamente com salários líquidos e outros ganhos. A segunda grande fonte de financiamento da proteção social, as receitas do Estado, depende também da capacidade da economia em assegurar um ambiente favorável ao emprego digno e produtivo e às empresas sustentáveis, o que, por sua vez, assegura o espaço orçamental necessário às políticas redistributivas. A combinação de impostos e

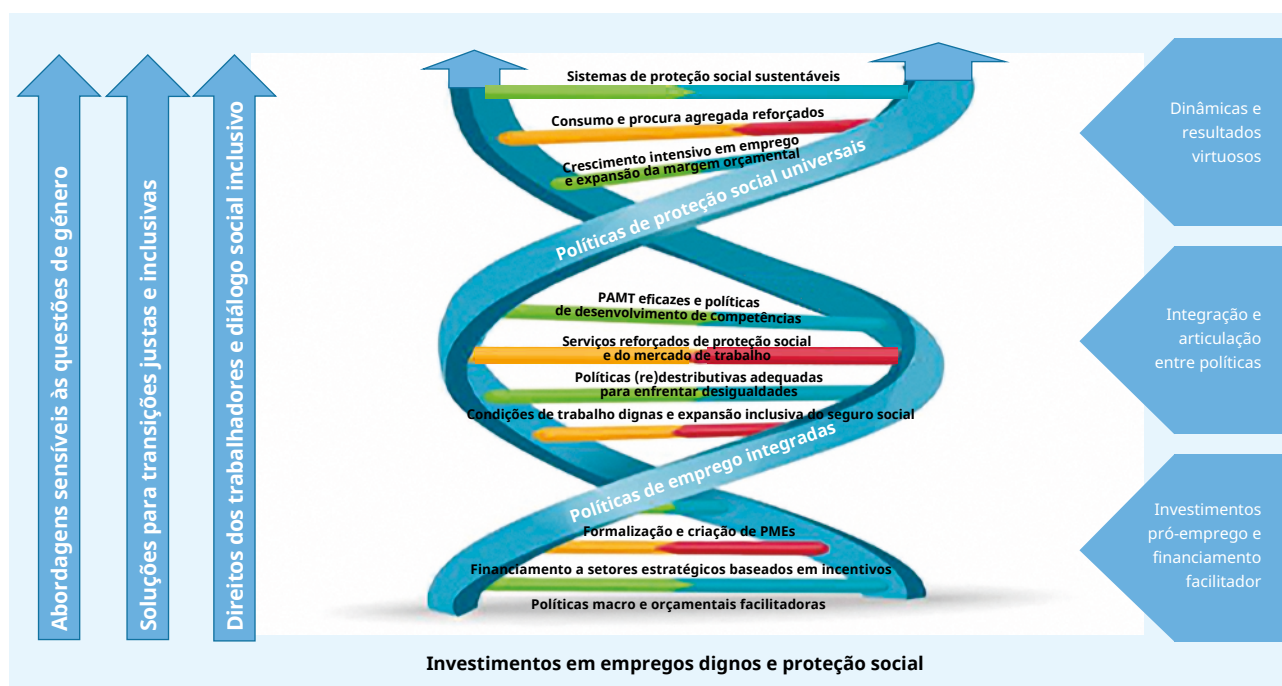
¹³⁷ OIT, *Resolução e conclusões relativamente à segunda discussão recorrente sobre proteção social (segurança social)*.

¹³⁸ OIT, *Building the Future of Social Protection for a Human-Centred World of Work*, ILC.109/V, 2021, em particular, secção 3.3.1.

contribuições para a segurança social torna o financiamento dos sistemas de proteção social mais sustentável e resistente a crises e ciclos económicos. Os países que alcançaram, com sucesso, a proteção social universal empreenderam reformas orçamentais e legais conducentes à extensão dos regimes contributivos de segurança social aos trabalhadores de micro e pequenas empresas, trabalhadores independentes ou populações rurais.

189. Apesar das contínuas transformações do mercado de trabalho, os rendimentos do trabalho continuam a ser a fonte de rendimento mais importante para as famílias na maior parte do mundo. A ligação do financiamento da proteção social ao emprego é fundamental para assegurar o financiamento sustentável e equitativo da proteção social, reconhecendo simultaneamente que os custos da proteção social são uma componente integral dos custos do trabalho. Assim, ao apoiar a geração de emprego formal e ao manter as contribuições como importante fonte de financiamento da proteção social, os países podem atenuar o impacto das oscilações macroeconómicas no equilíbrio orçamental dos seus sistemas de proteção social (imagem 14).

► **Imagem 14. Políticas de emprego integradas e proteção social universal**



Fonte: OIT, "A Global Accelerator for Jobs and Social Protection to Facilitate a Just Transition", nota conceptual, 2021.

190. Finalmente, como parte integrante dos rendimentos do trabalho, ao contrário dos impostos, as contribuições para a segurança social geram direitos legais específicos, ou seja, um direito imediato ou futuro a receber uma prestação aquando da ocorrência de riscos associados às diferentes fases do ciclo de vida. Tal direito está ancorado na legislação e baseia-se num contrato social fundado no princípio da solidariedade, em que trabalhadores, entidades empregadoras e Estado partilham o custo de financiamento da segurança social com a devida atenção à justiça social e equidade. Assim, quanto mais alargada for a cobertura de um sistema contributivo de segurança social, mais forte será o interesse da população filiada em manter o mantê-lo ao longo do tempo.¹³⁹

¹³⁹ IATF, "Financing Social Protection in the Context of the AAA Social Compact: A Baseline for 2015", 2018.

2.5. Financiamento do desenvolvimento e de uma recuperação equitativa, inclusiva e geradora de emprego

- 191.** A mobilização de financiamento suficiente para superar os efeitos devastadores e a perda de postos de trabalho causados pela pandemia constitui uma necessidade absoluta. De acordo com as estimativas, o défice de estímulo orçamental para a recuperação económica e do mercado de trabalho, cifra-se em cerca de 982 mil milhões de dólares em países de baixo e médio rendimento (45 mil milhões de dólares e 937 mil milhões de dólares, respetivamente).¹⁴⁰ No entanto, no contexto de elevados níveis de dívida na maioria dos países em desenvolvimento e a correspondente falta de espaço orçamental, esta ambição é um grande desafio.
- 192.** A pandemia aumentou ainda mais os níveis de endividamento, que vinham aumentando progressivamente desde a grande recessão, enfraquecendo ao mesmo tempo a capacidade económica dos países amortizar os juros e o capital da dívida.¹⁴¹ O aumento do endividamento externo não foi acompanhado pelo crescimento das exportações e do rendimento interno bruto. Por conseguinte, os países enfrentaram um aumento da dívida em 2020, quando a atividade económica se afundava e os governos tomavam medidas de apoio durante a pandemia. De acordo com as projeções, o serviço da dívida pública externa dos países em desenvolvimento deverá ascender a 356 mil milhões de dólares em 2021 e 329 mil milhões de dólares em 2022.¹⁴²
- 193.** Ao mesmo tempo, o financiamento externo privado à ajuda pública ao desenvolvimento (APD) dos países elegíveis diminuiu cerca de 700 mil milhões de dólares, enquanto os fluxos globais de IDE diminuíram 38% em 2020 (diminuindo até 45% nas economias em desenvolvimento).¹⁴³ A APD atingiu um máximo histórico durante a crise, com um aumento de 7% em termos reais a partir de 2019, mas em valor absoluto desempenha apenas um papel marginal nas necessidades globais de financiamento. A única notícia positiva diz respeito às remessas, atualmente a maior fonte de fluxos financeiros para países de rendimento baixo e médio, que continuaram a crescer em 2021 apesar de um contexto económico global deprimido. Apesar das remessas colocarem determinados problemas aos mercados de trabalho nos países receptores,¹⁴⁴ representam ainda assim uma tábua de salvação contra o agravamento das circunstâncias económicas.
- 194.** Neste contexto, e em linha com o apelo do Secretário-Geral da ONU para o estabelecimento de um acelerador global de empregos e proteção social de apoio a uma transição justa,¹⁴⁵ está a ser conduzido um diálogo político global entre o sistema da ONU e os seus Estados-membros, instituições financeiras internacionais (IFI), organizações regionais e bancos regionais de desenvolvimento, com o objetivo de identificar opções de utilização mais eficaz e abrangente dos capitais públicos que a comunidade internacional já investiu no Fundo Monetário Internacional (FMI) e nos bancos de desenvolvimento multilaterais. Segundo estimativas da OIT, o recurso à arquitetura financeira internacional existente geraria um aumento médio dos fluxos externos anuais de cerca de 4% do PIB para os 82 países em desenvolvimento mais pobres, durante os próximos sete anos.¹⁴⁶ Estes recursos poderiam ser afetados ao alívio da dívida, à proteção social

¹⁴⁰ United Nations Sustainable Development Group, *Secretary-General's Policy Brief: Investing in Jobs and Social Protection for Poverty Eradication and a Sustainable Recovery*, 2021.

¹⁴¹ O rácio global de dívida sobre o PIB cresceu 226 por cento em 2019, 1,5 pontos percentuais acima do registado em 2018. Consultar: Xuehui Han, Paulo Medas and Susan Yang, "The Pre-Pandemic Debt Landscape – and Why It Matters", IMFBlog, 2021.

¹⁴² Homi Kharas and Meagan Dooley, "COVID-19's Legacy of Debt and Debt Service in Developing Countries", 2020.

¹⁴³ OCDE, *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet*, 2020.

¹⁴⁴ Ralph Chami, Raphael Espinoza and Peter J. Montiel, "Macroeconomic Policy in Fragile States", 2021.

¹⁴⁵ OIT, "UN Secretary-General Calls for Accelerated Action on Jobs and Social Protection", Comunicado de Imprensa, 2021.

¹⁴⁶ OIT, *Financing Human-Centred COVID-19 Recovery and Decisive Climate Action Worldwide: International Cooperation's Twenty-First Century Moment of Truth*, OIT Working Paper 40, 2021.

e ao financiamento de infraestruturas e indústrias sustentáveis, o que ajudaria a colmatar as necessidades de financiamento relacionadas com a ação climática e a estimular a criação de empregos dignos. Complementariam também o financiamento e o investimento público internos, o que alavancaria ainda mais o financiamento privado.

195. Independentemente das fontes de financiamento, há um papel fundamental para as políticas de emprego na maximização dos resultados dos investimentos, em matéria de emprego, realizados em setores estratégicos e na melhoria da eficácia dos fluxos de financiamento, assegurando que favorece a criação de empregos dignos.
196. Ao nível macroeconómico, as estratégias de financiamento necessitam de identificar, para cada país, elementos constitutivos de quadros macroeconómicos pró-emprego que impulsionem um círculo virtuoso, em que o crescimento de mais e melhores empregos aumenta os rendimentos do trabalho, principal fonte de financiamento das famílias. Isto expande a base fiscal e leva à mobilização de recursos internos, aumentando em consequência a principal fonte de financiamento das empresas, ou seja, as receitas provenientes da venda dos seus produtos e serviços. Tal pode estimular o investimento e aumentar a produtividade e a capacidade produtiva, o que, por sua vez, permitirá acelerar a criação de empregos dignos e produtivos. A OIT realizou, até à data, uma vasta gama de estudos sobre quadros macroeconómicos a favor do emprego, que serviram para identificar algumas das suas dimensões.¹⁴⁷ Entender a eficácia das intervenções políticas, em particular, das políticas de criação de emprego, é igualmente crítico para avaliar os recursos necessários para cumprir os objetivos de emprego.¹⁴⁸
197. As políticas de emprego podem também ajudar à identificação de setores e subsectores com elevado potencial de criação de emprego formal, com vista a orientar o investimento em conformidade (tanto público como privado) e estabelecer políticas complementares que potenciem os efeitos positivos de criação de empregos indiretos e induzidos. A economia dos cuidados, verde e digital têm importância estratégica tanto para os países desenvolvidos como para os países em desenvolvimento. A tomada de decisões informadas sobre o investimento dever-se-á basear em análises de custo-benefício e avaliações de impacto no emprego. Além disso, é fundamental que as políticas públicas de apoio ao investimento privado recebam o devido apoio, a fim de aproveitar plenamente o seu potencial de emprego. Tais investimentos podem gerar receitas nacionais adicionais e ampliar espaço orçamental para políticas públicas e contribuir para o cumprimento de vários ODS.
198. Neste contexto, os países necessitam de reexaminar as suas estratégias de emprego e financiamento, procurando priorizar a integração de políticas que promovam a criação de trabalho digno e uma transição justa nos orçamentos e planos nacionais. Para tal é necessária uma avaliação minuciosa, no quadro do diálogo social, das insuficiências de políticas e financiamento para a criação de trabalho digno. Outro elemento-chave é a avaliação do potencial de mobilização de recursos nacionais e de soluções de financiamento internacional. Embora as políticas orientadas e coerentes se tornem mais facilmente parte de quadros financeiros nacionais integrados (INFF),¹⁴⁹ os constituintes da OIT devem estar plenamente associados ao processo de criação destes quadros, garantindo que as várias dimensões do emprego são plenamente consideradas no seu desenvolvimento.

¹⁴⁷ For an overview, see Aurelio Parisotto and Nikhil Ray, *Rethinking Macroeconomic Policies for Full Employment and Inclusive Growth: Some Elements*, EMPLOYMENT Working Paper No. 238, 2017.

¹⁴⁸ ONU Mulheres e OIT, *How to Assess Fiscal Stimulus Packages*.

¹⁴⁹ Para um entendimento concetual dos quadros financeiros integrados, consultar: Inter-Agency Task Force, *Financing for Sustainable Development Report 2019, 2019*. Além disso, um relatório de estado sobre os quadros financeiros nacionais integrados é fornecido por: UNDP, *Integrated National Financing Frameworks Stocktake: For the G20 Development Working Group*, 2021.

199. Finalmente, um maior alinhamento entre os decisores políticos nacionais, parceiros sociais e parceiros de desenvolvimento bilateral e multilateral aumentaria as sinergias para aumentar a margem orçamental destinada à criação de empregos dignos e promoveria a exploração de formas de criar um ambiente que facilitasse a mobilização dos recursos necessários para o reforço das estratégias nacionais de emprego, por exemplo no quadro de uma cooperação reforçada em torno de questões como fiscalidade, suspensão do serviço da dívida, reafectação de direitos de saque especiais ou aumento da APD.

► Capítulo 3

Projetar as políticas de emprego para o nível seguinte: Progresso no trabalho do *Bureau*

200. Este capítulo fornece uma análise sucinta das ações tomadas pelo Bureau em resposta às recomendações que emergiram da discussão recorrente de 2014 sobre o objetivo estratégico do emprego, tendo também em conta a Declaração do Centenário¹⁵⁰ e o Apelo Mundial à Ação.¹⁵¹ Identifica ainda áreas-chave nas quais é necessário maior progresso. Este capítulo é inevitavelmente seletivo nas ações e exemplos que cobre. Mais informações estão disponíveis nos vários relatórios de implementação, avaliação de projetos e avaliação temática, incluindo a próxima revisão sintética das intervenções da OIT em matéria de emprego para o período 2015-21.

3.1. Informações do mercado de trabalho

- 201.** A crise atual demonstrou mais uma vez a importância de informação precisa e atualizada do mercado de trabalho, não só para medir o impacto da crise, mas também para desenvolver intervenções direcionadas para os grupos e setores mais duramente atingidos e avaliar rapidamente a eficácia das medidas tomadas. Graças aos esforços significativos nas áreas da recolha de dados e da utilização de tecnologias modernas que têm sido empreendidos desde a última discussão recorrente, a OIT conseguiu produzir rapidamente avaliações de impacto da crise a nível global, regional e nacional.
- 202.** O conjunto avançado de microdados foi especialmente útil para analisar rapidamente as situações e avaliar o impacto das medidas tomadas. Atualmente, a OIT recolhe os conjuntos de dados resultantes dos inquéritos aos agregados familiares (principalmente inquéritos às forças de trabalho) compilados pelos serviços nacionais de estatística, incluindo mais de 12 000 conjuntos de dados de inquéritos aos agregados familiares em 164 países. Após a recolha, é produzida uma vasta gama de estatísticas laborais detalhadas e internacionalmente comparáveis. Estes conjuntos de dados têm sido cruciais para apoiar o trabalho de monitorização e análise da OIT durante a pandemia, como se reflete no Quadro de Monitorização da OIT (ver abaixo).
- 203.** Como medida de resposta à crise, foram realizados vários inquéritos globais sobre temas específicos, incluindo três inquéritos ligados ao impacto da crise nas competências e sistemas de ALV; um inquérito sobre o impacto nos jovens; um inquérito sobre o impacto da crise nas atitudes das pessoas em relação ao mercado de trabalho; e um inquérito global aos institutos nacionais de estatística para compreender até que ponto a crise afetou a compilação de estatísticas oficiais do mercado de trabalho.¹⁵² A OIT contribuiu igualmente para inquéritos de outras organizações apoiando a sua conceção e análise de resultados.
- 204.** Independentemente da crise e desde a introdução dos ODS, a OIT tem continuado a apoiar os países na produção de dados sobre os indicadores dos ODS relacionados com o trabalho digno, com mais 22 Estados-membros a reportar, em 2021, pelo menos metade dos indicadores dos ODS sob responsabilidade da OIT, elevando o número total de países que já o fizeram para 110. Estes dados, que se utilizaram nos relatórios do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre os

¹⁵⁰ Declaração do Centenário, OIT.

¹⁵¹ Resolução relativamente a um Apelo Mundial à Ação da OIT.

¹⁵² Informações recebidas de 110 países irão contribuir para aprimorar a assistência da OIT nesta área.

ODS em 2020¹⁵³ e em 2021,¹⁵⁴ foram principalmente produzidos através do amplo e crescente repositório¹⁵⁵ mantido pela OIT, e que inclui mais de 11 700 conjuntos de dados de inquéritos de 162 países.

- 205.** Também foram feitos progressos no desenvolvimento de novas normas estatísticas sobre a medição da informalidade e a classificação das profissões, que serão apresentadas no 100.º aniversário da Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho, a realizar em 2023.
- 206.** Embora a recolha de dados sobre alguns grupos-alvo tem progredido (incluindo os relativos a mulheres e jovens), a recolha de dados em outras áreas tem progredido mais lentamente. Por exemplo, os dados sobre informalidade, zonas rurais, trabalhadores de plataformas e trabalhadores mais velhos muitas vezes não estão disponíveis ou não são recolhidos sistematicamente. Todas estas são áreas ligadas ou impactadas por fatores relacionados com o futuro do trabalho, para as quais é necessária uma melhor compreensão na formulação e implementação de políticas. Por exemplo, é crucial compreender melhor as implicações e oportunidades decorrentes do envelhecimento das sociedades em todo o mundo, a partir de dados melhorados e atualizados. Isto facilitará então o desenvolvimento de políticas e programas orientados a enfrentar os desafios relacionados com o envelhecimento.
- 207.** Com o novo foco nas transições do mercado de trabalho refletido na Declaração do Centenário¹⁵⁶ e no Apelo Mundial à Ação,¹⁵⁷ devem ser intensificados os esforços de recolha de dados sobre os percursos de vida. Um primeiro passo neste sentido foi dado no quadro de um projeto financiado pela UE sobre o futuro do trabalho, no qual foram também recenseadas e desenvolvidas metodologias de análise das transições.

3.2. Produtos de análise e conhecimento

- 208.** Considerando as resoluções e conclusões da segunda discussão recorrente, a OIT aprofundou a sua investigação na maioria dos domínios mencionados nas conclusões, incluindo sobre o desemprego estrutural/de longa duração e as medidas a tomar para lhe fazer face; a transição demográfica, as mudanças tecnológicas e suas implicações para o emprego, as condições de trabalho e as competências; a segmentação do mercado de trabalho; as desigualdades e suas repercussões no crescimento económico e no emprego; trabalho independente; os efeitos das diversas formas contratuais sobre a quantidade e qualidade do emprego; e o emprego rural e a insegurança no emprego e suas consequências sociais e económicas.¹⁵⁸
- 209.** A OIT também forneceu muitas avaliações de impacto da crise a nível global, regional e nacional e desenvolveu técnicas inovadoras de modelação para fornecer análises atempadas sobre o impacto da pandemia da COVID-19 no mundo do trabalho, através das oito edições Quadro de Monitorização da OIT publicadas entre março de 2020 e novembro de 2021.¹⁵⁹ As técnicas de modelação também foram promovidas a nível nacional e juntamente com o quadro analítico estabelecido pelo Quadro de Monitorização da OIT, tornaram-se referência para muitas avaliações a nível nacional. A OIT

¹⁵³ ONU, *The Sustainable Development Goals Report 2020*.

¹⁵⁴ ONU, *The Sustainable Development Goals Report 2021*.

¹⁵⁵ OIT, "Catalogue of national data sources", ILOSTAT database.

¹⁵⁶ Declaração do Centenário, OIT.

¹⁵⁷ Resolução relativamente a um Apelo Mundial à Ação da OIT.

¹⁵⁸ Todas as publicações relevantes podem ser encontradas nas páginas web dos departamentos técnicos, bem como nas páginas de atualidade da página web da OIT. As com link direto para a promoção de emprego podem ser encontradas na página web da OIT [Employment Policy Department](#).

¹⁵⁹ OIT, "ILO Monitor. Eighth edition".

apoiou mais de 30 destas avaliações.¹⁶⁰ As oito edições do Quadro de Monitorização da OIT foram também utilizadas como fonte de informação e como base para a elaboração de políticas. Graças a esses sucessos do Quadro de Monitorização da OIT, esta foi reconhecida como organização líder das Nações Unidas no fornecimento de informações relevantes e atualizadas sobre problemas do mercado de trabalho relacionados com a crise do COVID-19. A OIT também utilizou os dados recolhidos para análises a nível nacional e para muitas publicações que foram amplamente lidas e citadas nos meios de comunicação social internacionais (caixa 14). O sucesso destas oito edições do Quadro de Monitorização da OIT também levou a uma institucionalização desta publicação através de uma decisão do Conselho de Administração.

► Caixa 14. Inovar na comunicação, investigação e recolha de dados

A pandemia do COVID-19 ilustra a forma como uma crise pode estimular a inovação. A OIT desenvolveu técnicas de modelação “nowcasting” que permitiram produzir tendências e estimativas do mercado de trabalho combinando (1) dados tradicionais de inquéritos às forças de trabalho com dados de outras fontes, tais como relatórios de mobilidade e tendências do Google, inquéritos às empresas e aos consumidores, bases de dados globais sobre confinamentos e medidas dos Estados para fazer face à pandemia do COVID-19; e (2) inquéritos de opinião realizados em todo o mundo por vários fornecedores. Estas estimativas foram utilizadas pelo Quadro de Monitorização da OIT para analisar o impacto da pandemia da COVID-19 nos mercados de trabalho globais e produzir recomendações de políticas. O Quadro de Monitorização da OIT suscitou a colaboração de todo o *Bureau* e uma ampla cobertura dos media internacionais, reforçando a sua posição de liderança da Organização no sistema multilateral no que diz respeito a questões ligadas ao mercado de trabalho. O *Bureau* logrou alcançar um público mais alargado graças a uma adaptação eficaz aos métodos de difusão em linha, incluindo através de pequenos vídeos explicativos concebidos para divulgação nas redes sociais.

210. Algumas das mais importantes e populares¹⁶¹ publicações globais produzidas pela OIT desde a discussão recorrente de 2014 incluem:

- *Global Employment Trends for Youth*, 2015, 2017 e 2020 (e prevista em 2022);
- *Global Employment Policy Review*,¹⁶² lançada em 2020, com uma segunda edição planeada para 2022;
- *From Policy to Results: Guidelines for Implementation of National Employment Policies*, 2021, que visa apoiar os Estados-membros da OIT no desenho e implementação integrada dos;
- *Two Decades of National Employment Policies 2000–2020*, 2021;
- *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019;
- *ILO Toolkit for Quality Apprenticeships*, 2017; e
- *Employment and Decent Work in the Humanitarian–Development–Peace Nexus*, 2021.

211. Ao longo do biénio, os trabalhos de pesquisa e investigação da OIT foram mais amplamente utilizados, de que é prova o aumento das citações por outras organizações internacionais. Plataformas de partilha de conhecimentos, como a Plataforma de Competências e Aprendizagem ao Longo da Vida,¹⁶³ ajudaram na divulgação da investigação da OIT. Para melhorar a sua aceitação e influenciar as recomendações de políticas, a OIT empenhou-se em colaborações com outras agências multilaterais, a nível mundial e regional. Várias publicações resultaram deste esforço colaborativo, incluindo a análise conjunta da OIT com a Comissão Económica para a América Latina

¹⁶⁰ OIT, *Rapid Diagnostics for Assessing the Country Level Impact of COVID-19 on the Economy and Labour Market: Guidelines*, Technical Brief, 2020; OIT, “Diagnostics on the Employment Impacts of COVID-19”, 2020.

¹⁶¹ A popularidade foi medida pelo número de cliques que a publicação recebeu na internet.

¹⁶² OIT, *Global Employment Policy Review 2020*.

¹⁶³ OIT, “*Skills and Lifelong Learning Knowledge Sharing Platform*”.

e Caraíbas (ECLAC) *Employment Situation in Latin America and the Caribbean*¹⁶⁴ e a publicação da OIT-Banco Asiático de Desenvolvimento *Tackling the COVID-19 pandemic-related youth employment crisis in Asia and the Pacific*, 2020.¹⁶⁵ Com o apoio da Comissão Europeia e outros parceiros, a OIT lançou o seu Programa de Investigação sobre a Integração de Trabalho Digno e Comércio¹⁶⁶ para desenvolver nova investigação e ferramentas nesta área.

- 212.** A OIT empenhou-se na difusão dos resultados das investigações baseadas em provas empíricas, através de *workshops*, seminários, conferências e simpósios de investigação. Além disso, o material produzido para o G20,¹⁶⁷ do G7¹⁶⁸ e do Brasil, Federação Russa, Índia, China e África do Sul (BRICS)¹⁶⁹ foi bem recebido e tornou-se num canal chave de difusão de conclusões e de recomendações de políticas da OIT. Para o seu simpósio bianual tripartido sobre políticas de emprego¹⁷⁰ (três dos quais realizados desde a última discussão recorrente), a OIT convidou oradores do Banco Mundial, do FMI, de organizações parceiras das Nações Unidas e outras organizações de investigação para discutir políticas relevantes para o emprego e atualmente em debate.
- 213.** O novo Mecanismo de Inovação para as Competências¹⁷¹ foi concebido para identificar e testar ideias e soluções promissoras e inovadoras que permitam abordar os principais desafios atuais e futuros neste âmbito.

3.3. Serviços de aconselhamento sobre políticas

- 214.** A procura de serviços de consultoria em matéria de políticas aumentou significativamente desde a segunda discussão recorrente sobre o objetivo estratégico do emprego, com a crise do COVID-19 a desencadear mais um pico na procura. O trabalho da OIT sobre as transições económicas, sociais e ambientais foi fundamental no apoio aos esforços dos mandantes para responder às consequências imediatas da crise junto dos setores, empresas e trabalhadores mais afetados, bem como para conceber políticas e programas a longo prazo para uma recuperação rica em empregos, inclusiva, sustentável e resiliente. A OIT desenvolveu novas ferramentas, tais como linhas orientadoras de diagnóstico rápido para avaliar o impacto da pandemia do COVID-19 na economia e no mercado de trabalho, e adaptou a sua abordagem de orientação e execução, entre outros, para promover a coordenação das políticas de emprego e proteção social com o objetivo de gerar sinergias e melhorar a eficácia. Isto levou aos seguintes resultados: 67 países desenvolveram políticas, programas e planos de ação para a proteção, promoção e recuperação do emprego, especialmente em resposta à crise, com a ajuda da OIT. Mais de 30 países realizaram avaliações rápidas do impacto no mercado de trabalho da pandemia COVID-19, utilizando uma metodologia inovadora desenvolvida pela OIT.¹⁷² Um total de 1,2 milhões de dias de trabalho graças a programas de investimento com grande intensidade de emprego conduzidos pela OIT, na Jordânia e no Líbano, beneficiando mais de 21 500 homens e mulheres, incluindo refugiados sírios.¹⁷³

¹⁶⁴ Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) e OIT, *Employment Situation in Latin America and the Caribbean: Employment Trends in an Unprecedented Crisis – Policy Challenges*, 2020.

¹⁶⁵ Asian Development Bank e OIT, *Tackling the COVID-19 Youth Employment Crisis in Asia and the Pacific*, 2020.

¹⁶⁶ OIT, “*INTEGRATE Programme: Integrating trade and decent work*”.

¹⁶⁷ OIT, “*ILO reports for the G20*”.

¹⁶⁸ OIT, “*The ILO and the G7*”.

¹⁶⁹ OIT, “*The ILO and the BRICS*”.

¹⁷⁰ OIT, “*Employment Policy Research Symposium: The Future of Full Employment – Agenda*”, 2019.

¹⁷¹ OIT, “*Skills Innovation Facility*”.

¹⁷² OIT, *Rapid Diagnostics for Assessing the Country Level Impact of COVID-19*; OIT, “*Diagnostics on the employment impacts of COVID-19*”, 2020.

¹⁷³ OIT, *Programme Implementation Report 2020–21*, forthcoming.

- 215.** A OIT também ajudou os países a estabelecer ecossistemas de produtividade e ambientes propícios à atividade empresarial. Em janeiro de 2022, por exemplo, a OIT lançou o Programa Ecossistemas de Produtividade para um Trabalho Digno, em parceria com a Secretaria de Estado Suíça para os Assuntos Económicos e a Agência Norueguesa para a Cooperação e Desenvolvimento.¹⁷⁴ O programa encontra-se atualmente na sua fase inicial e está ativo no Gana, África do Sul e Vietname.
- 216.** Em muitos países menos desenvolvidos, a OIT prestou apoio a respostas imediatas de manutenção ou criação de emprego através do programa de referência *Jobs for Peace and Resilience*, muito centrado em programas de obras públicas adaptados às condições sanitárias. A importância estratégica dos sistemas agroalimentares na recuperação, cuja fragilidade foi exposta durante a pandemia, exigiu particular atenção e levou os constituintes de muitos países a adotarem medidas de trabalho digno nas zonas rurais, com um forte foco na sustentabilidade ambiental.
- 217.** Como parte das mudanças estratégicas a longo prazo, desde a segunda discussão recorrente sobre o objetivo estratégico do emprego, foram empreendidos esforços significativos para reforçar o diálogo com outros ministérios para além dos ministérios do trabalho, uma vez que esta é uma condição indispensável na conceção e implementação bem-sucedidas de quadros abrangentes de políticas de emprego. Em todos os serviços de aconselhamento sobre as políticas, foi dada uma maior ênfase à integração das questões de género no conjunto dos domínios estratégicos. A importância de considerar os processos de transformação estrutural a partir da ótica do emprego foi tida em conta na assistência aos constituintes em matéria de políticas, bem como a necessidade de uma melhor compreensão das transições do mercado de trabalho como na conceção de políticas orientadas. A importância do trabalho nestas áreas, que começou imediatamente após a segunda discussão recorrente, foi confirmada por muitas discussões da Conferência Internacional do Trabalho e, mais importante ainda, pela Declaração do Centenário¹⁷⁵ e pelo Apelo Mundial à Ação.¹⁷⁶ A OIT desenvolveu a plataforma de ação a favor do emprego a fim de melhorar a prestação de serviços de aconselhamento sobre políticas.¹⁷⁷
- 218.** As conclusões da segunda discussão recorrente mencionam a necessidade de um processo de revisão das políticas pelos pares: “Desenvolver propostas para uma revisão voluntária pelos pares da política de emprego com o objetivo de promover a partilha de conhecimentos e a aprendizagem mútua sobre boas práticas entre os Membros da Organização”. Tal processo foi desenvolvido e aprovado pelo Conselho de Administração. No entanto, devido à crise da COVID-19, a implementação proposta ainda não teve início. No entanto, foram conduzidos processos de revisão pelos pares, com foco nas políticas de emprego dos jovens, em várias regiões: Juntamente com o Centro Internacional de Formação da OIT (CIF-OIT), foram realizadas duas atividades de avaliação interpares *online* nos países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral e da América Central, que promoveram a partilha de conhecimentos e a aprendizagem mútua sobre boas práticas nas políticas de emprego, em termos gerais bem como em resposta à crise da COVID-19.

3.4. Monitorização e avaliação de impacto

- 219.** O Departamento de Política de Emprego colocou um foco estratégico muito mais forte na monitorização e avaliação do impacto das políticas e programas de emprego enquanto instrumento-chave para ajudar os países a fundamentar os seus processos de formulação de políticas de emprego. Isto foi identificado como uma necessidade por parte de muitos países e como uma

¹⁷⁴ OIT, “The Productivity Ecosystems for Decent Work Programme”.

¹⁷⁵ Declaração do Centenário, OIT.

¹⁷⁶ Resolução relativamente a um Apelo Mundial à Ação da OIT.

¹⁷⁷ OIT, *Programme and Budget for the Biennium 2022–23*, 2021.

área em que a OIT tem uma clara liderança técnica e goza de um reconhecimento “político” do seu conhecimento especializado. Para reunir o conhecimento sobre este assunto, a equipa original de trabalho sobre avaliação do impacto sobre o emprego foi recentemente reforçada e alargada, enquanto membros adicionais da Equipa Técnica Global de EMPREGO, bem como peritos exteriores ao Departamento, foram convidados a reforçar a investigação relacionada com estes temas, desenvolver ferramentas e ajudar os países nos seus esforços de avaliação de impacto. As avaliações de impacto e análises de custo-benefício não devem ser feitas apenas *ex post*, mas também *ex ante*. Isto serve como base para várias previsões como, por exemplo, tal como foi já realizado para as necessidades de competências e recomendado para outras áreas de política. Além disso, darão um contributo importante para o aconselhamento em matéria de política industrial,¹⁷⁸ incluindo sugestões para a diversificação e desenvolvimento da cadeia de abastecimento global. Para ter sucesso, é necessário um maior envolvimento com as IFI, instituições financeiras de desenvolvimento, investidores de impacto e outros financiadores do setor privado e público para que os resultados do emprego, em termos quantitativos e qualitativos, sejam integrados nos seus próprios sistemas, com foco na fase de conceito, fase de avaliação e reporte e monitorização da implementação.

- 220.** Foi desenvolvida uma base de dados de política de emprego que recolhe informação sobre os PNE e as estratégias de emprego dirigidas aos jovens de forma a recolher as melhores práticas.¹⁷⁹ Está atualmente em construção uma base de dados de políticas de emprego de resposta à crise e os seus primeiros resultados já foram analisados e refletidos no presente relatório. Além disso, uma publicação recolheu ferramentas de avaliação de impacto utilizadas pela OIT e analisou a sua utilidade e eficiência.¹⁸⁰ Novas metodologias foram testadas, incluindo a utilização de grandes dados (*big data*). Foram frequentemente realizados intercâmbios com outras organizações sobre o tema e a capacidade dos constituintes foi reforçada através de cursos de formação organizados em cooperação com o CIF-OIT.

3.5. Ações relacionadas padrão

- 221.** As normas internacionais do trabalho guiam os governos e os parceiros sociais na adoção de medidas ativas para a promoção do trabalho digno. A Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa de 2008 identificou a Convenção n.º 122 como uma das principais convenções de governação. A Convenção n.º 122 e a Recomendação sobre Política de Emprego (Disposições Complementares), 1984 (n.º 169), juntamente com outros instrumentos internacionais, fornecem orientações específicas para as políticas de emprego.¹⁸¹ Em janeiro de 2021, sete novos países tinham ratificado a Convenção n.º 122 desde a 103.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho realizada em 2014 (Chade, Luxemburgo, Mali, Namíbia, Níger, Sri Lanka, Turquemenistão), elevando o número total de ratificações para 115. Em setembro de 2013, 90 países tinham ratificado a Convenção (n.º 88) sobre os Serviços de Emprego, 1948, enquanto 68 países tinham ratificado a Convenção (n.º 142) sobre o Desenvolvimento dos Recursos Humanos, 1975.
- 222.** Diversas discussões gerais e recorrentes no contexto da Conferência Internacional do Trabalho, relevantes para o tema de políticas de emprego abrangentes, têm sido realizadas desde 2014. Mais recentemente, em 2021, a discussão sobre competências e aprendizagem ao longo da vida e

¹⁷⁸ Kucera, Schmidt-Klau and Weiss.

¹⁷⁹ OIT, “ILO Employment Policy Gateway”.

¹⁸⁰ OIT, *Reference Guide for Employment Impact Assessment (EIA)*, 2020.

¹⁸¹ OIT, “General observation on the application of the Employment Policy Convention, 1964 (No. 122)”, 2020. Este documento adotado pelo Comité de Peritos em Dezembro de 2020 aborda os objetivos da Convenção n.º 122 e coloca-a no contexto das outras normas relevantes, incluindo as Convenções n.º 88 e 181, as Recomendações n.º 204 e 205, bem como a Convenção n.º 142 e a Recomendação n.º 195 sobre a aprendizagem ao longo da vida.

a discussão sobre desigualdades enfatizou a necessidade de integrar as políticas relevantes sobre esses temas em quadros de política de emprego mais amplos e abrangentes, reconhecendo ao mesmo tempo que a necessidade de criar oportunidades de emprego para todos através de políticas de emprego é a condição prévia para se alcançar o objetivo de trabalho digno para todos.

- 223.** Desde a última discussão, foram adotados dois instrumentos de especial relevância para a promoção do emprego e do trabalho digno e para a recuperação sustentável da crise, como as Recomendações n.º 204 e n.º 205.
- 224.** A Recomendação N.º 204 fornece orientações para os Membros prosseguirem um triplo objetivo: (a) facilitar a transição dos trabalhadores e unidades económicas da economia informal para a economia formal respeitando os direitos fundamentais dos trabalhadores e garantindo oportunidades de segurança de rendimento, meios de subsistência e empreendedorismo, (b) promover a criação, preservação e sustentabilidade das empresas e empregos dignos na economia formal e a coerência das políticas macroeconómicas, de emprego, de proteção social e outras políticas sociais; e (c) impedir a informalização dos empregos da economia formal. A Recomendação N.º 204 baseia-se na compreensão e experiência partilhada dos constituintes da OIT de que a melhor forma de avançar com a formalização é através de uma estratégia integrada, uma combinação de políticas e coordenação institucional de forma a promover o emprego, as oportunidades de rendimento, os direitos dos trabalhadores e a proteção social.
- 225.** A Recomendação N.º 205 fornece um quadro normativo único que se concentra em medidas relacionadas com o trabalho para a prevenção e resposta aos efeitos devastadores dos conflitos e desastres sobre as economias e sociedades, prestando especial atenção aos grupos populacionais vulneráveis, tais como crianças, jovens, mulheres e pessoas deslocadas.
- 226.** As recomendações n.º 204 e n.º 205 baseiam-se ambas no argumento de que é necessária uma transformação estrutural inclusiva para alcançar o objetivo da proteção social universal e que tal só pode ser alcançado através da proteção efetiva de todos os trabalhadores, em particular durante as transições, bem como através da adoção de abordagens abrangentes.
- 227.** Relativamente às questões de emprego dos jovens, na sua 340.ª Sessão realizada em Outubro-Novembro de 2020, o Conselho de Administração renovou o compromisso da OIT para com o emprego dos jovens, aprovando um plano de ação de acompanhamento sobre o tema para o período de 2020-30. A resolução intitulada “A crise do emprego jovem: Apelo à ação”, que foi adotada pela Conferência Internacional do Trabalho na sua 101.ª Sessão (2012), foi concretizada pelo *Bureau* através de um plano de acompanhamento de sete anos que terminou a 31 de dezembro de 2019. A decisão do Conselho de Administração subscreve os principais elementos de um plano de ação de acompanhamento do emprego jovem para o período de 2020-30. Considera as necessidades atuais e futuras dos eleitores para enfrentar o desafio do emprego jovem e responde a um mundo do trabalho em evolução no contexto da Declaração do Centenário.¹⁸²

3.6. Reforço de capacidades

- 228.** A crise levou a um novo foco em eventos de capacitação durante o último biénio, com muitos eventos *online* centrados em reações imediatas à crise e estratégias de recuperação correspondentes.
- 229.** Em paralelo e frequentemente em cooperação com o CIF-OIT, realizaram-se eventos de capacitação sobre temas mais tradicionais, tais como a conceção e implementação dos PNE e políticas macroeconómicas, o emprego dos jovens e a transição para a formalidade. Os novos tópicos adicionados foram ligados ao novo enfoque do Departamento de Política de Emprego e ao trabalho sob no contexto dos resultados 3 e 5 do Programa e Orçamento para 2020-21, incluindo alterações

¹⁸² Declaração do Centenário, OIT.

climáticas, resiliência e fragilidade, resposta a crises, desenvolvimento rural, transformação estrutural, transições do mercado de trabalho e avaliações de impacto. Além disso, mais de 1000 participantes juntaram-se a vários cursos da OIT sobre estatísticas laborais realizados *online* em colaboração com o ITC-OIT. A Tabela 3 abaixo mostra a seleção de eventos de construção de capacidade.

- 230.** O reforço das capacidades foi assegurado através da utilização de recursos do orçamento regular, bem como através de projetos e programas de cooperação para o desenvolvimento. A próxima análise de síntese das intervenções da OIT em matéria de emprego para o período 2015-21 conclui que o reforço das capacidades foi bem-sucedido na maioria dos projetos analisados e ajudou a preencher uma lacuna em termos de permitir aos parceiros sociais aumentar as suas capacidades para participar em diálogos de política e na conceção e implementação de intervenções de emprego.
- 231.** Muitos eventos de formação foram alterados para eventos *online*. Embora a falta de interação cara-a-cara tenha tornado alguns cursos de formação menos mobilizadores, o alcance aumentou consideravelmente como resultado.

► **Tabela 3. Seleção de cursos sobre elementos específicos de quadros abrangentes de políticas de emprego**

Área	Título do curso
Promoção do emprego e políticas do mercado de trabalho e emprego	• Implementação eficaz de PNE • Três simpósios sobre políticas de emprego • Academia de emprego • Melhoria dos serviços de emprego • Macroeconomia centrada no emprego
Competências	• Formação de formadores sobre competências para a diversificação económica e comercial • Competências para a inclusão social • Envolvimento dos parceiros sociais no desenvolvimento de competências • Medição de desajustamentos de competências • Dimensões de competências de migração laboral para promover o trabalho digno para todos • Abordagens setoriais ao desenvolvimento de competências • Academia sobre estágios e reconhecimento de aprendizagens anteriores • Desenvolvimento de competências financeiras • Adequação e antecipação de competências • Curso aberto massivo e <i>online</i> (MOOC) sobre aprendizagem de qualidade • MOOC sobre reconhecimento de aprendizagens anteriores
Investimento em atividades intensivas em emprego	• Gestão de contratos do setor público • PEP sobre conceção para o desenvolvimento sustentável • Criação de emprego através de contratação baseada no emprego dirigido a empresas de construção locais
Transições	• Transição para emprego formal: Revisão de intervenções aos níveis local e setorial • Academia sobre a transição para a economia formal (quatro sessões até à data) • Transições do mercado de trabalho na Ásia

Área	Título do curso
Desastres e fragilidade	• Criar, monitorizar e avaliar os resultados da construção de paz em programas de Empregos para a Paz e Resiliência • Trabalho digno para recuperação e preparação perante desastres • MOOC sobre desastres e fragilidade, segunda sessão
Grupos alvo	• Promoção do emprego jovem em ambientes frágeis • Academia sobre o emprego jovem • Abordar os desafios dos jovens NEET: instrumentos e respostas para a inclusão no mercado laboral • Promoção do trabalho digno e produtivo para mulheres • Academia de mulheres • Emprego e trabalho digno para a paz e resiliência
Avaliação de impacto	• Medir os trabalhos dignos: Monitorizar, avaliar e aprender no contexto das políticas do mercado de trabalho
Transformação estrutural e políticas setoriais	• Estratégias setoriais para trabalho digno e produtivo. Criar emprego através da transformação estrutural • Academia de desenvolvimento rural • Academia global sobre a economia verde • Políticas para uma transformação estrutural

Nota: Esta lista não inclui exercícios de formação ao nível nacional.

3.7. Comunicação e sensibilização

232. Desde a segunda discussão recorrente sobre o objetivo estratégico do emprego, a OIT modernizou as suas estratégias de comunicação e sensibilização para promover o seu trabalho no domínio das políticas de emprego. Enquanto esforços adicionais de comunicação e sensibilização foram empreendidos ao nível departamental, a comunicação e a sensibilização também beneficiaram da estreita e permanente cooperação entre o Departamento de Comunicação e Informação Pública e outros departamentos. Foi em particular o caso das questões ligadas aos três principais tópicos do Departamento de Política de Emprego: promoção e políticas de emprego (incluindo para os jovens); desenvolvimento de competências e aprendizagem ao longo da vida; e desenvolvimento e investimento (incluindo resposta a crises e investimento intensivo em emprego). Foram também introduzidos *podcasts*, discussões *online* e outros meios de comunicação inovadores. As visitas a *websites* relevantes multiplicaram-se significativamente: páginas relativas ao emprego e questões conexas testemunharam aumentos nos níveis de envolvimento de 90 por cento desde 2019; a *Employment Policy Newsletter*, introduzida em 2019, alargou a sua lista de assinantes de 1800 para mais de 5000; e as contas nas redes sociais ganharam seguidores. Uma série de podcast recentemente introduzida, intitulada “Desafios Globais - Soluções Globais: COVID-19 e a Resposta da Política de Emprego”, amplificou as mensagens de política e tornou-as mais acessíveis a um público mais vasto, com episódios dedicados aos jovens e às competências recebendo em média 1000 ou mais audições. O sucesso desta série de podcasts desencadeou podcasts conjuntos com outros departamentos da OIT e com parceiros externos, incluindo a Agência Alemã para a Cooperação Internacional. As prioridades futuras centrar-se-ão no aumento da interação com os parceiros sociais, outros intervenientes e outras partes interessadas, a fim de aumentar a sensibilização para a nova geração de políticas de emprego e de abordar as questões do mundo do trabalho em rápida mutação.

3.8. Coordenação e parcerias para programas e políticas de emprego bem-sucedidas (incluindo mobilização de recursos)

- 233.** O apoio prestado pela OIT tornou-se mais forte, especialmente através de uma melhor cooperação entre os departamentos que trabalham em aspetos específicos de uma abordagem abrangente das políticas de emprego. Em particular, a cooperação intensificou-se tanto a nível da sede como dos países e entre os Departamentos de Política de Emprego, Investigação, Empresas, Condições de Trabalho, Igualdade, e Proteção Social.
- 234.** Ao nível multilateral, os esforços da OIT para assegurar a inclusão do pleno emprego e emprego produtivo e do trabalho digno como um objetivo explícito e uma questão transversal para alcançar os ODS foram bem-sucedidos. Isto levou a que outras organizações da ONU se concentrassem neste tópico e, em cooperação com a OIT, muitas publicações foram produzidas e promovidas com sucesso. Além disso, no âmbito dos processos do G20 e dos BRICS, a OIT promoveu com sucesso a abordagem abrangente da política de emprego. Foram realizadas atividades de cooperação e discussões bilaterais com a Organização Mundial do Comércio (especialmente ligadas a competências), o FMI, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, e organizações económicas regionais relevantes como, por exemplo, a Comissão Económicas das Nações Unidas para a América Latina e as Caraíbas.
- 235.** Outras medidas para reforçar parcerias com outras organizações internacionais (em contexto ONU e não só) foram estabelecidas durante a atual crise. O relatório de implementação indica: “A necessidade de conceber uma resposta global ao COVID-19 e de assegurar um apoio coordenado a nível nacional, especialmente dentro do sistema da ONU, traduziu-se num número muito mais elevado de parcerias externas do que o previsto, a nível global, regional e nacional”.¹⁸³ incluem título de exemplo, podemos citar a parceria global reforçada sobre trabalho digno para a juventude; o quadro de ação estabelecido entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a OIT para 2020 e mais além, com ênfase no reforço da colaboração para a resposta imediata à crise do COVID-19, nonexo humanidade-desenvolvimento-paz e numa recuperação inclusiva, sustentável e resiliente; a nova parceria entre a OIT e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) para reforçar a agenda da *Generation Unlimited*, com o objetivo de melhorar a empregabilidade dos jovens e promover uma transição mais suave da escola para o trabalho; uma aliança com a UNICEF nos Territórios Palestinos sobre proteção social; e um programa conjunto com a Organização Internacional para as Migrações conduzido no Iraque sobre serviços de desenvolvimento empresarial dirigidos aos trabalhadores migrantes.
- 236.** A OIT promoveu ativamente a abordagem da política de emprego através da sua participação em iniciativas e grupos da ONU. Isto incluiu a participação na equipa de trabalho da ONU/ODS sobre a resposta socioeconómica da COVID-19; a equipa de trabalho da ONU/ODS sobre o financiamento dos ODS; a rede da ONU/ODS sobre política integrada; a rede da ONU/ODS sobre direitos humanos e não deixar ninguém para trás; a rede da ONU/ODS sobre igualdade de género e empoderamento das mulheres; o Grupo de Trabalho Interagências e Peritos da ONU sobre Indicadores dos ODS; a Rede Interagências da ONU sobre Mulheres e Igualdade de Género; a Rede Interagências da ONU sobre Desenvolvimento da Juventude; o Grupo de Trabalho Interagências da ONU sobre Desarmamento; Desmobilização e Reintegração; o Grupo de Trabalho Aberto da ONU sobre Envelhecimento; e o Grupo de Trabalho Permanente da UNECE sobre Envelhecimento. Além disso, a OIT esteve ativa no desenvolvimento do quadro de resposta socioeconómica da ONU à pandemia do COVID-19 e contribuiu para as avaliações e planos de resposta a nível nacional da ONU. Foi pedido à OIT que desenvolvesse o conceito de um acelerador para o emprego e a proteção social. Durante o biênio,

¹⁸³ ILO, *Programme Implementation Report 2020–21*, no prelo.

a OIT ministrou nove pacotes de formação em colaboração com o CIF-OIT, chegando a mais de 500 participantes, sobre trabalho digno para o desenvolvimento sustentável; o papel dos parceiros sociais na reforma da ONU e na cooperação Sul-Sul e triangular; e o financiamento do trabalho digno. A participação ativa da OIT na Cimeira dos Sistemas Alimentares ajudou a alavancar parcerias para enfrentar os desafios de emprego e trabalho que os sectores agroalimentares e a economia rural enfrentam.

- 237.** A cooperação para o desenvolvimento continuou a ser crucial para a prestação de assistência a nível nacional e para a investigação e desenvolvimento de produtos a nível global. Durante o período 2016-22, a OIT implementou projetos de cooperação para o desenvolvimento ligados a quadros e elementos de política de emprego abrangentes em 417 casos de 104 países, de todas as regiões, com o apoio de 79 parceiros de financiamento dos setores público e privado. Estes projetos estavam consistentemente ligados aos programas nacionais de promoção de trabalho digno e ao programa e orçamento. A pandemia exigiu o rápido redirecionamento dos programas e projetos de cooperação para o desenvolvimento da OIT para as necessidades emergentes e diferentes dos constituintes no domínio do emprego, o que foi possível graças à compreensão e flexibilidade dos respetivos parceiros de financiamento.

► Capítulo 4

Conclusões

- 238.** Este relatório analisou o impacto da crise do COVID-19 e o futuro a longo prazo das tendências do trabalho nos mercados de trabalho. Demonstrou como quadros abrangentes de política de emprego, incluindo os PNE, evoluíram ao longo do tempo para responder a novos desafios e partilhar responsabilidades entre mais intervenientes. Demonstrou ainda que tais quadros políticos são mais do que nunca necessários para assegurar que um processo de recuperação centrado no ser humano, inclusivo, sustentável e resiliente, bem como processos de transformação estrutural inclusivos que não deixem ninguém para trás, apoiam o desenvolvimento sustentável e contribuem para alcançar a economia neutra em termos de carbono referida no Acordo de Paris sobre Alterações Climáticas, que a OIT está empenhada em alcançar.
- 239.** Com base na análise detalhada, o relatório conclui o seguinte:
- Para alcançar pleno emprego e emprego produtivo, as políticas de emprego precisam de estar ancoradas no diálogo social e apoiadas por instituições fortes, se se pretende que sejam efetivamente implementadas. O diálogo social precisa de ser reforçado para ser o principal veículo para um processo de conceção e implementação inclusiva e alargado a amplas questões económicas e sociais, incluindo as ligadas à evolução do trabalho.
 - As normas e instrumentos internacionais do trabalho constituem a base dos processos de política de emprego, uma vez que fornecem orientação para questões-chave e refletem o consenso tripartido.
 - O diálogo político precisa de ser bem informado e de se fundamentar em análises sólidas baseadas em factos e dados atualizados e relevantes. Um bom diagnóstico do mercado de trabalho é fundamental para o desenvolvimento e implementação das políticas.
 - A nova geração de políticas de emprego é caracterizada por um âmbito mais vasto de meios de ação utilizados e por uma maior ênfase nas políticas para uma transição justa bem como na inclusividade e nas dimensões de género. Estas e outras áreas, incluindo uma melhor integração das políticas de emprego e proteção social, precisam de ser ainda mais reforçadas para que as políticas de emprego respondam plenamente aos desafios futuros do trabalho, para além de responderem à crise da COVID-19 e enfrentarem os desafios estruturais de longa data.
 - As avaliações de impacto das medidas e políticas de emprego e do mercado de trabalho são instrumentos importantes para melhor informar a conceção e implementação de tais políticas; prestar assistência aos países nesta área poderia tornar-se um ponto de entrada estratégico para a OIT e uma forma de integrar o emprego nas políticas económicas e nos planos/estratégias de desenvolvimento.
 - É importante assegurar que o potencial das novas tecnologias, nomeadamente a tecnologia digital, seja plenamente aproveitado para alcançar pleno emprego e emprego produtivo, em domínios como a formação, o serviço de emprego e a formalidade eletrónica. A tecnologia precisa de ser utilizada para aumentar tanto a qualidade como a quantidade de empregos e para fomentar o aumento da produtividade, cujos ganhos realizados devem ser equitativamente repartidos para aumentar o nível de vida e promover o investimento.
- 240.** Embora a implementação de quadros abrangentes de política de emprego tenha evoluído, particularmente através dos PNE, ainda há necessidade de compreender melhor o que funciona e porquê; de descobrir se é necessário acrescentar novos aspetos e intervenientes adicionais no

processo; e de determinar como podem cooperar com sucesso. Para o futuro, foram identificadas as seguintes áreas para melhoria:

- É particularmente importante prestar mais atenção aos que ficam para trás ou em risco de ficarem para trás. Abordar as desigualdades e disparidades com vista a estabelecer mercados de trabalho mais inclusivos é um grande desafio que precisa de ser enfrentado para alcançar os ODS.
- É necessário dar mais atenção às políticas do lado da procura nos PNE a fim de promover transformações estruturais inclusivas, condição fundamental para se criarem possibilidades de trabalho digno sustentáveis. Isto requer políticas macroeconómicas mais centradas no emprego e políticas setoriais.
- As transformações que estão em curso como resultado dos fatores do futuro do trabalho, da crise atual ou das intervenções políticas têm implicações na criação de emprego e nas transições do mercado de trabalho para os trabalhadores, bem como nas empresas. Estas transições precisam de ser bem geridas e os trabalhadores precisam de ser protegidos através de um pacote integrado de formação, proteção social e PAMT. No que diz respeito a assegurar uma transição justa para uma economia neutra em carbono, as *Diretrizes da OIT para uma transição justa para economias e sociedades ambientalmente sustentáveis para todos* fornecem orientações detalhadas sobre a forma de lidar com estas transições.¹⁸⁴
- É necessário assegurar que os PNE integram as questões da desigualdade de género, medidas de apoio à criação de empregos verdes; abordagens para impulsionar as mudanças tecnológicas em prol do trabalho digno; medidas relacionadas com as mudanças demográficas e a globalização; e abordagens para impulsionar a criação de empregos dignos na economia rural e através das PME no contexto do futuro do trabalho.
- Recursos financeiros adequados são fundamentais para uma implementação bem-sucedida da política de emprego. Nos países em que a capacidade orçamental está severamente limitada, as opções importantes a considerar incluem parcerias inovadoras, apoio multilateral e a mobilização de recursos nacionais.

241. A OIT necessita de reforçar ainda mais a sua liderança no seio do sistema multilateral, a fim de assegurar o empenho e o apoio necessários, bem como de sensibilizar para o facto de que políticas de emprego inclusivas e sensíveis ao género são vitais para enfrentar os grandes desafios do nosso tempo.

¹⁸⁴ OIT, *Diretrizes da OIT para uma transição justa para economias e sociedades ambientalmente sustentáveis para todos*.

