



Bureau  
International  
do Trabalho

## Relatório VI

# Políticas de emprego para uma recuperação e desenvolvimento sustentáveis

Debate recorrente no quadro da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma  
Globalização Justa



Conferência  
Internacional  
do Trabalho

103ª Sessão, 2014



INSTITUTO DO EMPREGO  
E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

## Conferência Internacional do Trabalho, 103ª Sessão, 2014

### Relatório VI

# Políticas de emprego para uma recuperação e desenvolvimento sustentáveis

*Debate recorrente no quadro da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*

Sexto item da ordem de trabalhos

*Bureau* Internacional do Trabalho – Genebra

*Copyright* da tradução portuguesa © 2014 Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.

A edição original desta obra foi publicada pelo *Bureau* Internacional do Trabalho em Genebra, com o título *Employment policies for sustainable recovery and development*. ISBN 978-92-2-127756-9 (versão impressa), ISBN 978-92-2-127757-6 (versão pdf), ISSN 0074-6681

Traduzida e reproduzida mediante autorização.

---

A OIT não pode ser responsabilizada pela qualidade ou rigor da tradução.

Políticas de emprego para uma recuperação e desenvolvimento sustentáveis

**A edição em língua portuguesa deste Relatório só foi possível com o financiamento do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP, IP).**

Tradução: Ad-verbatimum

Impressão: Regi7

---

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

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

Informação adicional sobre as publicações da OIT, nomeadamente sobre as publicações em língua portuguesa, pode ser obtida na OIT-Lisboa, Rua Viriato, nº 7, 7º e 8º andares, 1050-233 Lisboa, Telefone: + 351 213 173 440, Fax +351 213 140 149, [www.ilo.org/lisbon](http://www.ilo.org/lisbon); ou directamente através de ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland.

Visite o sítio da internet: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

# Índice

---

Abreviaturas .....	iii
Introdução.....	1
Capítulo 1 - Desafios em matéria de emprego.....	3
1.1 A crise económica persistente e o seu impacto .....	3
1.1.1 Tendências do crescimento económico e da quantidade e qualidade do emprego.....	3
1.1.2 Respostas políticas durante e depois da crise .....	19
1.2 Tendências estruturais e motores da mudança.....	24
1.2.1. Globalização, a nova geografia do crescimento e os desafios da transformação estrutural, competitividade e produtividade .....	25
1.2.2. O novo contexto demográfico.....	29
1.2.3. A desigualdade e as suas implicações .....	32
1.2.4. A igualdade de género nos mercados de trabalho .....	37
1.2.5. Transição para um desenvolvimento ecologicamente sustentável .....	41
1.2.6. Desajustamento entre a oferta e a procura de competências.....	43
Capítulo 2 - Medidas para promover um pleno emprego, digno, produtivo e livremente escolhido .....	47
2.1. Políticas nacionais de emprego .....	47
2.2. Quadros de políticas macroeconómicas favoráveis ao emprego .....	57
2.3. Políticas comerciais, industriais e setoriais.....	61
2.4. Uma conjuntura propícia às empresas e apoio às PME .....	65
2.5. Investimento em infraestruturas e inovações de mão-de-obra intensiva nos programas de emprego públicos.....	68
2.6. Melhoria da empregabilidade e da produtividade .....	70
2.7. A economia informal e a transição para a economia formal .....	72
2.8. Seguimento do apelo à ação contra a crise do emprego jovem .....	74
2.9. Atividade normativa ligada ao objetivo estratégico do emprego .....	77
2.10. Campanhas internacionais de sensibilização para a promoção do emprego ..	79
Capítulo 3 - Resumo e caminhos possíveis a seguir .....	83
Capítulo 4 - Temas propostos para discussão .....	89



## Abreviaturas

---

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AIC	Área de Importância Crítica
BAD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BAfD	Banco Africano de Desenvolvimento
BID	Banco Inter-Americano de Desenvolvimento
CEA	Comissão Económica das Nações Unidas para a África
Cedefop	Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional
CEI	Comunidade de Estados Independentes
CEPALC	Comissão Económica das Nações Unidas para a América Latina e as Caraíbas
CESAP	Comissão Económica e Social para a Ásia e o Pacífico
CFI	Corporação Financeira Internacional
CIT	Conferência Internacional do Trabalho
EM	Empresa Multinacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
G20	Grupo das 20 maiores economias
GNUD	Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento
MPME	Micro, Pequenas e Médias Empresas
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
OIE	Organização Internacional dos Empregadores
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Nações Unidas
ONUDI	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

TIC	Tecnologias da Informação e da Comunicação
UE	União Europeia
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
WIEGO	Mulheres no Emprego Informal: Globalizando e Organizando

# Introdução

---

1. Seis anos após o início da crise económica e financeira em 2008, os mercados de trabalho de muitos países estão mergulhados no caos, o défice mundial de empregos é superior ao existente antes de 2008 e o mundo vê-se ameaçado pela perspectiva de uma recuperação débil e assimétrica da economia em 2014 e provavelmente também nos anos seguintes. Nessas circunstâncias, a chegada ao mercado de 404 milhões de novos trabalhadores durante a próxima década e a criação de oportunidades de trabalho digno e produtivo para 202 milhões de desempregados constitui um imenso desafio. O caminho para uma recuperação e desenvolvimento sustentáveis passa pela adoção de estratégias de crescimento proativas, inclusivas e centradas no emprego e bem assim pela definição de políticas coerentes no plano mundial e nacional, tanto nos países industrializados como nas economias emergentes e em desenvolvimento.

2. Perante este cenário, o segundo debate recorrente sobre o emprego, que se realizará na 103.<sup>a</sup> Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (CIT) em 2014, oferece uma oportunidade para os mandantes tripartidos da OIT submeterem a uma análise crítica as medidas tomadas pelos Estados-Membros e pela Organização, com o objetivo de avaliar a eficácia das respostas dadas até ao momento e estudar opções futuras.

3. O primeiro debate recorrente sobre o emprego, que teve lugar na Reunião da Conferência de 2010, inaugurou o ciclo de discussão sobre os objetivos estratégicos da OIT, que foi introduzido pela Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008. A reunião ocorreu um ano depois da adoção, em 2009, do Pacto Global para o Emprego, num momento em que a comunidade internacional estava a tomar medidas coordenadas para evitar um agravamento da recessão e estimular a recuperação da economia e do mercado de trabalho. Quatro anos depois, quando estamos prestes a realizar o segundo debate recorrente sobre o emprego, a desaceleração económica mundial, as medidas de austeridade e consolidação fiscal adotadas em muitos países e a incerteza que as empresas enfrentam, reduzem a margem para investir e adotar medidas proativas que permitam abordar as dimensões estrutural e cíclica da crise do emprego.

4. A Organização elaborou este relatório de referência na linha das orientações dadas na 317.<sup>a</sup> Reunião do seu Conselho de Administração<sup>1</sup>. O relatório divide-se em três partes. O Capítulo 1 analisa o impacto da crise mundial persistente nas tendências económicas e do emprego, em diversos contextos nacionais e regionais. A secção 1.1.2. apresenta as respostas políticas à crise e os consequentes debates sobre a sua eficácia. Para além da crise, a secção 1.2 analisa seis tendências mundiais e fatores de mudança estruturais, com as suas profundas repercussões no desenho das políticas de emprego da próxima geração.

---

1 OIT: *Recurrent discussion report on employment (2014)*, Governing Body, 317th Session, Geneva, 2013, GB.317/POL/1, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_204976.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_204976.pdf).

5. No Capítulo 2 é feito um balanço das medidas adotadas, principalmente pelo BIT, para dar seguimento à resolução relativa ao debate recorrente sobre o emprego, de 2010, em que se abordam as áreas de ação prioritária identificadas pela CIT e aprovadas pelo Conselho de Administração na sua 309.<sup>a</sup> Sessão de novembro de 2010<sup>2</sup>. As políticas de emprego eficazes e inclusivas reúnem, num quadro coerente e contextual, medidas em diversas áreas da política que afetam a procura e a oferta de mão-de-obra, assim como a intermediação através das instituições do mercado de trabalho. Por conseguinte, a análise que aqui se apresenta baseia-se na natureza interrelacionada e complementar dos quatro objetivos estratégicos da OIT, que estão destacados na Declaração de 2008 sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa. Este segundo debate recorrente do objetivo relativo ao emprego é enriquecido pelos debates recorrentes sobre a proteção social (2011), os princípios e direitos fundamentais no trabalho (2012) e o diálogo social (2013), com as respetivas conclusões, que deram destaque às sinergias com as políticas de emprego.

6. Tendo em conta o espaço limitado deste relatório de referência e a amplitude do alcance das áreas de política consideradas, o relatório será sucinto e seletivo e cingir-se-á a alguns exemplos de países, no período entre 2010 e 2013. A informação de base sobre o mandato e os enquadramentos políticos relacionados com o objetivo estratégico do emprego e, em particular, com o Programa Global Emprego de 2003 e o Pacto Global para o Emprego, consta em mais pormenor do relatório referente ao primeiro debate recorrente sobre o emprego, de 2010, pelo que não será reproduzida aqui. Além disso, espera-se que os mandantes da OIT aprofundem o debate, fornecendo mais informações que reflitam a diversidade e a riqueza da realidade dos países e a sua experiência em matéria de políticas de emprego, implementando as conclusões da resolução de 2010.

7. O Capítulo 3 conclui com os caminhos possíveis a seguir, em particular no contexto da reforma interna posta em prática pelo Diretor-Geral e das áreas de importância crítica (AIC), contidas no Programa e Orçamento para 2014-15.

---

2 OIT: Assuntos que decorreram do trabalho da 99.<sup>a</sup> Sessão (2010) da Conferência Internacional do Trabalho: seguimento da adoção da resolução relativa à discussão recorrente sobre o emprego, Conselho de Administração, 309.<sup>a</sup> Sessão, Genebra, Nov. 2010, GB.309/3/1, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed\\_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_146211 .pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_146211.pdf).

# Capítulo 1

---

## Desafios em matéria de emprego

### 1.1 A crise económica persistente e o seu impacto

#### 1.1.1 Tendências do crescimento económico e da quantidade e qualidade do emprego

8. Esta secção apresenta uma panorâmica das últimas tendências do crescimento económico decorrentes da crise económica e financeira e das suas consequências, com uma síntese dos seus efeitos nos mercados de trabalho, em especial no que se refere ao emprego e ao desemprego, aos salários, à pobreza dos trabalhadores, à segurança do emprego, à informalidade e às empresas.

9. Em 2010, registou-se uma recuperação significativa em relação à crise financeira e económica de 2008-2009, com uma subida de 5,2% da taxa de crescimento mundial. O crescimento nos países desenvolvidos limitou-se a 3,0%, comparativamente com 7,5% nos mercados emergentes e nos países em desenvolvimento (9,8% na Ásia, 6,0% na América latina e nas Caraíbas e 5,6% na África Subariana). Esta reviravolta da evolução da economia mundial deveu-se em grande medida à rapidez de atuação no sentido do resgate de sistemas financeiros nacionais que estavam à beira do colapso e da adoção generalizada de políticas macroeconómicas expansionistas.

10. Contudo, desde 2011 que o crescimento tem vindo a decair de ano para ano. A nível mundial, o crescimento da produção caiu de 3,9% em 2011 para 3,2% em 2012 e 2,9% em 2013. Nos países desenvolvidos atingiu apenas 1,7%, 1,5% e 1,2%, respetivamente. Nos mercados emergentes e nos países em desenvolvimento, a descida foi menos acentuada, mas nem por isso menos visível, e o crescimento passou de 6,2% em 2011, para 4,9% em 2012 e 4,5% em 2013<sup>1</sup>.

11. Um dos principais fatores que explicam os motivos da estagnação da recuperação é o início da crise da dívida soberana na Zona Euro, em 2010, e a decisão posterior de muitas economias desenvolvidas de optarem por políticas de consolidação fiscal. A reanimação do crescimento ficou dependente da reativação da política monetária expansionista, através de instrumentos como a compra em larga escala de ativos financeiros por parte dos bancos centrais.

12. Em finais de 2013, o tempo que levaria até uma recuperação sustentada e alargada continuava a ser uma incógnita. O Fundo Monetário Internacional (FMI) estimou que a produção mundial passará de 2,9% em 2013 para 3,6% em 2014, mas alerta para a possibilidade de uma

---

<sup>1</sup> Todas as estimativas de crescimento foram extraídas da base de dados das Nações Unidas *Perspetivas da Economia Mundial de 2013*. Ver também, FMI *Perspetivas da Economia Mundial: Esperanças, realidades e riscos* (Washington DC, 2013).

nova deterioração da situação.

13. A lentidão persistente do crescimento que se observou nas economias avançadas, a par de um menor crescimento na China, em consequência da aposta do país numa estratégia de crescimento mais centrada no seu próprio mercado, parece indicar que nos encontramos perante uma conjuntura económica mundial menos propícia ao crescimento das exportações e dos fluxos de investimento estrangeiro direto. Os exportadores de produtos básicos temem uma descida dos preços. O aumento das taxas de juro ligado à aplicação de uma política monetária restritiva nos países avançados também pode dificultar o acesso aos mercados de capitais a nível internacional. Se as economias desenvolvidas não recuperarem o seu vigor, os países de baixos rendimentos podem sofrer uma redução da ajuda oficial ao desenvolvimento e a outros fluxos em condições preferenciais.

14. A África receia um abrandamento do impulso económico que lhe permitiu destacar-se como a segunda região do mundo com um crescimento mais rápido. Se o abrandamento do crescimento mundial diminuir as receitas das exportações de produtos básicos, o volume das exportações de outros bens e as receitas provenientes do turismo, o apoio oficial ao desenvolvimento, o investimento estrangeiro direto e as remessas dos trabalhadores, as iniciativas para acelerar a transformação estrutural das economias africanas dependerão cada vez mais do crescimento impulsionado pelos mercados internos<sup>2</sup>.

15. Na região da Ásia-Pacífico, o crescimento estimado em 2013 é de 6%, percentagem que fica muito aquém da registada no período anterior à crise,<sup>3</sup> devido, em grande parte, à desaceleração observada na China e na Índia<sup>4</sup>.

16. Na América Latina e Caraíbas, o menor crescimento à escala mundial pode levar a que o crescimento durante o período 2013-17 seja praticamente um ponto percentual mais baixo do que o registado em 2003-07. Prevê-se uma descida do preço real dos produtos básicos, uma redução das relações de intercâmbio, um crescimento menor do consumo privado e uma redução drástica em matéria de investimentos. As balanças fiscais deterioraram-se e continuam a ser consideravelmente mais frágeis do que antes da crise financeira<sup>5</sup>.

17. O caos em que a economia mundial mergulhou desde 2010 teve consequências graves para os mercados de trabalho em todo o mundo. Já debilitado por uma procura agregada vacilante, o mercado de trabalho sofreu um novo revés com os programas de austeridade aprovados por muitos países. A diminuição da confiança e o agravamento da incerteza impedem o crescimento do investimento e a aceleração da criação de emprego. Conjuntamente, a incerteza, o reduzido fluxo de investimentos e a diminuição da produtividade continuam a travar o aumento dos salários, o que inibe o consumo e afeta ainda mais a procura agregada, completando o círculo vicioso<sup>6</sup>.

18. Desde 2010 que as taxas de desemprego na maioria das regiões estagnaram, tendência que

---

2 Banco Africano de Desenvolvimento (BAfG), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Comissão Económica das Nações Unidas para a África (CEA): *African Economic Outlook 2013: Structural transformation and natural resources* (Paris, 2013).

3 Comissão Económica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico (CESAP): *Economic and social survey of Asia and the Pacific 2013: Forward-looking macroeconomic policies for inclusive and sustainable development* (Bangucoque, 2013).

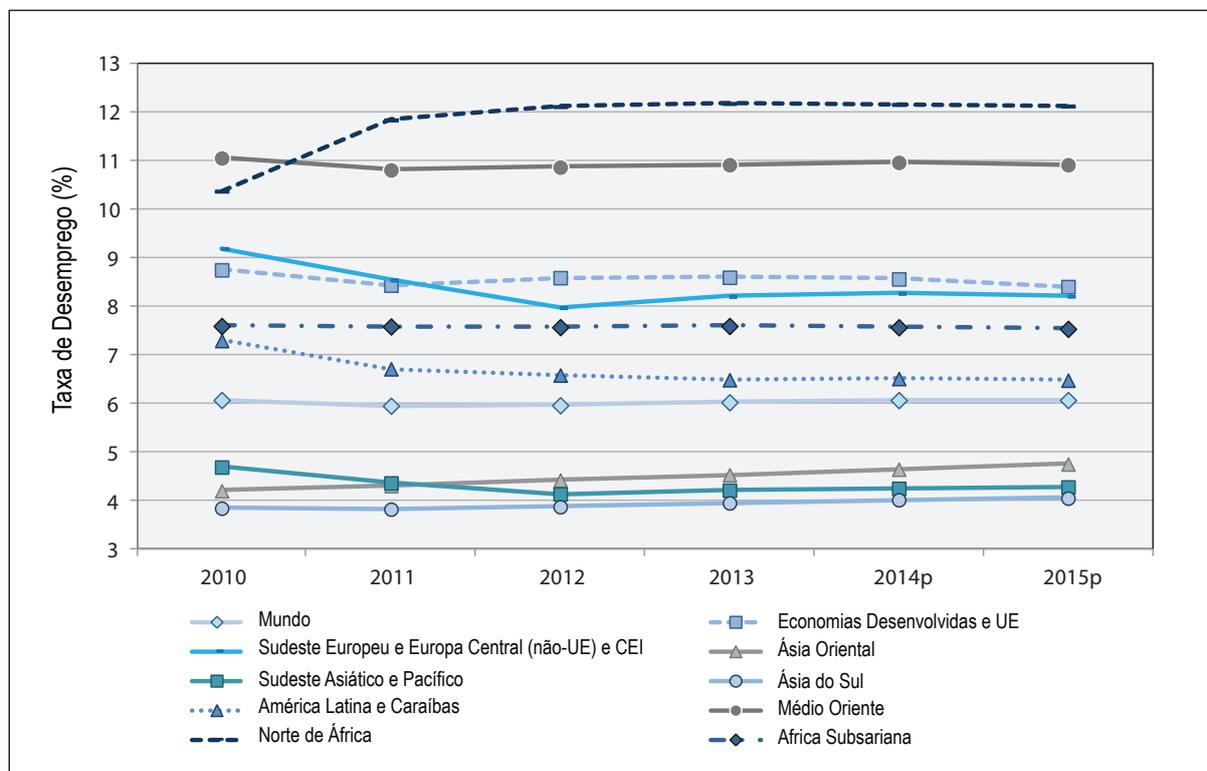
4 Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD): *Asian Development Outlook 2013: Asia's energy challenge* (Manila, 2013) e OIT: *Asia-Pacific labour market update update* (Genebra, 2013).

5 Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID): *2013 Latin American e Caribbean macroeconomic report* (Nova Iorque, 2013).

6 OIT: *Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip* (Genebra, 2013), p. 38.

provavelmente irá manter-se durante os próximos dois anos (ver o gráfico 1.1). No Norte de África, subiram 1,8 pontos percentuais, devido em parte à instabilidade política.

**Gráfico 1.1. Taxas de desemprego por região, 2010-13, com projeções até 2015**



p = projeções.

Fonte: OIT: *Trends Econometric Models*, out. 2013.

19. Em finais de 2013, em todo o mundo, 202 milhões de pessoas não tinham emprego. Não obstante a recuperação moderada do aumento da produtividade prevista para o período 2013-14, estima-se que o número de desempregados em todo o mundo aumente 4,2 milhões em 2014 e 3 milhões em 2015<sup>7</sup>.

20. Nas economias avançadas, o índice de destruição de emprego voltou a aumentar recentemente, após ter estabilizado por pouco tempo em 2010. Este grupo de países representa menos de 16% da população ativa mundial, mas concentra metade do aumento total do desemprego: 31,8 milhões desde o início da crise em 2008.

21. O fator que mais contribuiu, de uma maneira geral, para o declínio da relação emprego-população mundial durante a crise foi a diminuição da taxa de participação da mão de obra, à medida que as pessoas, desanimadas pela falta de postos de trabalho disponíveis, abandonavam o mercado de trabalho. Em 2013, a relação emprego-população mundial era de 59,6%, um nível bastante inferior ao existente antes da crise. O maior declínio regional verificou-se nas economias desenvolvidas e na União Europeia (UE), onde esta percentagem caiu de 57% para 54,8% entre 2007 e 2013.

22. Apesar do declínio da participação na população ativa, estima-se que até 2024 haja mais

7 OIT: *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?* (Genebra, 2014).

404 milhões de pessoas no mercado de trabalho do que hoje. Portanto, será necessário criar mais de 600 milhões de empregos em todo o mundo, tanto para as pessoas atualmente desempregadas como para os recém-chegados ao mercado de trabalho<sup>8</sup>.

*Os jovens são os mais atingidos pela crise*

23. A crise teve um efeito desproporcionalmente gravoso sobre os jovens. Estes são cada vez mais vulneráveis ao agravamento dos índices de desemprego e da qualidade do emprego para aqueles que conseguem colocação, ao aumento das assimetrias no mercado de trabalho e da insegurança na transição da escola para o trabalho, assim como a um desfaseamento cada vez mais acentuado entre as suas aptidões e as necessidades do mercado de trabalho. O fosso entre as aspirações e capacidades dos jovens e as oportunidades de emprego possíveis acentuou-se.

24. A nível mundial, os jovens continuam a estar quase três vezes mais expostos ao desemprego do que os adultos (ver quadro 1.1). No Sudeste Asiático e no Pacífico, essa relação é de 6 para um. Após atingir o pico de 12,9% em 2009-2010, a taxa de desemprego jovem caiu ligeiramente, subindo para 13,1% em 2013 (ver quadro 1.1 e gráfico 1.2). Esta tendência não deverá mudar substancialmente até 2018, em que se prevê uma taxa de 13,2%<sup>9</sup>. A nível mundial, as taxas de desemprego das mulheres jovens são superiores às dos homens jovens (13,5% contra 12,8%, respetivamente, em 2013). A discrepância é especialmente notória em algumas regiões, como o Norte de África e o Médio Oriente.

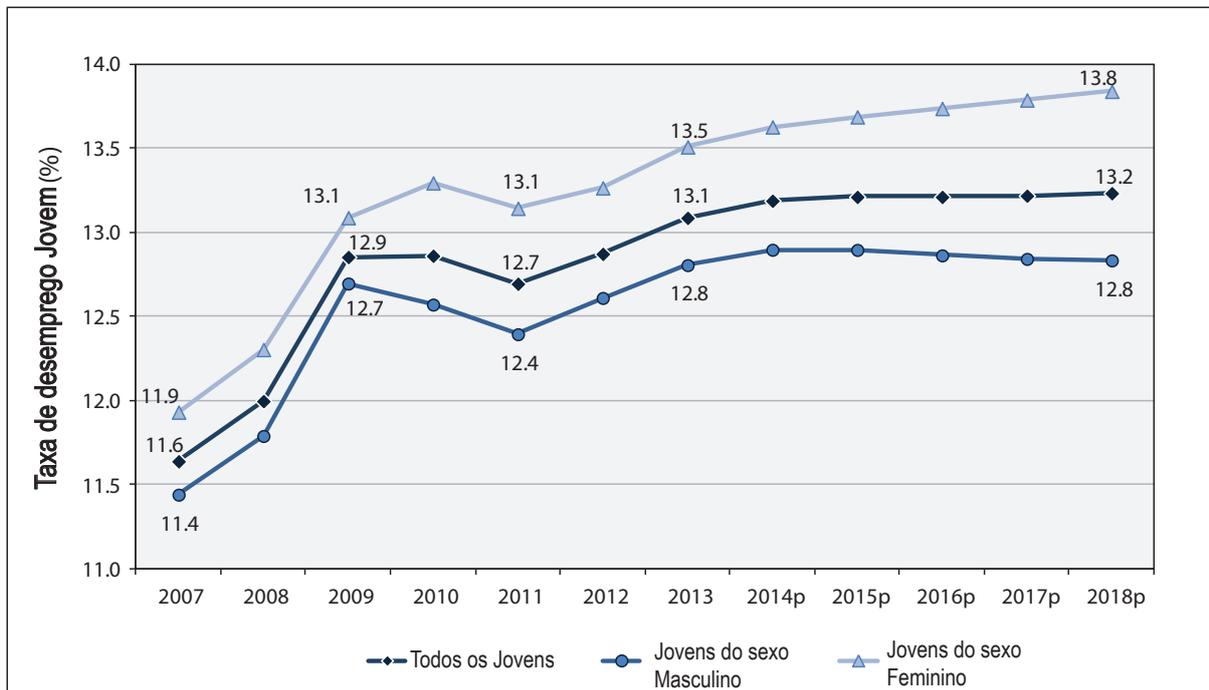
**Quadro 1.1. Principais indicadores do mercado de trabalho jovem, a nível mundial e regional, 2010 e 2013**

Região	Taxa de participação da mão de obra		Rácio emprego-população		Taxa de desemprego		Rácio da taxa de desemprego entre mão de obra jovem e adulta	
	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013
Mundo	47,7	47,4	41,6	41,2	12,9	13,1	2,8	2,9
Economias desenvolvidas e UE	47,4	47,3	38,8	38,6	18,1	18,3	2,4	2,5
Europa Central e Sudeste da Europa (não UE) e CEI	40,9	40,5	33,1	33,2	19,0	18,0	2,5	2,7
Ásia Oriental	54,2	55,1	49,3	49,6	9,1	10,1	2,8	2,8
Sudeste Asiático e Pacífico	52,3	52,4	44,7	45,6	14,5	13,0	6,0	5,7
Ásia do Sul	41,4	39,6	37,4	35,5	9,7	10,2	4,1	4,1
América Latina e Caraíbas	52,6	52,5	44,7	45,3	15,0	13,6	2,8	2,8
Médio Oriente	30,9	31,1	22,8	22,7	26,2	27,2	3,5	3,6
Norte de África	33,4	33,6	25,5	23,7	23,7	29,4	3,3	3,6
África Subsariana	54,1	54,3	47,6	47,8	12,0	11,9	2,0	2,0

Fonte: OIT: Trends Econometric Models, out, 2013,

<sup>8</sup> OIT: *Tendências Mundiais do Emprego Jovem em 2013: uma geração em risco* (Genebra, 2013).

<sup>9</sup> OIT: *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?* op. cit.

**Gráfico 1. 2. Taxas de desemprego jovem, total, masculino e feminino, 2007–2012, com projeções até 2018**

p = projeções.

Fonte: OIT: *Trends Econometric Models*, out. 2013.

25. Como referido em diversos relatórios da OIT, o desemprego jovem é apenas a ponta do *ice-berg*<sup>10</sup>. Nas economias de elevados rendimentos, são cada vez mais os jovens que se vêem obrigados a aceitar empregos temporários e/ou trabalho a tempo parcial involuntário<sup>11</sup>. Nos países menos avançados, o desafio não é simplesmente criar empregos, mas também melhorar a qualidade dos empregos que são oferecidos aos jovens. Nestes países, uma percentagem elevada dos jovens que têm algum tipo de ocupação profissional estão subempregados ou trabalham na economia informal. Os resultados dos inquéritos sobre a transição entre a escola e o trabalho, recentemente levados a cabo pela OIT em diferentes países de baixos e médios rendimentos demonstram que, nos países em desenvolvimento, a média de trabalhadores jovens cuja remuneração está abaixo da média nacional é de 6 em cada 10. Uma percentagem semelhante de jovens não tem qualquer contrato de trabalho<sup>12</sup>. Aproximadamente 80% dos trabalhadores jovens dos países da África Sub-sariana englobados pelo estudo trabalham na economia informal<sup>13</sup>.

#### *Aumento do desemprego de longa duração*

26. O desemprego de longa duração<sup>14</sup>, problema que ainda não foi suficientemente estudado<sup>15</sup>, está a aumentar na maioria dos países da OCDE. Embora os longos períodos de desemprego

10 Ver, por exemplo, OIT: *A crise do emprego jovem: tempo de agir*, Conferência Internacional do Trabalho, 101.ª Sessão, Relatório V, Genebra 2012, [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatorio\\_empregojuvem\\_2012.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatorio_empregojuvem_2012.pdf).

11 OIT: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, op. cit.

12 Os resultados dos estudos sobre a transição entre a escola e o trabalho podem ser consultados em: [www.ilo.org/w4y](http://www.ilo.org/w4y).

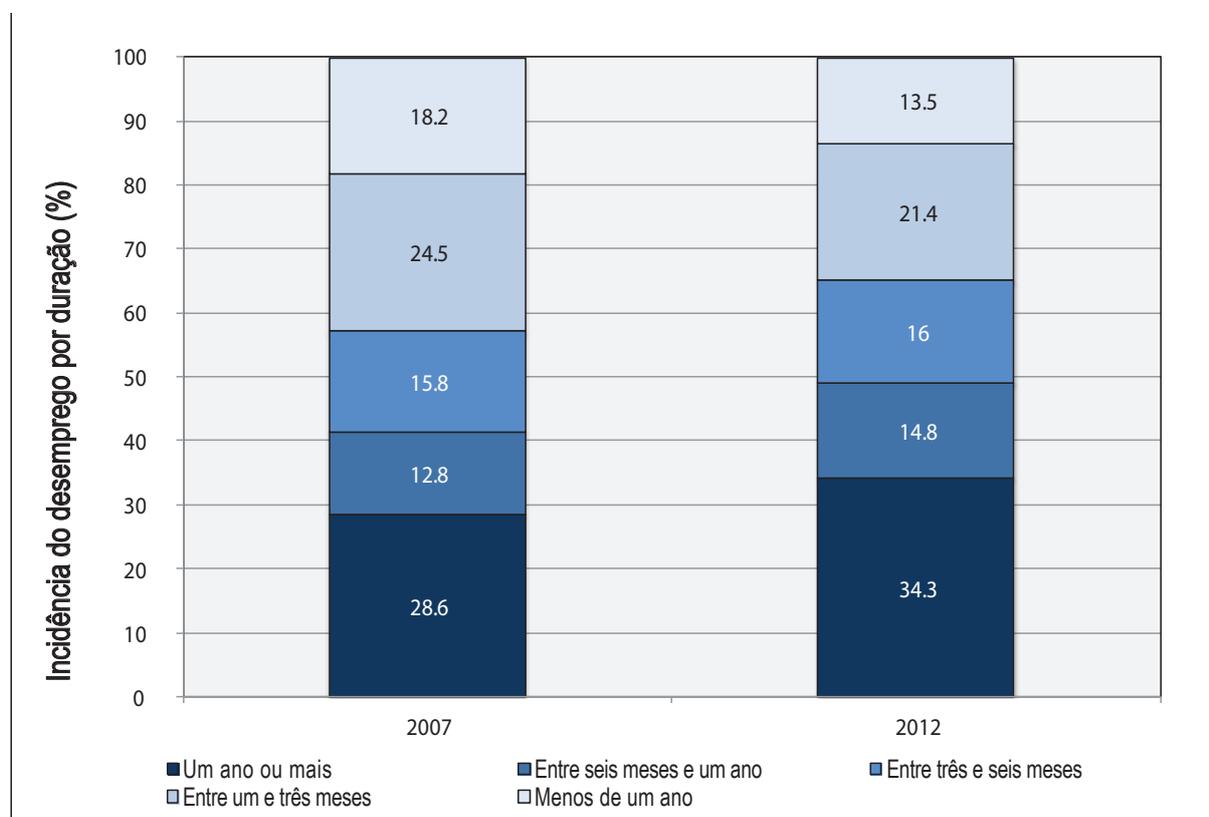
13 OIT: *Global Employment Trends for Youth 2013, A generation at risk*, op. cit.

14 Por desemprego de longa duração pode entender-se um período superior a seis meses ou a um ano sem emprego. No texto está claramente indicado a que definição se faz referência.

15 Entre as pesquisas recentemente encomendadas pelo BIT destacam-se: R. Ghayad: *The great recession and long-term unemployment* (Genebra, OIT, brevemente); e M. Hengge: *Long-term unemployment across OECD countries* (Genebra, OIT, brevemente).

tenham sido a norma em muitos países da OCDE, mesmo antes do início da crise (ver gráfico 1.3), o fenómeno é historicamente raro nos Estados Unidos da América. Contudo, entre 2007 e o primeiro trimestre de 2011, a percentagem de pessoas desempregadas durante mais de seis meses, em relação ao número total de desempregados nos Estados Unidos da América, passou de 17% para 44%. Esta percentagem continua a ser inferior à registada em muitos países europeus mesmo antes da crise: em 2007, mais de 60% das pessoas desempregadas na Alemanha, Bélgica, Eslováquia, Espanha, Estónia, Grécia, Hungria, Polónia, Portugal e República Checa estavam há mais de seis meses sem trabalho. Se bem que a taxa de desemprego nos Estados Unidos da América tenha diminuído lentamente desde que a crise atingiu o auge, o número de meses durante os quais, em média, as pessoas desempregadas permaneceram sem emprego continuou a aumentar. Em 2012, a duração média do desemprego nos Estados Unidos da América era de nove meses, o que representa um aumento de 140% em relação ao nível anterior à recessão, em 2007. Nos países da OCDE, a duração média do desemprego passou de oito para dez meses, entre 2007 e 2012.

**Gráfico 1.3. Desemprego por duração, expresso como percentagem do número total de desempregados, 2007 e 2012**



Fonte: OECD: *StatExtracts*.

27. Fora da OCDE, os dados sobre o desemprego de longa duração não são sistematicamente analisados. Da informação disponível parece depreender-se que, na Ásia, o desemprego não constitui um fenómeno importante. No Norte de África ronda os 10%. Em alguns países da Europa de Leste, como a ex-República Jugoslava da Macedónia e o Montenegro, ultrapassa os 15%, mas nas restantes zonas da região é muito inferior (cerca de 5%). Tal como o desemprego em termos gerais, em todo o mundo o desemprego de longa duração afeta especialmente as mulheres e os jovens e agrava a vulnerabilidade de grupos que já estão desfavorecidos no mercado de trabalho.

28. É importante identificar a natureza do desemprego de longa duração. Se for estrutural, por exemplo, em consequência de um maior desajustamento entre as competências profissionais e as

necessidades do mercado, ou da falta de correspondência entre a oferta e a procura em determinadas zonas geográficas, pode ser abordado de várias formas. Traçar os perfis das pessoas que procuram emprego e desenhar iniciativas que facilitem a transição entre a escola e o trabalho são medidas que podem contribuir para ajudar as pessoas que têm mais probabilidade de vir a engrossar as filas dos desempregados de longa duração. As atividades de formação, desenhadas em colaboração com os parceiros sociais, podem evitar a erosão das competências profissionais. Do mesmo modo, as iniciativas que visam a criação direta de emprego ajudam os desempregados a manter as suas competências e a não perder o contacto com o mercado de trabalho e as redes sociais. A regulamentação que proíbe a discriminação dos desempregados de longa duração também pode ser útil para reduzir os níveis deste tipo de desemprego. Não obstante, muitas organizações internacionais, incluindo a OIT<sup>16</sup>, e economistas e políticos de renome<sup>17</sup> afirmam que o nível elevado de desemprego e de desemprego de longa duração, sobretudo nas economias avançadas, tem uma natureza em grande medida cíclica e reflete uma carência de procura agregada. Nestas circunstâncias, poderiam fazer sentido políticas que estimulassem a procura agregada. As políticas adequadas do mercado de trabalho que se ocupam destas questões necessitam frequentemente de ser acompanhadas de medidas macroeconómicas eficazes, designadamente ao nível das despesas anticíclicas e das disposições fiscais.

29. Os regimes de prestações de desemprego são um mecanismo importante para proteger as pessoas que procuram emprego e as suas famílias das dificuldades económicas, assim como para facilitar a procura de um emprego que esteja de acordo com as suas aptidões profissionais. Os dados disponíveis não corroboram a opinião de que quanto mais elevadas forem as prestações de desemprego, maior será o período de tempo que decorre até uma pessoa encontrar trabalho<sup>18</sup>. Contudo, vários países da OCDE passaram a impor certos requisitos que condicionam a concessão das prestações de desemprego à participação dos desempregados em medidas de ativação, como a procura de emprego, a frequência de programas de atualização de competências profissionais ou a aceitação de ofertas de emprego. Em geral, é necessário encontrar um equilíbrio entre as medidas de proteção e de ativação, para conciliar a igualdade de oportunidades com a eficácia. Convém igualmente estudar melhor as respostas eficazes para combater o aumento do desemprego de longa duração.

### *O fenómeno dos trabalhadores pobres*

30. Em muitos países em desenvolvimento, uma grande parte dos trabalhadores não auferem um salário suficiente para satisfazer as suas necessidades básicas. Atualmente, cerca de 375 milhões de trabalhadores vivem com as suas famílias numa situação de pobreza extrema (com um rendimento diário por membro da família não superior a 1,25 dólares dos EUA); e 464 milhões de trabalhadores têm periodicamente dificuldades para atender às suas necessidades básicas. Apesar do número de trabalhadores ter vindo a diminuir a crise económica mundial abrandou o ritmo desse declínio<sup>19</sup>.

31. No Sudeste Europeu e na Europa Central, a diminuição da pobreza da classe trabalhadora fez-se sentir claramente durante a primeira década do século XXI, até estagnar, no início da crise, em 2009. Neste momento, considera-se que 3,6% de todos os trabalhadores da região vivem numa situação de pobreza extrema ou moderada vivendo em agregados familiares com rendimentos inferiores a 2 dólares dos EUA por pessoa e por dia. Estima-se que esta percentagem diminua para

16 Por exemplo, FMI: *Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the great recession* (Washington DC, 2013).

17 Tal como Janet Yellen, Presidente do Conselho de Administração da Reserva Federal dos Estados Unidos.

18 R. Ghayad: *The great recession and long-term unemployment* (OIT, Genebra, brevemente).

19 Nações Unidas: *Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, Relatório de 2013* (Nova Iorque, 2013).

2,8% até 2018.

32. Em alguns países da América Latina e das Caraíbas, o número de trabalhadores pobres baixou consideravelmente durante a última década. Entre 2000 e 2013, a percentagem de trabalhadores pobres, que viviam com menos de 2 dólares dos EUA por dia, passou de 16% para menos de 7%. Durante esse mesmo período, a percentagem de trabalhadores em situação de pobreza extrema diminuiu de 8% para 3% do emprego total. Esta tendência é consistente com a diminuição da informalidade que se aborda mais adiante.

33. O quadro 1.2 mostra que a Ásia do Sul possui uma das mais elevadas taxas regionais de trabalhadores pobres: mais de 60% vivem com menos de 2 dólares dos EUA por dia. A taxa de pobreza dos trabalhadores é normalmente mais elevada nos jovens; na Índia, que concentra 75% da população da Ásia do Sul, 33,7% dos trabalhadores jovens encontravam-se, em 2010, numa situação de pobreza extrema, comparativamente com 28,5% dos trabalhadores adultos<sup>20</sup>.

**Quadro 1.2. Indicadores de pobreza dos trabalhadores, à escala mundial e regional, 2000-18 (1,25 e 2 dólares dos Estados Unidos por dia)**

	2000 total		2013* total		2018* total		2000 percentagem do emprego total		2013* percentagem do emprego total		2018* percentagem do emprego total	
	(milhões)		(milhões)		(milhões)		(% )		(% )		(% )	
	1,25 USD	2 USD	1,25 USD	2 USD	1,25 USD	2 USD	1,25 USD	2 USD	1,25 USD	2 USD	1,25 USD	2 USD
Mundo	693	1 199	375	839	285	736	32	55,4	14	31,4	10	25,8
Sudeste Europeu e Europa Central (não UE) e CEI	6,6	18	1,6	6	0,9	4,7	4,6	12,3	1	3,6	0,6	2,8
Ásia Oriental	232	413	43	112	19	52	31,1	55,1	5,2	13,5	2,3	6,2
Sudeste Asiático e Pacífico	83	151	34	94	25	76	34,2	62,3	11,2	30,5	7,5	23
Ásia do Sul	225	399	155	388	112	360	44,2	78,5	24,6	61,5	16,2	52,2
América Latina e Caraíbas	16	33	8,5	19	6,9	16	7,9	16	3	6,7	2,3	5,3
Médio Oriente	0,6	3,8	0,7	5	0,6	4,9	1,5	9,3	1,1	7,4	0,8	6,4
Norte de África	3,1	11	1,8	8,8	1,6	8,6	6,9	23,8	3	14,2	2,4	12,6
África Subsariana	126	170	130	207	119	214	55,8	75,4	39,2	62,8	30,8	55,6

\* 2013: estimativas preliminares; 2018: projeções preliminares.  
 Fonte: OIT: Trends Econometric Models, out. 2013.

34. No Norte de África, embora a taxa de pobreza extrema entre os trabalhadores seja baixa, a percentagem de trabalhadores que vivem com 2 dólares dos EUA por dia continua a ser elevada e em 2013 atingia 14,2%. Prevê-se que esta percentagem diminua a um ritmo muito inferior ao do passado.

35. O número de trabalhadores pobres na África Subsariana está a decrescer, se bem que a um ritmo menor do que noutras regiões (apesar de se registar um acentuado crescimento). Mesmo assim, a região possui a percentagem mais elevada de trabalhadores pobres e em 2013 a taxa de trabalhadores que viviam com 1,25 dólares dos EUA por dia era praticamente de 40%.

36. A diminuição do número de trabalhadores pobres deve-se normalmente a mudanças estru-

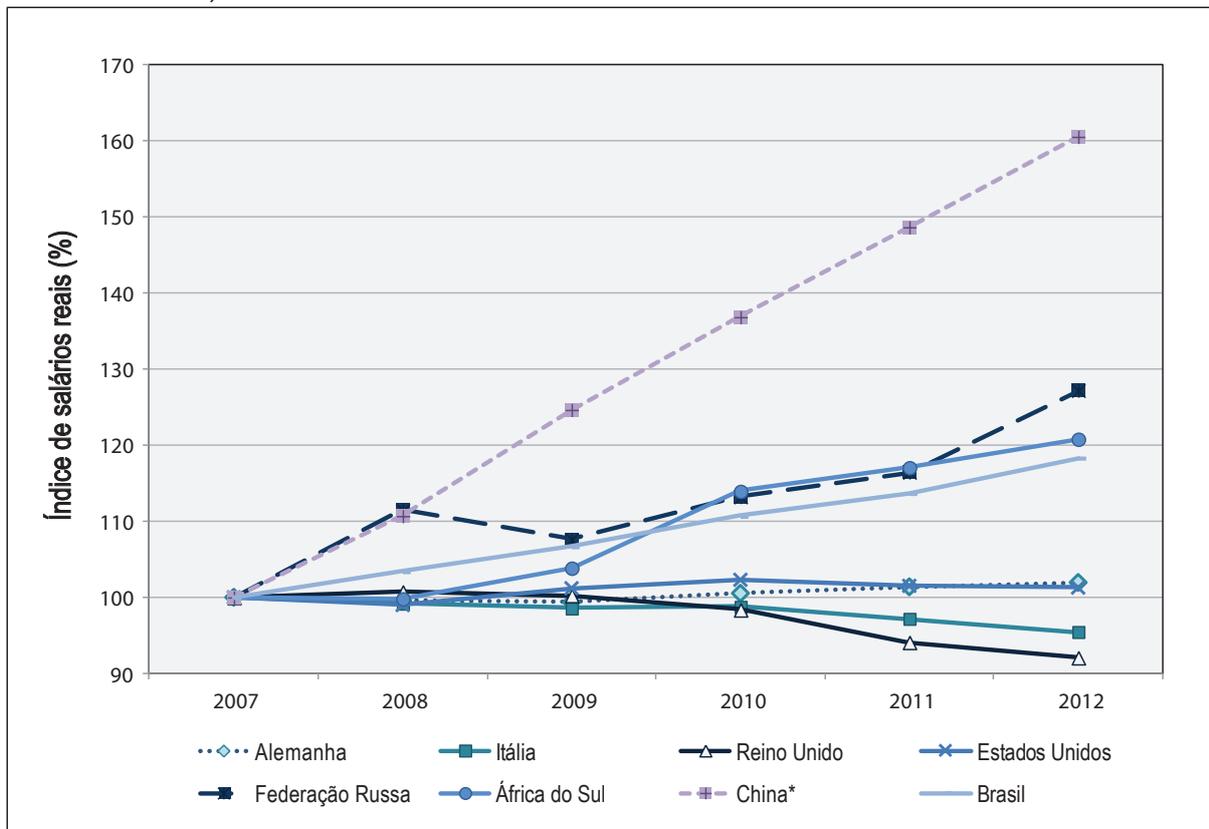
20 OIT: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, op. cit.

turais e à passagem dos trabalhadores do setor agrícola para outras áreas de produtividade mais elevada. Em alguns países, estes fluxos propiciaram o surgimento de uma classe média trabalhadora (que ganha entre 4 e 14 dólares dos EUA por dia), que já ultrapassa 30% da mão de obra nos países em desenvolvimento. Porém, o crescimento desta classe média trabalhadora pode ser dificultado pelo abrandamento da redução da pobreza devido à crise.

### Tendências salariais

37. No grupo das economias desenvolvidas, o crescimento médio dos salários reais baixou ou abrandou em muitos países desde o início da crise. Em termos internacionais, os salários reais médios neste grupo de países baixaram 0,5% em 2011<sup>21</sup>, depois de terem crescido 0,6% em 2010. Em 2012, o crescimento foi da ordem de 0%. Como se vê no gráfico 1.4, existem diferenças entre os países avançados. Nos países da Zona Euro que aplicaram programas de austeridade e procederam a “desvalorizações internas”, com cortes de preços e salários em substituição da desvalorização da moeda, a descida dos salários reais, em certos casos, foi acentuada: na Grécia, por exemplo, os salários reais caíram, no total, 15% entre 2010 e 2011. Em geral, estas tendências suscitaram preocupação quanto aos efeitos do congelamento dos salários no consumo das famílias e na procura agregada<sup>22</sup>. Em contraste, na Alemanha e nos Estados Unidos, os salários reais aumentaram. Na Europa de Leste e na Comunidade de Estados Independentes (CEI), a crise provocou uma queda dos salários em 2009. Desde então, estes voltaram a aumentar e, por exemplo, na Federação Russa, verificou-se um aumento de 27% (gráfico 1.4).

**Gráfico 1.4. Tendências dos salários reais médios, países selecionados, 2007-2012 (índice: 2007=100)**



\* = estimativa.

Fonte: Base de Dados da OIT sobre as Tendências Mundiais dos Salários.

21 OIT: *Global Wage Report 2012-13: Wages and equitable growth* (Genebra, 2013).

22 *ibid.*

38. Nos países emergentes e em desenvolvimento, o crescimento dos salários reais foi assimétrico: mais elevado na Ásia Oriental (em grande parte devido ao aumento rápido dos salários reais na China, que provocou uma descida considerável do índice de pobreza dos trabalhadores, conforme já se referiu) e mais modesto na África, na América Latina e nas Caraíbas. No gráfico 1.4 vê-se que, ao longo de todo o período compreendido entre 2007 e 2012, os salários reais médios aumentaram no Brasil (18%), na África do Sul (21%) e na China (61%). As tendências dos salários reais nas economias em desenvolvimento e emergentes teriam sido ainda mais impressionantes se tivessem acompanhado o aumento da produtividade.

### *Emprego informal*

39. A informalidade continua a ser um grande desafio para os mercados de trabalho, sobretudo nos países em desenvolvimento. Uma compilação recente das estatísticas pertinentes de 47 países e territórios indica que, em média, mais de 40% dos empregos não agrícolas nos países em desenvolvimento se enquadram no setor informal<sup>23</sup>.

40. Medir o emprego informal como uma percentagem do emprego total não agrícola, exclui o elevado número de pessoas que trabalham no setor agrícola informal, especialmente nos países de baixos rendimentos, onde este setor constitui o último recurso para muitas pessoas<sup>24</sup>.

41. Nos últimos anos, os progressos no sentido de uma maior formalização têm sido lentos, em parte devido ao reduzido número de empregos formais criados durante e após a crise<sup>25</sup>.

42. Contudo, graças a uma combinação de políticas, o emprego informal diminuiu em alguns países da América Latina<sup>26</sup>, como a Argentina e o Brasil<sup>27</sup>. Apesar desta tendência positiva, em muitos países da região, o emprego informal continua a registar níveis elevados. Em determinados países, como o Peru, as Honduras, El Salvador e o Estado Plurinacional da Bolívia, o emprego informal representa dois terços do emprego não agrícola total (ver os gráficos 1.5(a) e 1.5(b)). Um inquérito às famílias, realizado pela OIT em cinco países (Colômbia, Equador, México, Panamá e Peru), indicou que, durante a crise, o número de empregos no setor formal diminuiu e a proporção de trabalhos informais por conta própria em atividades não agrícolas aumentou quase 3%<sup>28</sup>.

---

23 A OIT e as Mulheres no Emprego Informal: Globalização e Organização (WIEGO): *Women and Men in the Informal Economy: A statistical picture* (Genebra, OIT, 2013).

24 OIT: *A transição da economia informal para a economia formal, Relatório V(1)*, Conferência Internacional do Trabalho, 103.ª Sessão, Genebra, 2013; Secretaria do Clube OCDE-Sahel e África Ocidental (SWAC): *"Informal economy and food security"*, *West African Futures* (N.º 6, Nov. 2011).

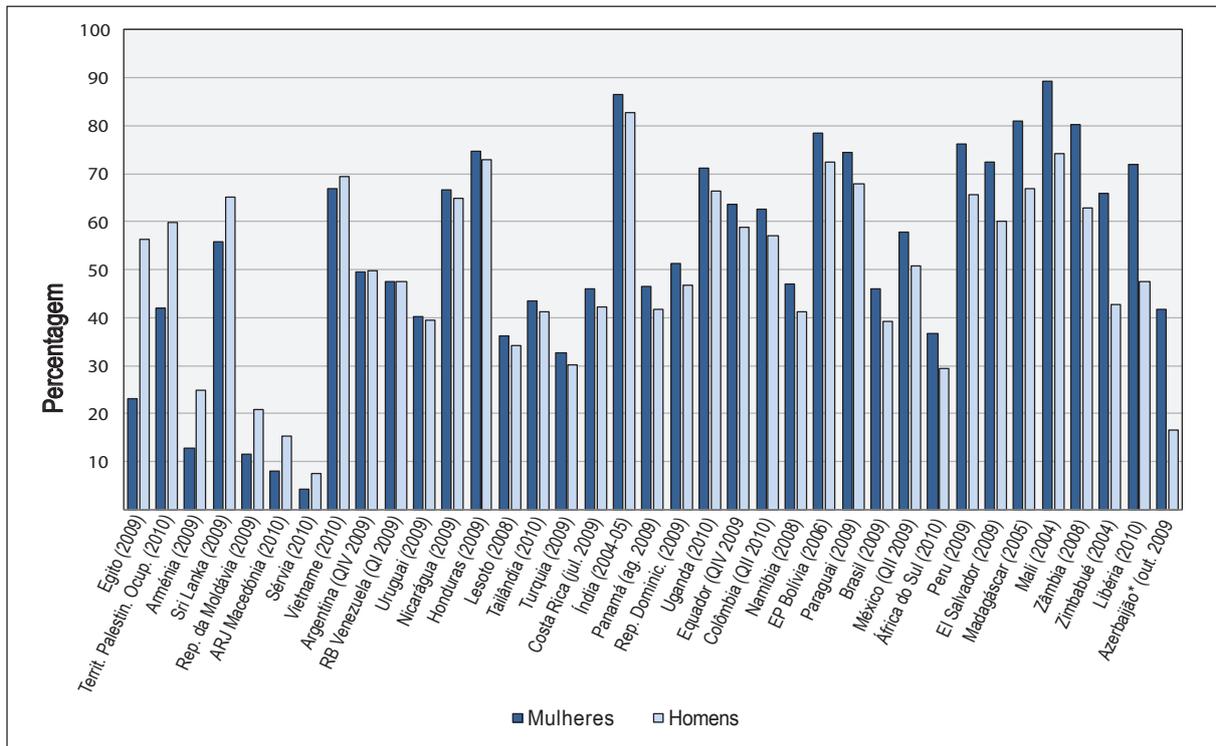
25 OIT: *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*, op. cit., p. 9.

26 OIT: *Transição da economia informal para a economia formal*, op. cit., p. 65.

27 Banco Mundial: *World Development Report 2013: Jobs* (Washington, DC, 2013), p. 212.

28 OIT: *Panorama Laboral 2010: América Latina e Caraíbas* (Lima, 2010).

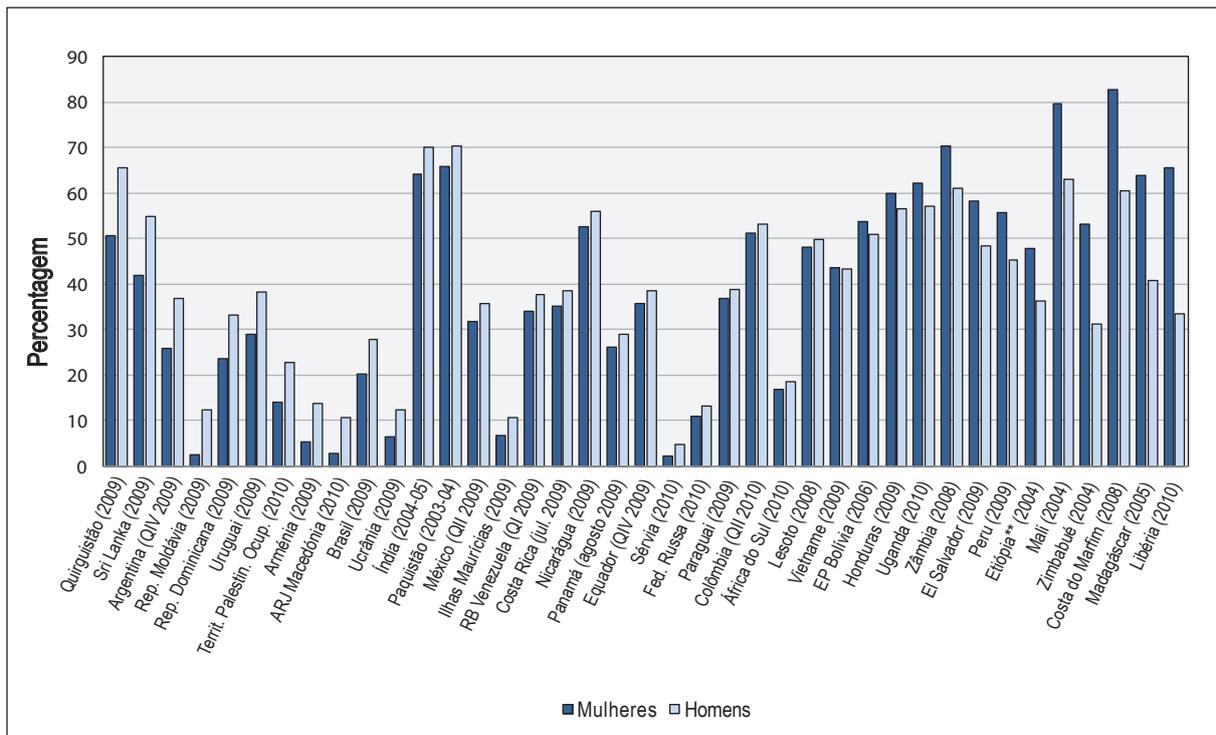
**Gráfico 1.5(a). Emprego informal fora do setor informal em percentagem do emprego não agrícola, para países selecionados, por sexo, último ano disponível**



\* Apenas empregados.

Fonte: OIT: Departamento de Estatística.

**Gráfico 1.5(b). Emprego no setor informal em percentagem do emprego não agrícola, para países selecionados, por sexo, último ano disponível**



\*\* Apenas nas zonas urbanas.

Fonte: OIT: Departamento de Estatística

43. Em todas as regiões, o número de jovens e mulheres que trabalham no setor informal é desproporcionado<sup>29</sup>. Na América Latina, seis em cada dez jovens empregados só conseguiram ingressar no setor informal<sup>30</sup> e na Federação Russa, onde o peso do emprego informal é geralmente reduzido, 50,9% de todos os jovens que entram pela primeira vez no mercado de trabalho encontram emprego no setor informal. Na Arménia, 64,2% dos jovens estão no mercado de trabalho informal; no Egito, esta percentagem atinge 91,1%. Os empregos no setor informal são habitualmente de baixa qualidade, oferecem condições precárias e poucas perspetivas de melhoria no que se refere às competências profissionais ou ao reforço de capacidades<sup>31</sup>.

44. Em mais de dois terços das pessoas abrangidas por um inquérito recente da OIT, a percentagem de mulheres que se encontram em situação de emprego informal no setor não agrícola é superior à dos homens<sup>32</sup>.

45. Os fatores que explicam o aumento ou a diminuição da informalidade são complexos e específicos de cada país (ver secção 2.7). Um dos motivos do aumento do emprego informal em alguns países, e da sua diminuição noutros, está relacionado com o ritmo e a intensidade da recuperação económica<sup>33</sup>. Em seis dos países onde se observou uma diminuição do emprego informal, a taxa de emprego registou um acréscimo; noutros, a informalidade aumentou em paralelo com o crescimento económico e a criação de emprego<sup>34</sup>.

46. De alguns dos exemplos anteriormente citados e de uma grande quantidade de dados empíricos deduz-se claramente que as economias informais de dimensões consideráveis podem coexistir com um bom crescimento económico. É o que sucede não só nos países em desenvolvimento, mas também nos países de rendimento médio, especialmente na Ásia<sup>35</sup>.

47. A resposta mais eficaz ao desafio da formalização é uma política mista, que aborde as causas específicas da informalidade em cada contexto nacional (ver secção 2.7).

### *Insegurança no emprego*

48. A insegurança no emprego é uma questão premente em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Embora continue a não existir uma definição consensual, é geralmente aceite que a insegurança no emprego inclui uma dimensão “objetiva” e outra “subjéctiva”<sup>36</sup>. A insegurança no emprego objetiva decorre das características específicas do trabalho e está associada principalmente ao trabalho temporário ou a tempo parcial involuntário (como os contratos de curta duração ou uma redução do horário de trabalho imposta) e às horas extraordinárias obrigatórias, ao passo que a insegurança do emprego devido a fatores subjéctivos está cada vez mais relacionada com as perceções individuais, incluindo o medo de perder o emprego<sup>37</sup>.

---

29 OIT: *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*, op. cit.

30 OIT: *Panorama Laboral 2011: América Latina e Caraíbas* (Lima, 2011), 65.

31 OIT: *Global Employment Trends for Youth 2013, A generation at risk*, op. cit., p. 43.

32 OIT: *Employment and gender differences in the informal economy* (Genebra, 2012), [http://unstats.un.org/unsd/gender/Jordan\\_Mar2012/Presentations/Panel%201,b/Panel%201,b\\_1\\_Lo\\_informal%20employment%20Jordan%202012.pdf](http://unstats.un.org/unsd/gender/Jordan_Mar2012/Presentations/Panel%201,b/Panel%201,b_1_Lo_informal%20employment%20Jordan%202012.pdf).

33 OIT: *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*, op. cit.

34 OIT: *Statistical update on employment in the informal economy* (Genebra, 2012).

35 F. Lapeyre e A. Lemaître: *Politiques publiques et pratiques de l'économie informelle en Afrique sub-saharienne [Políticas e práticas públicas na economia informal na África Subsariana]* (Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, brevemente).

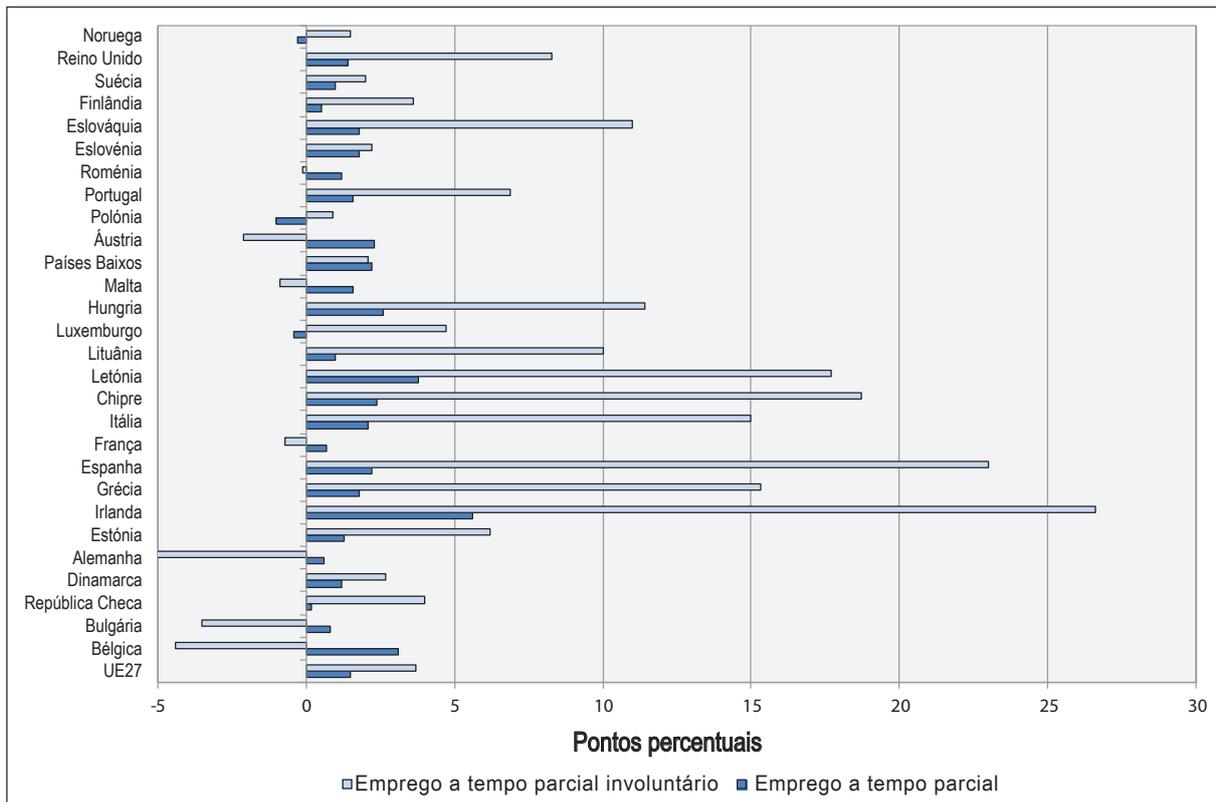
36 H. De Witte: “Job insecurity: Review of the international literature on definitions, prevalence, antecedents and consequences”, in *SA Journal of Industrial Psychology* (2005, 31(4)), pp. 1-6; L. Greenhalgh and Z. Rosenblatt: “Evolution of research on job insecurity”, in *International Studies of Management and Organization* (2010, 40(1)), pp. 6-19. Ver também, E. Lozza et al.: “Temporary employment, job insecurity and their extraorganizational outcomes”, in *Economic and Industrial Democracy* (2013, 34(1)), pp. 89-105.

37 D. Bustillo e P. Pedraza: “Determinants of job insecurity in five European countries”, in *European Journal of Industrial Relations* (2010, 16(1)), pp. 5-20.

49. Atendendo à desorganização reinante nos mercados de trabalho e às tendências em matéria de emprego, anteriormente referidas, não surpreende que a insegurança no emprego devido a fatores objetivos e subjetivos se tenha mantido num nível elevado desde 2010. A prevalência e o padrão da insegurança do emprego variam significativamente de país para país; porém, em todos os países, afeta desproporcionalmente as mulheres, os jovens e outros grupos vulneráveis<sup>38</sup>.

50. Nos países desenvolvidos, os níveis de insegurança no emprego devido a fatores objetivos continuam a ser elevados<sup>39</sup>. Desde o início da crise económica mundial, o emprego temporário involuntário (entendido como a incapacidade dos trabalhadores em situação de emprego temporário para encontrar um emprego permanente)<sup>40</sup> e o emprego a tempo parcial involuntário (entendido como a incapacidade dos trabalhadores para conseguirem um emprego a tempo inteiro, se assim for preferido) têm constituído um problema<sup>41</sup>. Como se vê no gráfico 1.6, o emprego a tempo parcial involuntário aumentou praticamente em todos os países europeus. Em Espanha, 56,2% dos homens e 49,8% das mulheres que em 2010 trabalhavam a tempo parcial não tinham conseguido encontrar um trabalho a tempo completo<sup>42</sup>.

**Gráfico 1.6. Tendências do emprego a tempo parcial e do emprego a tempo parcial involuntário durante a crise (2007-11), pontos percentuais**



Nota: A parte do emprego a tempo parcial voluntário é calculada em termos de participação no emprego total; a parte do emprego a tempo parcial involuntário é calculada como percentagem do total do emprego a tempo parcial.

Fonte: Eurostat: 2013.

38 OIT: *Global Employment Trends 2012: Preventing a deeper jobs crisis* (Genebra, 2012), p. 9.

39 OIT: *World of Work Report 2013: Repairing the economic and social fabric* (Genebra, 2013), p. 8.

40 *ibid.*, p. 12.

41 J. Messenger e J. Ray: *The "deconstruction" of part-time work* (Genebra, OIT, 2013), p. 5.

42 C. Fagan et al.: *In search of good quality part-time employment: An international review* (Genebra, OIT, brevemente).

51. Mesmo nos países desenvolvidos que registaram uma recuperação do crescimento do emprego, a percentagem de empregos temporários e a tempo parcial involuntários também aumentou. Foi o que sucedeu num terço (no caso dos empregos temporários involuntários) e em metade (no caso dos empregos a tempo parcial involuntário) dos mercados de trabalho que conseguiram melhores resultados em termos de taxa de emprego global<sup>43</sup>. Na Hungria, por exemplo, o incremento de 0,5% da taxa de emprego registada entre 2010 e 2011 foi acompanhado de um aumento de 4,2% da proporção de emprego a tempo parcial involuntário<sup>44</sup>.

52. Nos países avançados, a insegurança no emprego por motivos objetivos afeta sobretudo as mulheres. Na Itália, por exemplo, se acrescentarmos o subemprego ao desemprego total, a percentagem de mulheres desempregadas aumenta 3,2 pontos percentuais, relativamente aos 2,2 pontos no caso dos homens<sup>45</sup>.

53. O trabalho a tempo parcial “marginal” também aumentou desde o início da crise. Trata-se de um fenómeno complexo que, no entanto, pode ser definido como uma organização do horário de trabalho profundamente atípica, que se caracteriza por um número muito reduzido de horas de trabalho (muitas vezes 15 horas semanais ou menos), uma grande variabilidade da duração dos turnos e a impossibilidade de prever os horários ou os turnos de trabalho. Entre os exemplos deste tipo de trabalho podemos citar o “trabalho em função da procura”, que é uma categoria especial dos “mini-empregos” na Alemanha, ou o “contrato de horário zero”, no Reino Unido, e o emprego ocasional na Austrália. Atendendo aos elevados níveis de vulnerabilidade inerentes a estes contratos, deve ser dada uma atenção especial ao emprego a tempo parcial marginal<sup>46</sup>.

54. Na maioria dos países da União Europeia, a crise também provocou um aumento da insegurança no emprego, devido a fatores subjetivos<sup>47</sup>. Como se vê no quadro 1.3, entre 2007 e 2012, a maior variação da perceção da probabilidade de perder o emprego situava-se em 24,9% na Eslovénia, seguida da Grécia e do Chipre, com 22,4% e da Irlanda, com 12,5%.

### Quadro 1.3. Nível e dinâmica da insegurança no emprego sentida na Europa, 2007-2012

País	Insegurança do emprego sentida em 2007	Insegurança do emprego sentida em 2010	Insegurança do emprego sentida em 2012	Alteração da insegurança do emprego sentida entre 2007 e 2012
	(%)	(%)	(%)	(pontos percentuais)
Eslovénia	8,8	9,5	33,7	+24,9
Grécia	8,2	36,5	30,6	+22,4
Chipre	9,3	-	31,7	+22,4
Irlanda	5,2	20,5	17,7	+12,5
República Checa	9,9	21,8	21,9	+12
Portugal	11,4	15,8	22,8	+11,4
Espanha	8,4	13,7	19,3	+10,9
Itália	7,9	-	14,9	+7

43 OIT: *World of Work Report 2013: Repairing the economic and social fabric*, op. cit., p. 9.

44 *ibid.*

45 OIT: *Global Employment Trends for Women 2012* (Genebra, 2012), p. 12.

46 J. Messenger e P. Wallot: *The diversity of “marginal” part-time employment*, Projeto de Relatório de Investigação da OIT (Genebra, 2013).

47 Os dados foram extraídos do Inquérito Social Europeu: *ESS-5 2010 Documentation Report, Edição 2.0* (Bruxelas, 2012), e do Eurofound: *Inquéritos Europeus sobre a Qualidade de Vida* (Bruxelas, 2012).

País	Insegurança do emprego sentida em 2007	Insegurança do emprego sentida em 2010	Insegurança do emprego sentida em 2012	Alteração da insegurança do emprego sentida entre 2007 e 2012
	(%)	(%)	(%)	(pontos percentuais)
Reino Unido	8,3	14,7	13,4	+5,1
Hungria	8,2	18	12,1	+3,9
França	11,1	-	14,9	+3,7
Dinamarca	9,3	10	11,6	+2,2
Finlândia	13,4	7,7	11,6	-1,9
Alemanha	6,1	10,8	3,7	-2,4

- = não existem dados disponíveis.

Fonte: Inquérito Social Europeu, 2012, e Inquéritos Europeus sobre a Qualidade de Vida (Eurofound, 2013) (ver Nota 47).

55. A insegurança no emprego nas economias emergentes e nos países em desenvolvimento também é elevada. Devido a uma maior incidência da informalidade e da pobreza dos trabalhadores, por definição, as pessoas afetadas encontram-se numa situação mais vulnerável e de maior insegurança.

56. Além disso, alguns países em desenvolvimento estão a registar um aumento do emprego a tempo parcial e temporário involuntário, semelhante ao observado nos países desenvolvidos. Por exemplo, 11,5% das pessoas empregadas na Indonésia em 2011 e cerca de 20% da população ativa das Filipinas, em 2013, indicavam que preferiam trabalhar mais horas; ambas as percentagens são superiores às de anos anteriores. No Egito, 11,2% dos jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 29 anos estiveram em situação de emprego por conta própria insatisfatório ou temporário involuntário em 2012, o que, mais uma vez, traduz uma percentagem superior à de anos anteriores.

57. As implicações negativas da insegurança no emprego, tanto para as pessoas diretamente afetadas como para a sociedade em sentido mais lato, são numerosas<sup>48</sup>. Afetam gravemente o bem-estar e a saúde física<sup>49</sup> e psicológica dos trabalhadores e têm consequências nefastas no local de trabalho, como por exemplo, falta de motivação, fragilidade das relações entre empregados e empregadores, absentismo e pouca satisfação no trabalho<sup>50</sup>.

58. Na sociedade em geral, a insegurança do emprego reflete-se quer nos planos de vida a longo prazo (por exemplo, casar, ter filhos, etc.)<sup>51</sup> quer no comportamento dos consumidores (por exemplo, comprar casa ou investir na educação dos filhos). Segundo estudos recentes, a insegurança no emprego motiva os trabalhadores a economizarem parte do seu rendimento mensal e reduz o consumo dos restantes membros do agregado familiar<sup>52</sup>.

59. A insegurança do emprego coloca uma pressão financeira adicional nos sistemas de segu-

48 E. Lozza et al.: 2013, op. cit., p. 90.

49 N. De Cuyper et al.: "Objective threat of unemployment and situational uncertainty during a restructuring: Associations with perceived job insecurity and strain", in *Journal of Business e Psychology* (2010, 25(1)), p. 75-85.

50 T. Staufienbiel e C. König: "A model for the effects of job insecurity on performance, turnover intention and absenteeism", in *Journal of Occupational and Organizational Psychology* (2010, 83(1)), pp. 101-117.

51 E. Lozza et al.: 2013, op. cit.

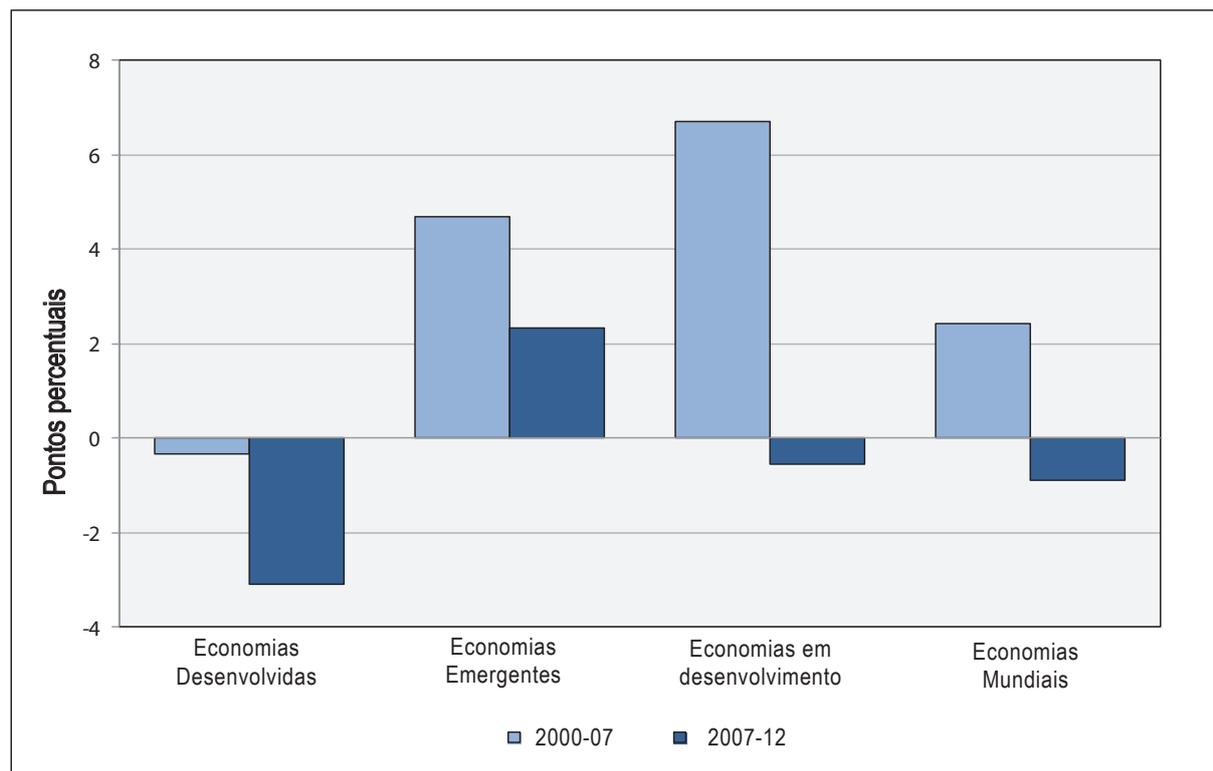
52 M. Klemm: *The impact of job insecurity on the saving behavior of German households* (DIW Berlin, 2010), pp. 1-26

rança social, porque os trabalhadores com um emprego temporário ou a tempo parcial involuntário muitas vezes dependem de subsídios salariais ou de prestações sociais, se estiverem disponíveis<sup>53</sup>.

*Uma conjuntura incerta para as empresas*

60. Nos últimos anos, a crise económica, a diminuição da procura e a contração posterior do crédito deram lugar a uma conjuntura muito incerta para as empresas em muitos países e, consequentemente, à perda de empregos e à diminuição do investimento (ver gráfico 1.7).

**Gráfico 1.7. Alterações nos investimentos em percentagem do PIB (pontos percentuais)**



Nota: Por investimento total entende-se a formação de capital fixo bruto pelos setores público e privado. As médias são ponderadas com base no PIB de 2011, ajustado à paridade do poder de compra.

Fonte: *World of Work Report 2013*; ver Nota 39.

61. Em 2012, a recuperação do investimento estrangeiro direto, que teve início em 2010 e 2011, após o deflagrar da crise, estagnou, com a diminuição de 18% das entradas de capital em relação a 2011, que reflete uma regressão para os níveis anteriores à crise. Em 2013, a afluência de investimentos estagnou nas economias desenvolvidas, mas aumentou moderadamente nas economias em desenvolvimento<sup>54</sup>. Esta estagnação pode ser atribuída à debilidade estrutural do sistema financeiro mundial, a um crescimento débil na União Europeia e a uma notória incerteza em matéria de políticas em áreas cruciais para a confiança dos investidores.

62. O setor privado é o principal motor da criação de emprego e praticamente a fonte de nove

53 OIT: *New developments in work sharing in middle-income countries*, TRAVAIL, Relatório de Política N.º 2 (Genebra, 2010), p. 4.

54 Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD): *Relatório sobre os Investimentos em todo o Mundo 2013: Cadeias de valor mundiais: Investimento e comércio para o desenvolvimento* (Genebra, 2013); Banco Mundial: *Perspetivas Económicas Mundiais*, Jan. 2014; UNCTAD: *Global Investment Trends Monitor*, N.º 15, janeiro de 2014.

em cada dez postos de trabalho em todo o mundo<sup>55</sup>, com pequenas variações em função da região ou do nível de desenvolvimento<sup>56</sup>. A maior parte destes empregos é gerada pelas pequenas e médias empresas (PME), que proporcionam dois terços dos postos de trabalho. Porém, mais importante do que a percentagem do emprego total é a criação líquida de emprego das PME. Em média, estas geram 68% de todos os novos empregos nos países do G20. Nos países em desenvolvimento, esta percentagem é superior, situando-se em 90%<sup>57</sup>.

63. O impacto da crise difere em função do tipo de empresa e da sua dimensão. Os dados relativos à Europa indicam que, entre 2008 e 2010, o número de empregos nas PME caiu, em média, 2,4% por ano, em comparação com 1% nas grandes empresas<sup>58</sup>. Embora a crise tenha afetado as microempresas e as PME da economia informal com a mesma intensidade que as da economia formal, a resposta em matéria de políticas beneficiou menos as primeiras. Importa salientar que as cooperativas parecem ter sido menos atingidas<sup>59</sup>.

64. As empresas emergentes (start-ups) são uma fonte de novos empregos especialmente importante. No auge da crise, os índices de criação de empresas diminuíram acentuadamente em todos os países da OCDE relativamente aos quais existem dados disponíveis. No segundo trimestre de 2009, estes índices começaram a recuperar, aproximando-se dos níveis anteriores à crise; no entanto, desde o último trimestre de 2011 que o impulso parece ter estagnado, especialmente na Zona Euro e nos Estados Unidos, devido, entre outros motivos, a um acesso limitado ao crédito e a condições restritivas na obtenção de empréstimos<sup>60</sup>.

65. Não é fácil estabelecer comparações transnacionais dos dados relativos a falências, porquanto as mesmas estão dependentes das leis nacionais, mas os dados relativos à Austrália e ao Reino Unido estão em termos gerais coerentes com os níveis mais elevados de criação e desaparecimento de empresas, não obstante um aumento ligeiro do número de empresas insolventes nos últimos anos. Nos Estados Unidos, este índice situa-se bastante abaixo das percentagens atingidas no auge da crise e, nos últimos anos, revelou uma acentuada tendência para a baixa. Recentemente, a percentagem de empresas que faliram na Noruega e em França estabilizou em níveis próximos dos anteriores ao início da crise<sup>61</sup>.

### 1.1.2 Respostas políticas durante e depois da crise

66. Quando os dirigentes do G20 se reuniram em Londres, em abril de 2009, o objetivo central era coordenar as medidas de estímulo fiscal a nível internacional, a fim de evitar uma grave recessão mundial<sup>62</sup>. Como se depreende de um inventário das políticas de 77 países, elaborado

55 Banco Mundial: *World Development Report 2013: Jobs*, op. cit.

56 BAfD: *Supporting the transformation of the private sector in Africa: Private Sector Development Strategy of the African Development Bank Group 2012-2017* (Abidjan, 2012); Comissão Económica das Nações Unidas para a América Latina e as Caraíbas (CEPALC): *Panorama Social da América Latina 2009* (Santiago do Chile, 2010).

57 A OIT e a Agência Alemã para a Cooperação Internacional (GIZ): *Is small still beautiful? Literature review of recent empirical evidence on the contribution of SMEs to employment creation* (Geneva e Eschborn, 2013).

58 J. De Kok et al.: *Do SMEs create more and better jobs?* (Zoetermeer, 2011).

59 OIT: *O que é que as cooperativas têm que ver com o quadro de desenvolvimento pós-2015 e as metas de desenvolvimento sustentável?* (Genebra, 2013).

60 OCDE: *Entrepreneurship at a glance 2013* (Paris, 2013).

61 OCDE: *Timely Indicators of Entrepreneurship (ISIC4)*, OCDE StatExtracts: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIMELY\\_BDS\\_ISIC4](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIMELY_BDS_ISIC4).

62 G20: *London Summit Leaders' Statement*, 2 de abril de 2009, [http://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/London\\_Declaration.pdf](http://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/London_Declaration.pdf).

pela OIT e pelo Banco Mundial, a grande maioria dos países, independentemente do seu nível de rendimentos, promulgou pacotes de estímulo fiscal que combinavam deduções fiscais com o aumento dos gastos públicos<sup>63</sup>. Esta resposta foi complementada por políticas monetárias e conexas, com o objetivo de impulsionar a procura de mão-de-obra. Os países de elevados rendimentos concentraram-se em facilitar o acesso ao crédito, enquanto os de baixos e médios rendimentos deram prioridade à criação de emprego direto e aos incentivos ao emprego.

67. No que respeita à oferta, os países de todos os níveis de rendimentos privilegiaram medidas de qualificação e formação, mas os de altos rendimentos dispunham de mais recursos para apoiar os jovens durante a crise.

68. O apoio às empresas, especialmente às PME, foi uma das cinco medidas adotadas mais importantes para impulsionar a procura de mão-de-obra; as restantes foram a criação direta de emprego, a melhoria do acesso ao crédito, o pagamento de subsídios aos empregadores por manterem postos de trabalho e a redução dos custos laborais não salariais.

69. Em junho de 2010, os Líderes do G20 declararam, na Cimeira de Toronto, que “as economias avançadas se tinham comprometido a aplicar planos fiscais que reduziriam o défice pelo menos para metade até 2013 e estabilizariam ou reduziriam o coeficiente dívida pública-PIB até 2016”. A declaração do G20 baseava-se na premissa de que o mundo tinha enveredado pelo caminho da recuperação e que era conveniente estabelecer uma estratégia de saída dos pacotes de estímulo fiscal<sup>64</sup>.

#### Caixa 1.1

##### Pacto Global para o Emprego

O Pacto Global para o Emprego, adotado pela Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 2009, compreende uma carteira de políticas que os países podem adotar, com o apoio de instituições regionais e internacionais, para impulsionar a recuperação económica e o emprego, proteger a população e reequilibrar as políticas, no quadro de um processo de crescimento mais sustentável e inclusivo e de uma globalização mais justa.

Entre os principais elementos da estratégia adotada pelo BIT para incentivar os mandantes a recorrer ao Pacto Global para o Emprego figuram a assistência técnica, a investigação e a análise, o intercâmbio de conhecimentos e a capacitação, e ainda o diálogo internacional sobre as políticas.

Alguns países pediram ao BIT que lhes facultasse uma ferramenta integrada para a aplicação do Pacto. Nesse sentido, o BIT desenvolveu uma ferramenta integrada de diagnóstico das políticas de resposta às crises, intitulada “*Global Jobs Pact country scans*” (análises do Pacto Global para o Emprego, por país). Em dezembro de 2011, tinham sido publicadas as análises correspondentes à Argentina, Bulgária, El Salvador, Indonésia, Jordânia, Mongólia e África do sul, onde se haviam iniciado debates sobre as políticas nacionais, baseados nessas análises, com o objetivo de reforçar os pacotes de resposta à crise. Quatro países adotaram roteiros e outras modalidades de planos de ação, cujo exemplo mais saliente é o Pacto para o Emprego da Indonésia.

Uma análise destas ferramentas integradas de aplicação do Pacto Global para o Emprego, realizado em finais de 2011, revela que, apesar dos atrasos ocorridos em certos casos, a análise, o diálogo subsequente entre a OIT e os mandantes, o diálogo social em torno de um roteiro e o reforço das capacidades tiveram uma influência positiva nas consultas nacionais e nas políticas de recuperação.

63 *ILO and World Bank: Inventory of policy responses to the financial and economic crises, Joint synthesis report* (Geneva and Washington, DC, 2012). O inventário abrange uma amostra de 77 países, 22 dos quais da Europa e da Ásia Central. Para uma análise pormenorizada por país ver: <http://www.ilo.org/dyn/crisis-inventory/?p=17030:2:6463839110160789::NO>.

64 G20: *The G20 Toronto Summit Declaration, Toronto*, 26-27 de junho de 2010, [http://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/Toronto\\_Declaration\\_eng.pdf](http://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Toronto_Declaration_eng.pdf).

70. O fator desencadeante da transição de uma política de estímulos para uma política de consolidação fiscal, entre finais de 2009 e o início de 2010, foi a crise da dívida soberana da zona Euro. Assim, a questão dos níveis sustentáveis de dívida pública e défice fiscal chegou a ocupar um lugar central no debate político.

71. Outro fator que impulsionou a política de austeridade fiscal foi o êxito aparente da combinação de resgates financeiros e incentivos fiscais, para evitar a catástrofe de uma segunda Grande Depressão. Uma nota para discussão do pessoal do FMI resume sinteticamente este ponto de vista. Sugere que um “forte estímulo fiscal no início da crise” foi apropriado e “evitou uma redução muito mais drástica da procura do que aquela que efetivamente veio a verificar-se. Uma vez superado o risco de colapso, o aumento da dívida... levou o FMI a recomendar que a política de incentivos fiscais fosse substituída por uma política de consolidação fiscal”<sup>65</sup>.

72. Em finais de 2013 existia uma clara divisão de opiniões quanto à eficácia das medidas políticas adotadas e ao que se devia fazer daí em diante. Os defensores da austeridade baseavam a sua argumentação na ideia da “contração orçamental expansionista” e de que o regresso à prudência orçamental incutiria confiança nos mercados empresariais e financeiros, preparando desse modo, o caminho para a recuperação do crescimento<sup>66</sup>, compensando o impacto negativo sobre a procura global. Esta proposta fundamentava-se num estudo influente, que afirmava apresentar dados empíricos de casos em que a consolidação fiscal se tinha traduzido em maiores taxas de crescimento, bem como num outro estudo importante que tentava demonstrar, com base na experiência histórica das economias avançadas, que uma dívida pública superior a 90% do PIB provocava uma redução significativa da taxa de crescimento<sup>67</sup>.

73. Os críticos da consolidação orçamental contra-argumentaram com as graves deficiências técnicas deste último estudo, que defende a tese do abrandamento económico a partir de um certo limite de dívida pública<sup>68</sup>. Por outro lado, ficou claro que os programas de estímulo, aplicados durante o período imediatamente posterior à crise, não provocaram um aumento das taxas de juro nem da inflação.

74. Os detratores da política de austeridade sublinham o elevado custo social que esta teve para os grupos vulneráveis da sociedade: desde os cortes aplicados ao emprego no setor público, aos serviços públicos, aos subsídios à habitação, aos abonos de família ou às prestações de invalidez, até uma intensificação inapropriada das políticas ativas do mercado de trabalho.

75. As críticas à austeridade fiscal foram corroboradas por novos dados, segundo os quais os efeitos multiplicadores da despesa pública eram muito mais acentuados nos períodos de crise (sobretudo no início) do que em condições económicas normais<sup>69</sup>. Por outro lado, os incentivos fiscais são o único instrumento de política macroeconómica disponível, já que as políticas monetárias convencionais não são eficazes numa economia deprimida e presa numa armadilha de liquidez keynesiana, com taxas de juro nominais próximas de zero, que já não é possível continuar a baixar para impulsionar o crescimento. Os principais bancos centrais das economias avançadas

65 FMI: *Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the great recession* (Washington, DC, 2013). cit., p. 14.

66 A. Alesina: *Fiscal adjustments: Lessons from recent history*, Relatório da Conferência para a reunião *Ecofin meeting*, Madrid, 15 de abril 2010 (Universidade Harvard).

67 C. Reinhart e K. Rogoff: “*Growth in a time of debt*”, in *American Economic Review* (2010, 100(2)), pp. 573-578.

68 T. Herndon, M. Ash e R. Pollin: *Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff*, *Political Economy Research Institute*. Documento de Trabalho Nº 322 (Amherst, Universidade de Massachusetts, 2013).

69 O. Blanchard e D. Leigh: *Growth forecast errors and fiscal multipliers*, Documento de Trabalho do FMI 13/1 (Washington, DC, 2013). Ver também, D. Holland e J. Portes: “*Self-defeating austerity?*” in *National Institute of Economic Review* (2012, 11(1)).

tentaram ultrapassar este constrangimento adotando medidas monetárias não convencionais, mas a sua eficácia continua a ser contestada<sup>70</sup>.

76. A expansão orçamental direcionada para o investimento produtivo num período de crescimento lento também oferece uma via mais direta para a consolidação orçamental do que a austeridade. O aumento da taxa de crescimento obtido significa que um determinado nível de dívida pública decresce em relação ao nível mais elevado do novo PIB. Os rendimentos públicos também aumentam em consequência da subida do PIB. Os defensores dos incentivos fiscais alegam ainda que a consequente redução do desemprego de longa duração atenua os efeitos de histerese, em que o desemprego se mantém em níveis superiores aos anteriores à crise, mesmo depois da fase de recuperação, evitando-se a perda de competências causada por um distanciamento prolongado do mercado de trabalho, fator que está relacionado com o surgimento da histerese.

77. Outra vantagem de um programa de incentivos é o facto de o mesmo ser desenhado de modo a focar-se no tão necessário investimento na infraestrutura económica e social produtiva, que impulsiona o potencial de crescimento da economia. Numa conjuntura económica como a atual, marcada pelas baixas taxas de juro reais, a relação custo-benefício desta taxa de investimento é muito atrativa; na verdade, autofinanciar-se-ia a médio prazo, enquanto se concretizam os efeitos benéficos deste investimento para o crescimento<sup>71</sup>.

78. Os partidários dos incentivos fiscais reconhecem a necessidade de dar a devida atenção aos riscos inerentes a um desequilíbrio insustentável das contas públicas. O anúncio de objetivos de consolidação orçamental a médio prazo credíveis poderia tranquilizar os mercados financeiros, na medida em que lhes daria a entender que o aumento inicial da dívida para financiar um programa de incentivos não significa uma indiferença total ao nível da dívida pública. O que se deve fazer em primeiro lugar é esclarecer a seriedade dos governos em relação aos objetivos de consolidação orçamental de médio prazo e dispor de um plano credível para os cumprir uma vez aplicado o programa de incentivo fiscal nos prazos previstos. No final da fase de incentivo, a economia já deveria ter seguido o rumo da recuperação, e estar em melhor situação para diminuir a dívida a médio prazo.

79. As respostas políticas recentemente adotadas pelo Japão ilustram as vantagens práticas desta abordagem. Em novembro de 2012, o Japão começou a aplicar uma nova política, que combinava a flexibilização das restrições quantitativas com os incentivos fiscais. Os primeiros indicadores são positivos: a taxa de desemprego está no seu nível mais baixo em cinco anos e as previsões apontam para uma aceleração do crescimento trimestral. Por outro lado, o Governo declarou a intenção de tratar do problema da sua elevada dívida pública, no quadro de um programa de médio prazo, aumentando o imposto sobre as vendas para gerar mais receitas e compensar o défice orçamental gerado pelas medidas de incentivo fiscal<sup>72</sup>.

80. Embora a política macroeconómica tenha ocupado um lugar central no debate sobre as respostas à crise, não é de modo nenhum a única abordagem relevante do ponto de vista do emprego. Observaram-se importantes diferenças entre os países no que se refere à ênfase dada às políticas ativas do mercado de trabalho, às políticas salariais, aos subsídios salariais, aos regimes de parti-

---

70 M. Woodford: *Methods of policy accommodation at the interest-rate lower bound*, artigo escrito para apresentação no Jackson Hole Symposium “*The Changing Policy Landscape*”, 31 ago-1 set.. 2012.

71 Por exemplo, B. De Long and L. Summers: *Fiscal policy in a depressed economy*, artigo de Brookings sobre a Atividade Económica, primavera 2012, pp. 233-298. Os autores desenvolveram um modelo formal para apoiar esta “tese do autofinanciamento”.

72 *New York Times*: “*Japan’s central bank votes to maintain stimulus plans*” (o banco central do Japão vota no sentido de manter os planos de incentivo), 5 set. 2013, <http://www.nytimes.com/2013/09/06/business/global/central-bank-says-japans-economy-is-recovering.html>.

lha de trabalho e ao diálogo social.

81. Alguns países aumentaram as despesas em políticas ativas do mercado de trabalho, a fim de travar o aumento do desemprego jovem e de longa duração. Conforme já referido, este tipo de políticas também pode ser importante para evitar efeitos de histerese.

82. É interessante notar que as medidas adotadas se focavam especificamente no emprego jovem, incluindo em países muito comprometidos com a austeridade<sup>73</sup>.

83. No quadro dos programas de incentivo, vários países criaram subsídios salariais e regimes de partilha de trabalho. Estas medidas contribuem para aumentar o emprego, de forma tanto direta, através do seu efeito estimulador, como indireta, pelo impacto positivo do emprego criado sobre a procura global. Esses programas revelaram-se especialmente eficazes na Alemanha, onde as reduções do tempo de trabalho concertadas entre os parceiros sociais ajudaram as empresas a manterem-se em laboração e os empregados a continuarem ligados ao mercado de trabalho.

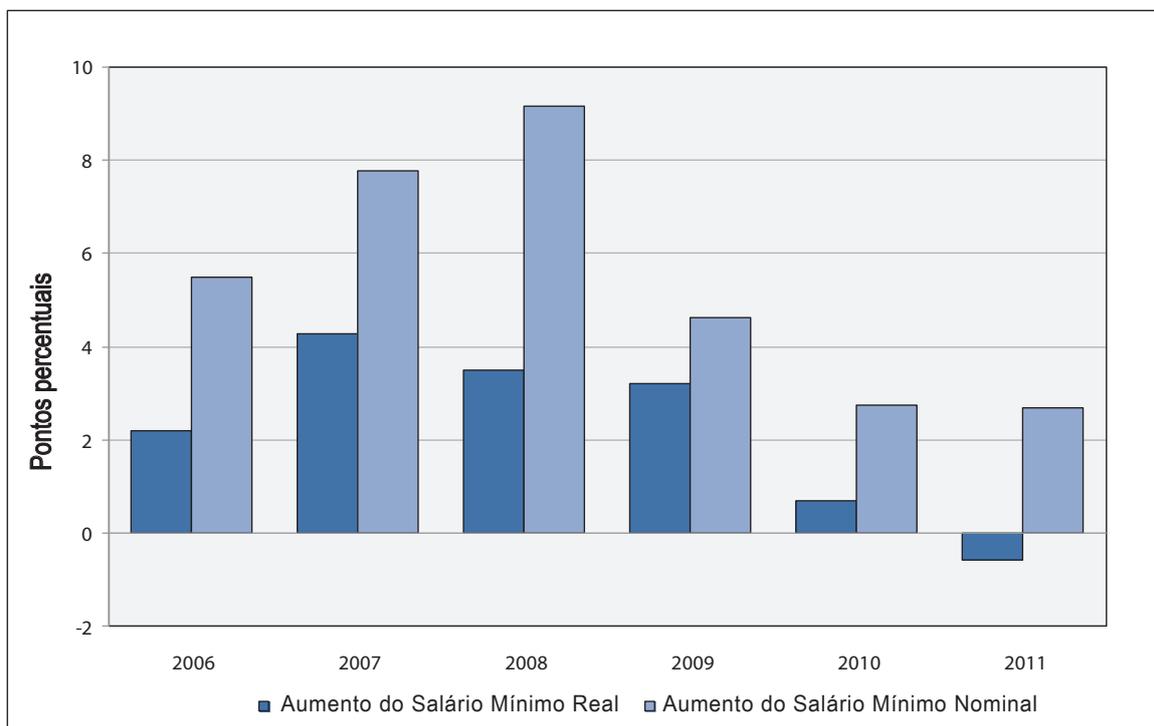
84. Nos países desenvolvidos, os responsáveis políticos recorreram ativamente ao salário mínimo para melhorar a segurança do rendimento dos trabalhadores mais vulneráveis, desde o início da crise até 2009; contudo, nos últimos anos, o salário mínimo foi corrigido na maioria dos casos para compensar a inflação, geralmente na tentativa de manter as taxas de emprego (gráfico 1.8). A grande maioria dos países emergentes e em desenvolvimento também pratica os salários mínimos, se bem que, em muitos casos, estes permanecem abaixo do limiar da pobreza ou da subsistência do agregado familiar<sup>74</sup>.

---

73 O Departamento de Políticas de Emprego do BIT procede regularmente a uma recolha de informações sobre as políticas de emprego jovem, para analisar as tendências das políticas de emprego jovem em todo o mundo.

74 OIT: *Estudo geral de 2014 sobre os instrumentos de fixação do salário mínimo* (Genebra, 2013).

**Gráfico 1.8. Aumento do salário mínimo nos países desenvolvidos, 2008-2011**



Nota: com base numa média simples não ponderada das taxas de crescimento estimadas dos salários mínimos reais e nominais em 26 países desenvolvidos.

Fonte: OIT: *Base de Dados dos Salários a Nível Mundial*.

85. A recuperação em relação à atual fase de desaceleração continua a ser um dos objetivos prioritários da agenda do G20. Os Dirigentes reunidos na Cimeira de S. Petersburgo, em setembro de 2013, reafirmaram: “Potenciar o crescimento e criar emprego são as nossas principais prioridades e estamos absolutamente decididos a atuar com determinação para regressar à via de um crescimento sólido, sustentável, equilibrado e capaz de criar emprego”. E ainda: “Estamos decididos a trabalhar em estreita colaboração para enfrentar os principais desafios económicos mundiais [incluindo]... o desemprego e o subemprego, especialmente entre os jovens. Estamos unidos na determinação de conseguir empregos mais positivos e de melhor qualidade. Para alcançar esse objetivo é fundamental dispor de políticas públicas coordenadas e integradas (nos domínios macroeconómico, financeiro, fiscal, da educação, do desenvolvimento das capacidades, da inovação, do emprego e da proteção social)”<sup>75</sup>.

## 1.2 Tendências estruturais e motores da mudança

86. É fundamental que, para além das repercussões da crise, os responsáveis pela formulação de políticas e os mandantes da OIT compreendam claramente as tendências estruturais a longo prazo, que estão a mudar profundamente o mundo do trabalho e a sua incidência nos mercados de trabalho. Nesta secção do relatório são examinadas algumas dessas tendências e motores da mudança, assim como os principais desafios que os mesmos colocam, nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, no que concerne às políticas de emprego.

<sup>75</sup> G20: *Declaração dos Líderes do G20*, Cimeira de S. Petersburgo, 5-6 set. 2013, p. 3, [http://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/Saint\\_Petersburg\\_Declaration\\_ENG.pdf](http://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf).

### 1.2.1. Globalização, a nova geografia do crescimento e os desafios da transformação estrutural, competitividade e produtividade

87. A globalização tem sido o principal motor da mudança dos padrões de crescimento e de emprego na economia mundial desde a década de 1990. Caracteriza-se pelo rápido crescimento do comércio internacional, dos investimentos e dos fluxos financeiros, que têm sido favorecidos por um movimento de liberalização económica nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. O advento das novas tecnologias da informação e da comunicação (TIC) facilitou significativamente e tornou mais rentável a coordenação dos complexos sistemas de produção multinacionais.

88. Estes desenvolvimentos multiplicaram as oportunidades ao alcance dos países em desenvolvimento de se integrarem na economia mundial, seja exportando produtos de base e/ou produtos manufacturados finais, ou tratando de encontrar nichos de mercado nos sistemas mundiais de produção, e de participar na expansão do comércio de serviços. A visão tradicional das atividades do setor dos serviços, como operações não comerciais, mudou radicalmente e provocou a rápida expansão do comércio de serviços, incluindo a deslocalização de empregos do setor para alguns países em desenvolvimento. O processo de deslocalização, que começou com operações simples e repetitivas, como a introdução e o processamento de dados, foi-se alargando às profissões intermédias, que requerem um maior nível de competências, como o trabalho em centros de atendimento telefónico, até tarefas profissionais complexas.

89. Desde 1990 que se perfila uma nova geografia do crescimento, já que a taxa média de crescimento económico do conjunto dos países em desenvolvimento é sistematicamente mais elevada do que a dos países de elevados rendimentos. Entre 1990 e 2000, a taxa média de crescimento anual dos países em desenvolvimento foi de 4,2%, ou seja, ligeiramente o dobro dos 2,0% alcançados pelos países de elevados rendimentos. Entre 2000 e 2012, esta discrepância acentuou-se consideravelmente: os países em desenvolvimento cresceram 6,3% ao ano e os de elevados rendimentos apenas 1,7%<sup>76</sup>.

90. Este nível de crescimento espetacular, registado em todas as regiões em desenvolvimento, que contrasta com o observado em décadas anteriores, foi impulsionado principalmente pelo crescimento na região da Ásia, sobretudo nos países asiáticos recentemente industrializados, como a China e a Índia. Entre 2000 e 2012, a taxa de crescimento anual em África atingiu 5,0%, percentagem só ultrapassada pelos 9,3% registados na região da Ásia e Pacífico. Os valores correspondentes à América Latina e às Caraíbas, assim como ao Médio Oriente e ao Norte de África, foram de 3,5% e 4,5% respetivamente<sup>77</sup>.

91. Esta evolução das taxas de crescimento reflete o facto de a parte do PIB mundial correspondente aos países em desenvolvimento ter crescido de 17% em 1990 para 36% em 2012 e de a contribuição destes países para o crescimento da economia mundial ter passado de 28% em 1990 para aproximadamente 40% no período de 2003-2007 e para quase 75% a partir de 2008<sup>78</sup>. Dado que as economias avançadas estão a ter muita dificuldade em reanimar o crescimento – ainda que apenas até aos níveis anteriores à crise – é pouco provável que esta geografia do crescimento se modifique a curto prazo.

76 Banco Mundial: *Base de Dados dos Indicadores de Desenvolvimento a Nível Mundial*, 2013.

77 *ibid.*

78 UNCTAD: *Relatório sobre o Comércio e o Desenvolvimento*, 2013 (Nova Iorque e Genebra, 2013).

92. Os investigadores mais otimistas afirmam que a nova economia mundial será uma poderosa força motora do crescimento e da criação de emprego e que a economia mundial em expansão permitirá que cada vez mais países em desenvolvimento acessem ao “clube de convergência”, formado pelos países cujos rendimentos per capita estão a crescer a um ritmo mais acelerado do que os dos países avançados.

93. Porém, outros investigadores insistem em que, até agora, são poucos os países em desenvolvimento que conseguiram industrializar-se rapidamente graças às exportações, ou que aumentaram a sua participação no emprego no setor de serviços, uma vez deslocalizado. Do mesmo modo, o investimento estrangeiro direto e outros fluxos financeiros concentraram-se num pequeno número de países que estão a ter sucesso. Por exemplo, em 2012, apesar de nove das 20 principais economias recetoras de investimento estrangeiro direto serem economias em desenvolvimento, a maior parte desses fluxos de investimento destinaram-se à China e ao Brasil e nenhum desses 20 países era africano<sup>79</sup>.

94. Em geral, tem sido muito difícil manter um elevado nível de crescimento durante várias décadas. A lista de países com um crescimento per capita superior a 4,5% ao ano durante três ou mais décadas desde 1950 é muito limitada e integra países do Sul da Europa, em particular os que beneficiaram do boom da exploração mineira e os “tigres” da Ásia Oriental e do Sudeste Asiático. Vários países asiáticos de rendimentos médios, incluindo a China, estão a sentir o problema da chamada “armadilha dos rendimentos médios”, que os impede de aceder ao grupo de altos rendimentos.

95. A recuperação do crescimento em África também é admirável por muitas razões: não se assistiu apenas a uma aceleração do crescimento na década de 2000; em 2012, também se registou um acréscimo dos fluxos de investimento estrangeiro direto para o continente, num momento em que, a nível mundial, estes fluxos estavam a diminuir<sup>80</sup>. Porém, numa perspetiva a longo prazo, a reativação do crescimento em África só está a compensar o longo período de diminuição das taxas médias de crescimento que se registou entre 1980 e meados da década de 1990 – o chamado fenómeno das “décadas perdidas” – que afetou não só a África, mas todo o mundo em desenvolvimento<sup>81</sup>.

96. Até à data, são relativamente poucos os países em desenvolvimento que conseguiram iniciar um processo de transformação estrutural produtiva, orientada para o setor transformador e baseada nas mudanças tecnológicas. A República da Coreia, Taiwan (China) e Hong Kong (China) são frequentemente citadas como exemplos de países que o fizeram. Estes países também souberam evoluir desde a montagem simples de materiais importados para as etapas mais elaboradas de desenvolvimento industrial, e os seus fabricantes de produtos de marca originais são atores da indústria mundial por direito próprio. Além disso, criaram uma cadeia de fornecimento de alcance regional que ofereceu aos países asiáticos de baixos rendimentos um ponto de entrada para o setor da indústria transformadora. Por outro lado, a introdução de novas tecnologias ajudou a melhorar o crescimento e a competitividade a nível tanto empresarial como setorial (através do aumento das quotas de mercado e da redução dos custos de produção), estimulando o investimento e, em última análise, a criação de emprego.

---

79 UNCTAD: *Relatório sobre o Investimento Mundial 2013: Cadeias de Valor Globais - Investimento e comércio para o desenvolvimento* (Nova Iorque e Genebra, 2013), p. xiv.

80 *ibid.*

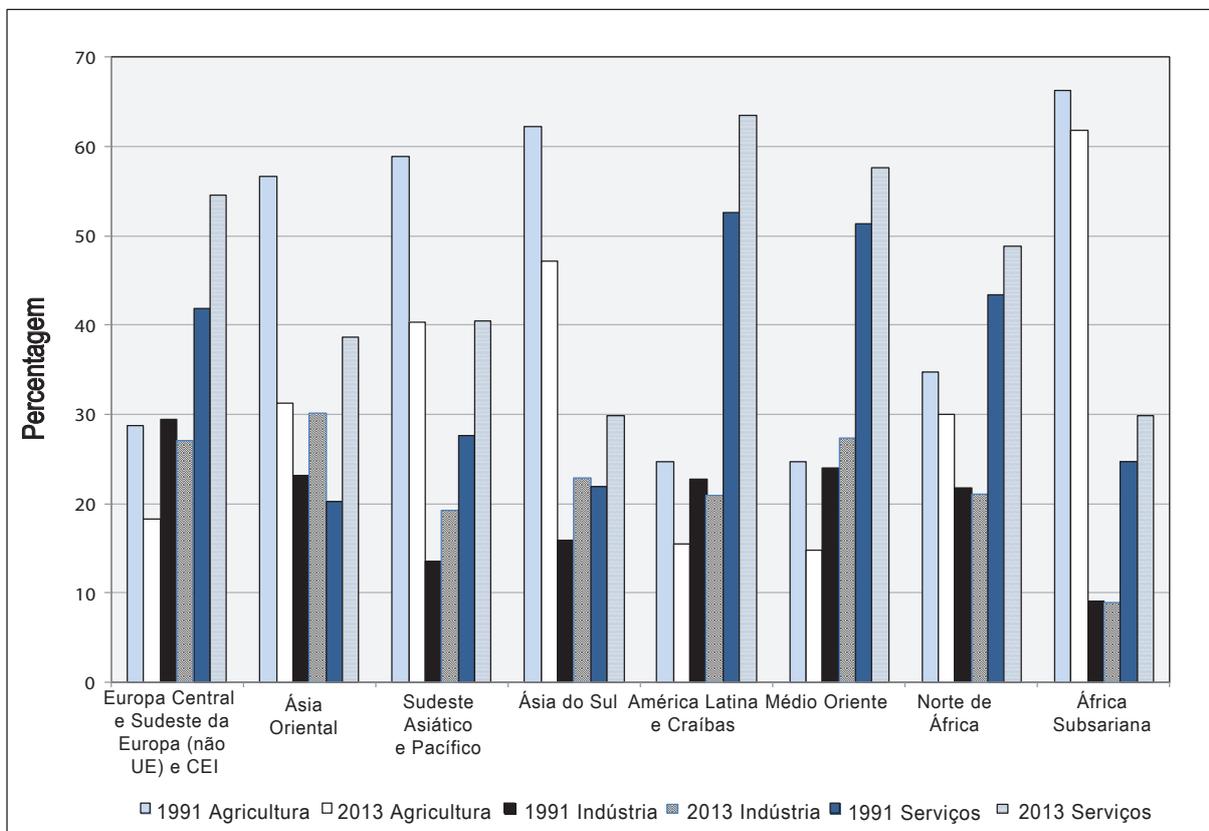
81 W. Easterly: “*The lost decades: Developing countries’ stagnation in spite of policy reform 1980-1998*”, in *Journal of Economic Growth* (2001, 6(2)), pp. 135-157.

97. É importante mencionar um fator que contribuiu para o êxito destes países, a saber, a distribuição dos ganhos da produtividade aos trabalhadores, em termos de rendimentos e de tempo de trabalho ao longo da vida laboral, o que permitiu compensar os efeitos das mudanças tecnológicas que deslocam a mão-de-obra. Estes fatores positivos são agora menos visíveis, devido à diminuição da componente salarial do rendimento nacional em muitos países, agravada pela fragilização das instituições do mercado de trabalho e o aumento das formas de trabalho não tradicionais.

98. No entanto, a transferência rápida de tecnologia dos países ricos para os países mais pobres nem sempre é benéfica. Em muitos casos exacerba o problema do crescimento sem emprego, uma vez que os métodos de produção dos países mais ricos são predominantemente de capital intensivo. Outro fator que pode afetar o seu impacto potencialmente positivo é a falta de preparação dos trabalhadores para satisfazer as exigências da tecnologia.

99. Todos estes fatores ajudam a explicar as dificuldades que os países em desenvolvimento de outras regiões têm tido para replicar o êxito dos países da Ásia Oriental. Um número crescente desses países conseguiram criar indústrias de mão-de-obra intensiva, especialmente no setor das confeções e do calçado, mas são muito poucos os que subiram posições na cadeia de valor acrescentado<sup>82</sup>. Ao mesmo tempo, a transição direta da agricultura para os serviços perpetuou o domínio do emprego informal e incentivou o desenvolvimento do segmento de baixa produtividade do setor dos serviços. Na verdade, como se vê no gráfico 1.9, nas últimas duas décadas, a participação da indústria no emprego cresceu menos do que a do setor dos serviços em todas as regiões, incluindo na Ásia Oriental.

**Gráfico 1.9 Participação no emprego por setor, 1991 e 2013**



Fonte: OIT: *Modelos Econométricos das Tendências*, out. 2013.

82 R. Wade: "After the crisis: Industrial policy and the developmental state in low-income countries", in *Global Policy* (2010, 1(2)), p. 152.

100. Existem preocupações quanto à “desindustrialização prematura” do mundo em desenvolvimento. A tese básica é de que a transição da indústria transformadora para os serviços está a ocorrer a níveis de rendimento muito mais baixos nos países em desenvolvimento do que na experiência histórica dos países industrializados. Por conseguinte, os países em desenvolvimento não conseguem colher os benefícios do aumento da produtividade associado a alterações estruturais impulsionadas pelos processos de fabrico e, portanto, reduzir o fosso da produtividade entre países ricos e pobres<sup>83</sup>.

101. Simultaneamente, está a ganhar terreno um novo pensamento sobre as políticas ativas para promover a transformação estrutural produtiva. O investimento na produção industrial contribui significativamente para estimular o crescimento da produtividade, graças ao aumento da capacidade e à introdução de mudanças tecnológicas e a um setor industrial em rápida expansão impulsiona a procura global e estimula ainda mais o investimento e as mudanças tecnológicas<sup>84</sup>.

102. Um relatório recente do *McKinsey Global Institute* sobre o emprego em África defende “a aplicação de estratégias específicas pelos dirigentes governamentais e empresariais para impulsionar o crescimento nos setores com maior potencial de criação de emprego”<sup>85</sup>. Para tal, será necessária uma abordagem “*end-to-end*”, que permita eliminar os múltiplos obstáculos ao crescimento, existentes em cadeias de valor de indústrias específicas, e criar a infraestrutura, o financiamento, o ambiente empresarial e as competências laborais necessárias para que as indústrias em causa possam prosperar”<sup>86</sup>. Estas políticas ativas podem ser aplicadas não só da indústria transformadora, mas também a certos domínios da agricultura de alta produtividade<sup>87</sup> e aos serviços modernos, desde que as indústrias visadas tenham potencial para criar emprego s produtivos. Além disso, a diversificação da agricultura continuará a ser um elemento fundamental das estratégias de crescimento e promoção do emprego em vários países africanos, nos próximos cinco a dez anos”<sup>88</sup>.

103. Um tema importante no debate sobre a transformação estrutural é a relação entre o emprego e a produtividade. Num estudo recente da OIT sobre as ligações entre o emprego e a produtividade destaca-se, em primeiro lugar, que o crescimento da produtividade é estimulado pela alocação de recursos a nível tanto intrasetorial como intersetorial e, em segundo lugar, que em toda a amostra de países e em todas as subamostras por níveis de rendimentos pode observar-se uma relação negativa entre o crescimento de emprego e o crescimento da produtividade laboral<sup>89</sup>.

104. Contudo, há quem pense com otimismo que a convergência observada nas últimas duas décadas entre os países em desenvolvimento e os países avançados deverá manter-se, já que os fatores que a permitiram irão perdurar. As taxas de investimento nos países em desenvolvimento foram mais elevadas do que nos países avançados e essa situação pode facilmente manter-se<sup>90</sup>. Ao

---

83 D. Rodrik: “*The perils of premature deindustrialization*”, in *Project Syndicate* (2013, 11 out.).

84 UNCTAD: *Relatório sobre o Investimento Mundial 2013: Cadeias de Valor Mundiais - Investimento e comércio para o desenvolvimento*.

85 McKinsey: *Africa at work: Job creation and inclusive growth* (2012), p. 2.

86 *ibid.*, p. 3.

87 Trata-se de um aspeto importante que é discutido ao abrigo do AQI (acordo-quadro internacional) sobre o trabalho digno na economia rural.

88 C. Hidalgo: *Discovering Southern and East Africa's industrial opportunities, Economic Policy Paper Series 2011, The German Marshall Fund of the United States* (Washington, Dc, 2011).

89 I. Islam and D. Kucera: *Beyond macroeconomic stability: Structural transformation and inclusive development* (Genebra, OIT e Palgrave Macmillan, 2014), Capítulo 5; e P.N. Junankar: *Is there a trade-off between employment and productivity*, Artigo de Debate N.º 7717 (nov. 2013).

90 K. Dervis: “*Convergence, interdependence and divergence*”, in *Finance and Development* (2012, 49(3), Sep.).

mesmo tempo, o “dividendo demográfico” (ver secção 1.2.2) de que muitos países em desenvolvimento desfrutam, persistirá durante mais algumas décadas.

105. No entanto, embora a globalização tenha alargado substancialmente as oportunidades que estão ao alcance dos países em desenvolvimento para acelerar o crescimento e a criação de emprego, continuam a existir obstáculos de grande monta.

106. O processo de globalização e desenvolvimento é inerentemente assimétrico. O investimento tende a concentrar-se nos países que podem proporcionar uma massa crítica mínima de boas infraestruturas, competências e serviços de apoio de que as empresas multinacionais necessitam. O maior problema é que as pequenas diferenças nas condições iniciais costumam ser cumulativas, potenciando os obstáculos para os recém-chegados e, conseqüentemente, constituindo um entrave à convergência generalizada entre os países.

107. Alguns destes obstáculos só são transponíveis através da colaboração a nível mundial, mas também se colocam desafios difíceis em relação à política nacional, especialmente à política de emprego, para gerir uma boa integração na economia mundial.

108. Assim na discussão sobre a nova geografia do crescimento devem examinar-se as possibilidades de convergência e de transformação estrutural do ponto de vista do emprego e do desenvolvimento. O principal desafio das políticas é como converter os bons resultados que o mundo em desenvolvimento alcançou nos últimos anos em termos de crescimento em benefícios palpáveis e amplamente partilhados em termos de emprego e de bem-estar social.

109. As políticas que favorecem a estabilidade macroeconómica, a liberalização do mercado e a boa governação económica são necessárias, mas não suficientes para garantir bons resultados. A promoção ativa da transformação estrutural em atividades de elevada produtividade também é crucial<sup>91</sup>. Um quadro macroeconómico favorável ao emprego (como se explica na secção 2.2) proporcionará as bases para um crescimento sustentável que fomente a criação de empregos de boa qualidade.

110. As políticas que fomentam o investimento e a produção industrial deveriam desempenhar um papel preponderante nas estratégias nacionais de emprego, aliadas a políticas de distribuição dos rendimentos e políticas salariais que tenham por objetivo distribuir equitativamente os ganhos resultantes da produtividade. Esta abordagem dupla é provavelmente mais apropriada para abordar a questão das ligações entre a produtividade e o emprego.

### 1.2.2. O novo contexto demográfico

111. Na reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 2013, examinaram-se as importantes repercussões do contexto demográfico atual e futuro no emprego e na proteção social<sup>92</sup>.

112. A população mundial continuará a crescer, passando dos 6900 milhões de pessoas em 2010 para 9300 milhões em 2050, não obstante a tendência decrescente das taxas de natalidade. Este

91 D. Rodrik: *The future of convergence*, *Série de Documentos de Trabalho de Investigação da Faculdade RWP11-033* (Boston, Universidade de Harvard, 2011).

92 OIT: *Emprego e proteção social no novo contexto demográfico*, *Relatório IV*, Conferência Internacional do Trabalho, 102.ª Sessão, Genebra, 2013.

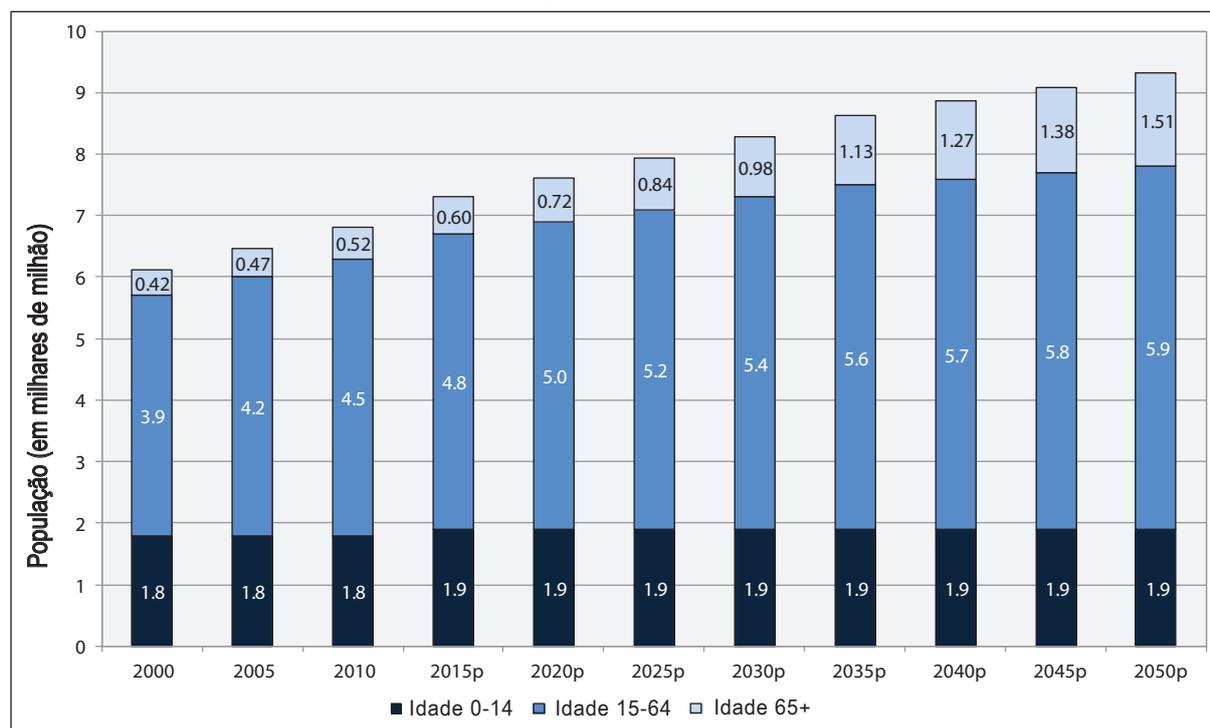
aumento da população concentrar-se-á nas regiões menos desenvolvidas, enquanto que os índices demográficos das regiões mais desenvolvidas se manterão estáveis. Prevê-se que, futuramente, o crescimento da população se verifique quase exclusivamente nas zonas urbanas.

113. Quase todos os países desenvolvidos apresentam taxas de natalidade inferiores ao que seria necessário para manter a dimensão da população no seu nível atual, que é de 2,1 filhos por mulher. Em 2040-2045, a África será a única região com uma taxa de natalidade consideravelmente superior ao limiar de substituição.

114. Estima-se que a esperança de vida à nascença, outro fator determinante da evolução demográfica, cresça em todas as regiões do mundo. Porém, em alguns países, sobretudo na África Subsariana, o VIH e a SIDA estão a ter um impacto profundamente negativo na esperança de vida.

115. Devido a este e a outros fatores, a distribuição etária da população mundial está a sofrer uma profunda transformação. Segundo as projeções, em 2050, a população com mais de 65 anos de idade terá triplicado em relação ao nível de 2010, ao passo que a população abaixo de 15 anos de idade se manterá estável (ver gráfico 1.10). Três quartos da população mundial mais idosa, que será constituída maioritariamente por mulheres, viverão em países em desenvolvimento (especialmente na Ásia).

**Gráfico 1.10. População mundial total por grupos etários, 2000-2050**



p = projeções.

Fonte: Nações Unidas (ONU): *Perspetivas Demográficas Mundiais*, 2010.

116. As tendências em termos de envelhecimento da população afetam todos os países, ainda que a ritmos distintos e em horizontes temporais distintos.

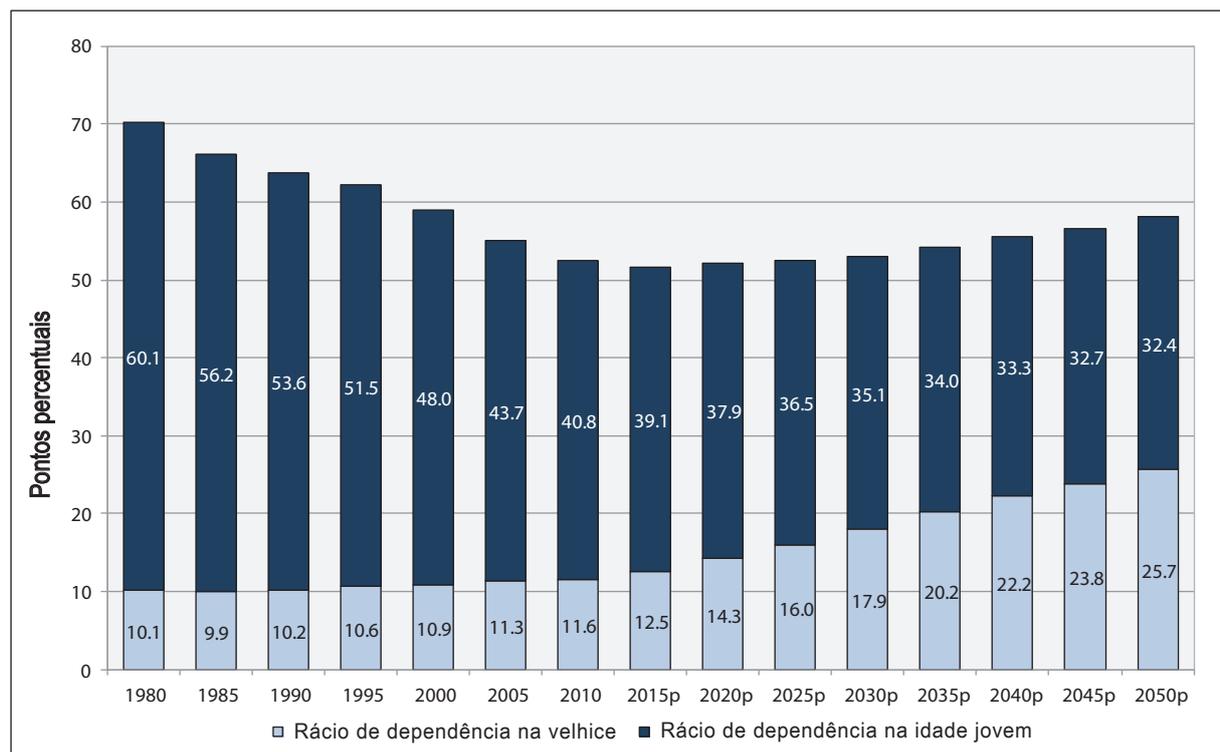
117. A avaliar pelas tendências do crescimento demográfico e do envelhecimento da população, dentro de uma década terão entrado no mercado 404 milhões de novos trabalhadores. Segundo as

previsões, o crescimento da mão-de-obra será especialmente intenso nos países em desenvolvimento, enquanto que em muitos países desenvolvidos o crescimento da população em idade ativa estagnar-se-á ou até diminuir-se-á.

118. O novo contexto demográfico e a sua interação com os mercados de trabalho têm repercussões profundas na dinâmica da migração. Estima-se que existam hoje em dia 105 milhões de migrantes economicamente ativos. A migração por motivos laborais é cada vez mais tida em consideração nas políticas de emprego dos países de origem e de destino. É provável que o envelhecimento da população e o risco potencial de escassez de mão-de-obra e de competências laborais façam aumentar a procura de mão-de-obra migrante em setores económicos chave, como o da saúde e da prestação de cuidados.

119. Em geral, o rácio entre a população ativa e a que já não está em idade de trabalhar (também chamado rácio de dependência económica) aumentará a partir de 2015 (ver gráfico 1.11). Em 2050, por cada quatro pessoas em idade ativa haverá seis que dependerão dos rendimentos dessas quatro. Quando a desaceleração do crescimento da população diminui, cria-se um potencial “dividendo demográfico”, que pode ser aproveitado pelos países em desenvolvimento, através da adoção das políticas adequadas.

**Gráfico 1.11 Rácios mundiais de dependência total por idades, 1980-2050**



p = projeções.

Fonte: Nações Unidas (ONU): *Perspetivas Demográficas Mundiais*, 2010.

120. As vantagens do dividendo demográfico não se obtêm automaticamente; dependem das instituições e das políticas. Um requisito básico é um grande empenho em maximizar a criação de emprego produtivo. O elevado nível de desemprego jovem, a baixa qualidade do emprego e as reduzidas taxas de participação na mão-de-obra, problemas que atualmente prevalecem em muitos países africanos e asiáticos, reduzem os benefícios que seriam proporcionados por uma mão-de-obra profissionalmente mais numerosa.

121. Pelo contrário, na maioria dos países desenvolvidos, é o envelhecimento da população que constitui o principal desafio demográfico, embora este também já esteja a afetar alguns países em desenvolvimento. À medida que as taxas de dependência das pessoas idosas aumentam, o financiamento da proteção social, especialmente dos cuidados de saúde e das pensões torna-se mais difícil. Existe ainda o risco de a escassez de mão-de-obra e de competências laborais impedirem o crescimento.

122. A resolução adotada pela Conferência Internacional do Trabalho em 2013 enfatiza que, para fazer face ao desafio demográfico, os mandantes tripartidos deveriam formular uma combinação de políticas ampla e inovadora que reconhecesse a interdependência entre as alterações demográficas, o emprego, a migração laboral, a proteção social e o desenvolvimento económico. Esta combinação deveria incluir políticas para promover o emprego jovem, prevenir e combater a discriminação por motivos de idade, promover a igualdade de géneros, integrar os trabalhadores com deficiência, erradicar o trabalho infantil e garantir uma boa gestão da migração laboral. Todas as políticas devem ter uma visão a longo prazo que abarque o ciclo vital<sup>93</sup>.

123. O aumento da participação dos grupos subrepresentados na população ativa é um elemento essencial das respostas a formular. Para conseguir esse aumento, será fundamental criar empregos de qualidade, bem como políticas de apoio às famílias e de conciliação entre a vida familiar e profissional, incluindo os serviços de cuidados das crianças e das pessoas idosas, a proteção à maternidade e o trabalho em regime de tempo parcial, mutuamente acordado e livremente escolhido. As políticas de formação integradas e coerentes, em função das necessidades do mercado de trabalho, e as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida são fatores essenciais.

124. Haverá também que criar e manter sistemas abrangentes de segurança social adequados e sustentáveis, que tenham em conta o novo contexto demográfico. São igualmente necessários pisos de proteção social, a fim de assegurar, no mínimo, que todos tenham acesso a cuidados de saúde essenciais e à segurança do rendimento básico durante o ciclo de vida<sup>94</sup>.

125. O diálogo social é fundamental para fazer face aos desafios colocados pelo novo contexto demográfico e para encontrar respostas eficazes, equitativas e sustentáveis para os desafios demográficos.

126. No plano de seguimento, adotado pelo Conselho de Administração em novembro de 2013, identificaram-se as medidas que o BIT poderia adotar para apoiar a ação dos mandantes da OIT, numa perspetiva integrada de emprego e proteção social<sup>95</sup>.

### 1.2.3. A desigualdade e as suas implicações

127. Observa-se uma tendência mundial para o agravamento da desigualdade de rendimentos (ver gráfico 1.12),<sup>96</sup> tanto na distribuição dos rendimentos pessoais entre os indivíduos ou as famílias, como na distribuição do rendimento nacional entre lucros e salários.

---

93 OIT: *Resolução sobre o emprego e a proteção social no novo contexto demográfico, Relatório IV*, Conferência Internacional do Trabalho, 102.ª Sessão, Genebra, 2013.

94 OIT: *Recomendação de Pisos de Proteção Social*, 2012 (N.º 202), Conferência Internacional do Trabalho, 101.ª Sessão, Genebra, 2012.

95 OIT: *Questões decorrentes do trabalho da 102.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho: seguimento da resolução em matéria de emprego e proteção social no novo contexto demográfico*, Conselho de Administração, 319.ª Sessão, Genebra, outubro. 2013, GB.319/INS/3/3.

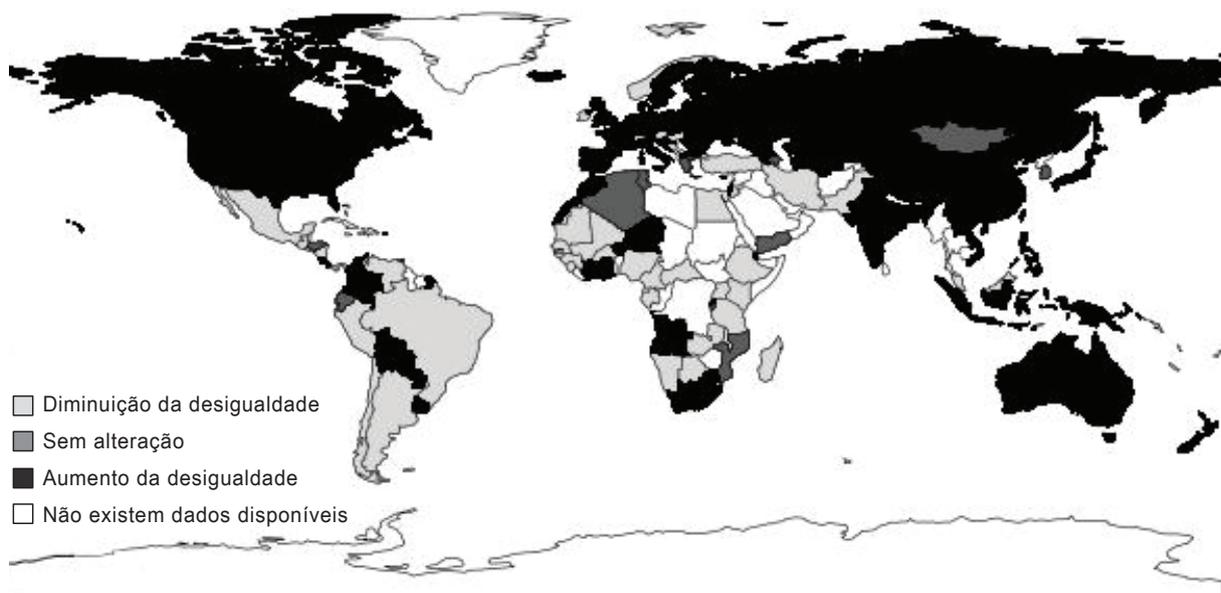
96 J. Berg: *Labour market institutions and inequality Building social justice in the 21st century* (Cheltenham e Geneva, brevemente).

128. Em geral, a desigualdade de rendimentos (medida segundo o coeficiente de Gini) nos países de elevados rendimentos acentuou-se nas últimas três décadas, com um aumento do valor médio, que passou de 28,7 para 30,1 entre 1980 e 2005. Em contrapartida, nos países de baixos e médios rendimentos, a desigualdade diminuiu, com um decréscimo do valor mediano, que passou de 43,0 em 1980 para 39,8 em 2005. Contudo, estes números também indicam que, globalmente, os níveis de desigualdade nos países em desenvolvimento são significativamente superiores aos dos países desenvolvidos.

129. A variação da desigualdade de rendimentos difere de região para região. Entre 1980 e 2005 observa-se uma ligeira tendência para a baixa na Ásia Oriental e no Pacífico, no Médio Oriente, no Norte de África e na África Subariana. Em contraste, a desigualdade de rendimentos acentuou-se na Europa, na Ásia Central, na América Latina e nas Caraíbas<sup>97</sup>.

130. Importa salientar que os dados relativos à parte dos rendimento mais elevados indicam uma tendência de subida da proporção do rendimento nacional absorvido por 1% dos beneficiários de rendimentos mais elevados, num grupo selecionado de países de baixos e médios rendimentos (ver gráfico 1.13)

**Gráfico 1.12. Variações da desigualdade em todo o mundo**

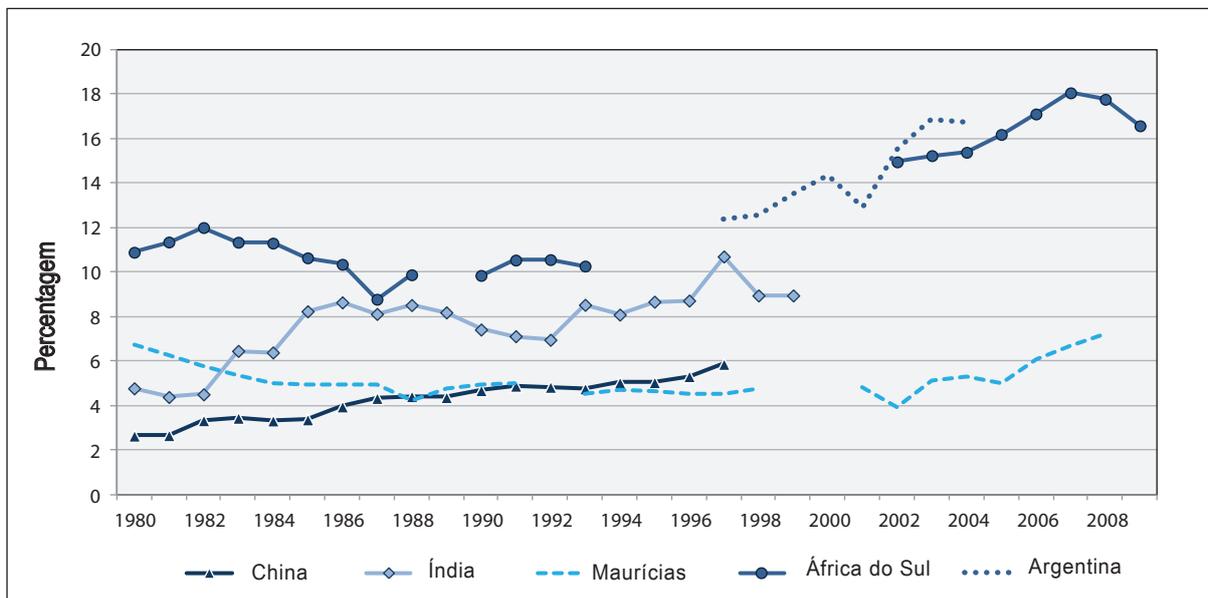


Nota: o método de medição utilizado consiste na comparação entre o coeficiente do Gini no primeiro ano do período de 1990-1995, relativamente ao qual existem dados disponíveis, e o último ano do período de 2005-2010, relativamente ao qual também existem dados disponíveis; devido à escassez de dados referentes aos países africanos, neste caso aplicou-se uma definição menos rigorosa, utilizando os dados dos seguintes países e anos: Burkina Faso: 1994 e 2003; Camarões: 1990 e 2002; República Centroafricana: 1992 e 2003; Costa do Marfim: 1990 e 2002; Gâmbia: 1992 e 2003; Mauritânia: 1990 e 2000; Moçambique: 1996 e 2005; Nigéria: 1990 e 2004; República Unida da Tanzânia: 1990 e 2001.

Fonte: F. Solt: "Standardizing the World Income Inequality Database", in *Social Science Quarterly* (90(2)), p. 231-242; *Standardized World Income Inequality Database*, versão 3.1, Dez. 2011.

97 As alterações dos valores médios do coeficiente de Gini, entre 1980 e 2005, em todas as regiões são as seguintes: Ásia Oriental e Pacífico: -2,2; Europa e Ásia Central: 7,1; América Latina e Caraíbas: 2,6; Médio Oriente e Norte de África: -2,3; Ásia do Sul: -2,1; e África Subariana: -2,5.

**Gráfico 1.13. Proporção no rendimento nacional concentrado em 1% dos beneficiários de rendimentos mais elevados numa seleção de países de rendimentos baixos e médios, 1980-2009**

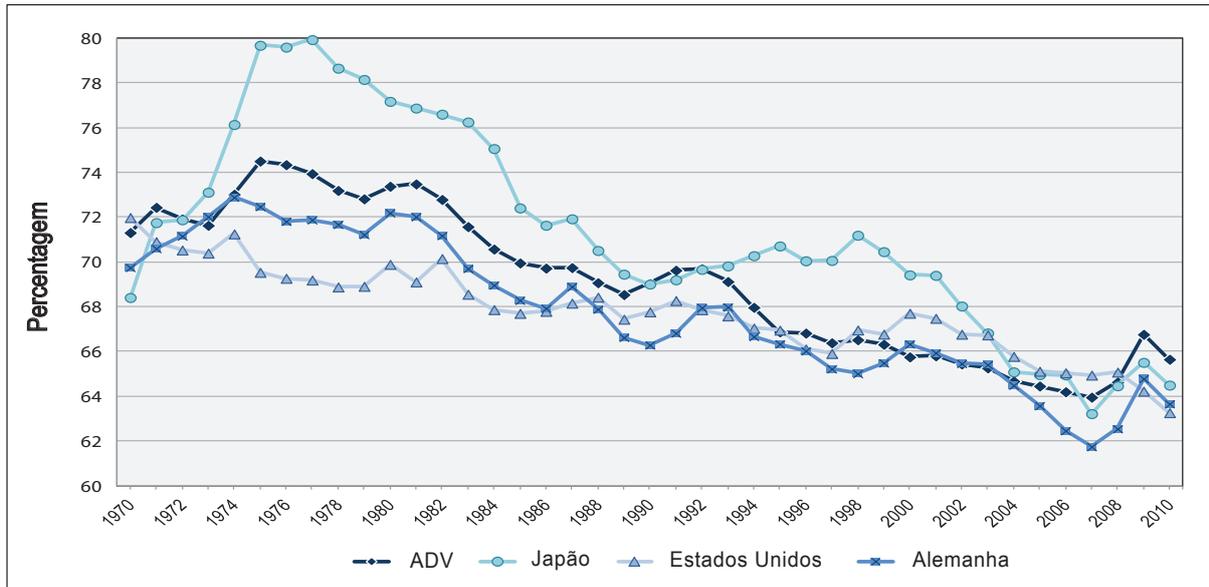


Fonte: F. Alvaredo et al.: *The World Top Incomes Database*, 2012, <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes>.

131. Mesmo antes da crise recente, a distribuição do rendimento nacional entre o trabalho e o capital era cada vez mais preocupante. O *Relatório Global sobre Salários de 2012/13* da OIT descreveu uma diminuição da participação do fator trabalho no rendimento nacional, num grupo de 26 economias desenvolvidas, que passou de mais de 75%, em média, em finais de 1970, para aproximadamente 65% nos anos que precederam a crise (ver gráfico 1.14(a)). Num grupo de 16 economias em desenvolvimento e emergentes, a participação do trabalho no rendimento nacional, que era de 62% no início da década de 1990, diminuiu para 58% imediatamente antes do início da crise (ver gráfico 1.14(b))<sup>98</sup>. Estas tendências confirmam as conclusões de estudos anteriores<sup>99</sup>.

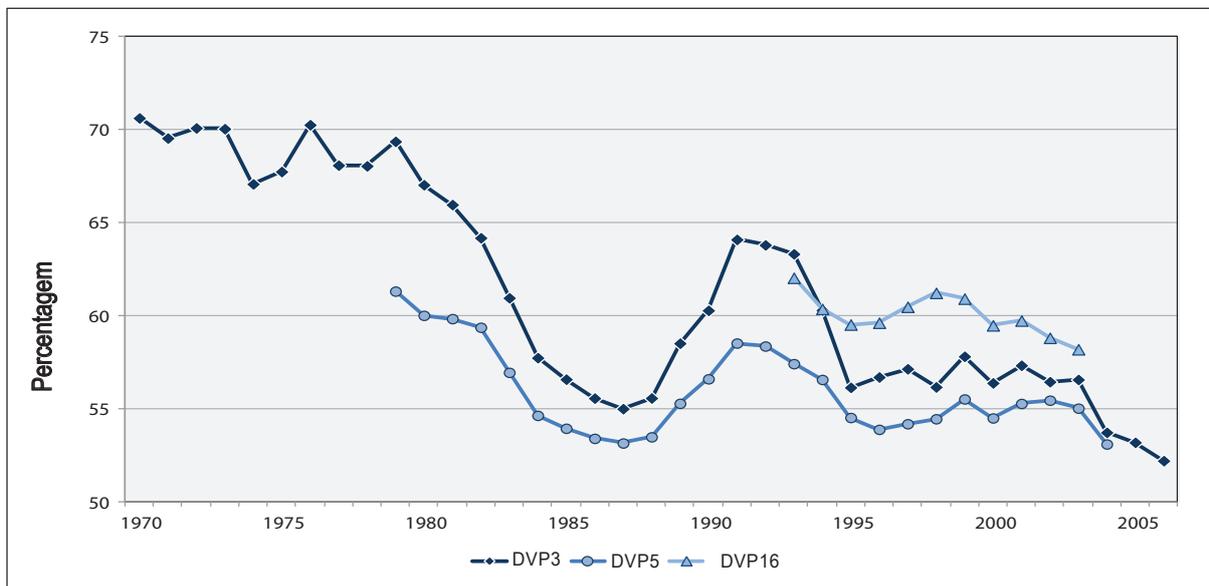
98 OIT: *Relatório Mundial sobre Salários de 2012/13: os salários e o crescimento equitativo*.

99 OCDE: *Perspetivas do Emprego 2012* (Paris, 2012).

**Gráfico 1.14(a). Participação ajustada do rendimento do trabalho nos países avançados, 1970-2010**

Nota: ADV = média não ponderada dos 16 países da OCDE com elevado rendimento.

Fonte: E. Stockhammer: *Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution*, *Conditions of Work and Employment Series No. 35* (Genebra, OIT, 2012); Comissão Europeia: Base de Dados Macroeconômicos Anuais.

**Gráfico 1.14(b). Participação ajustada do trabalho no rendimento nacional em economias em desenvolvimento e emergentes, 1970-2007**

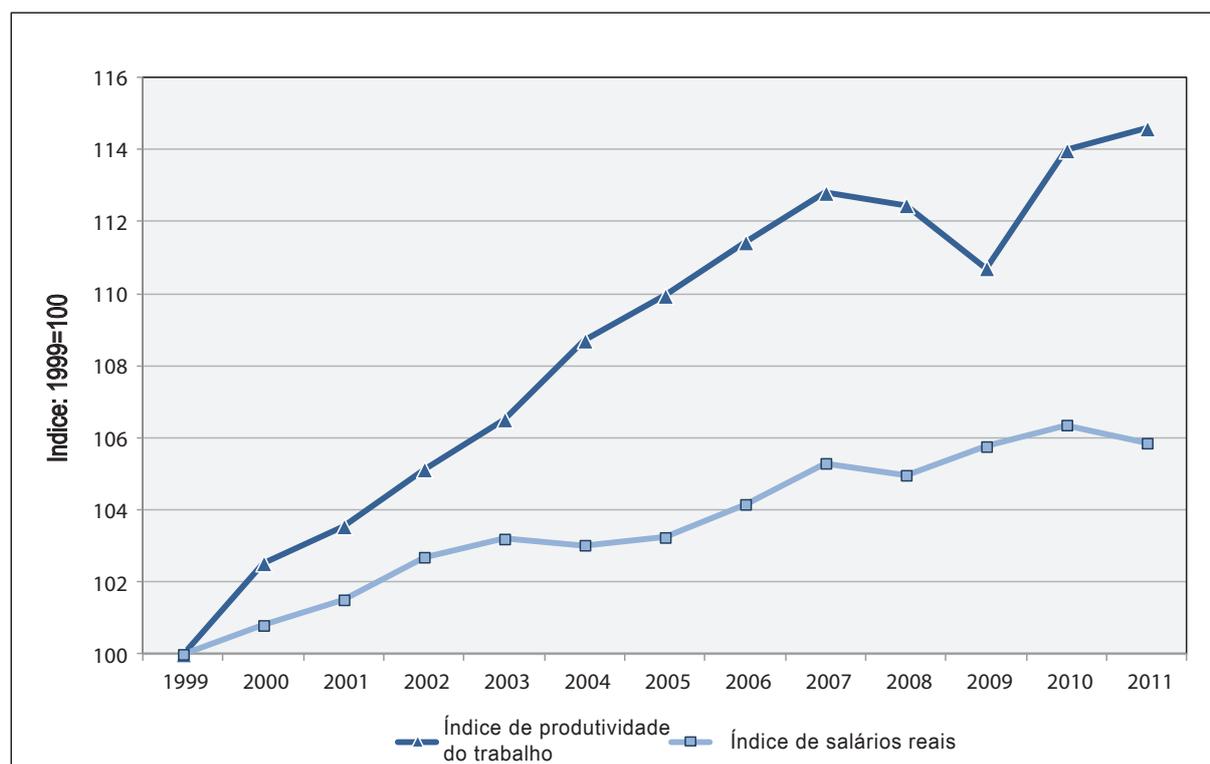
Nota: DVP3: República da Coreia, México e Turquia; DVP5: China, Quênia, República da Coreia, México e Turquia; DVP 16: Argentina, Brasil, Chile, China, Costa Rica, Quênia, República da Coreia, México, Namíbia, Omã, Panamá, Peru, Federação Russa, África do Sul, Tailândia e Turquia (tudo médias não ponderadas). Fonte: Ver a fonte do gráfico 1.14(a).

132. A diminuição da quota parte do trabalho no rendimento nacional está associada à divergência crescente entre as taxas de crescimento dos salários médios e da produtividade laboral (ver gráfico 1.15). Nas economias desenvolvidas, o crescimento da produtividade laboral foi mais de duas vezes superior ao dos salários médios desde 1999<sup>100</sup>. No entanto, esta conclusão reflete

100 OIT: *Relatório Global sobre os Salários de 2012/13: os salários e o crescimento equitativo*. cit.

sobretudo as tendências registadas nos países maiores, como os Estados Unidos, a Alemanha, o Japão, e não se aplica necessariamente a outros países. Os estudos baseados em dados empíricos atribuem a diminuição da quota parte do trabalho no rendimento nacional a vários fatores, entre os quais se pode mencionar o progresso tecnológico, a globalização, a influência cada vez maior dos mercados financeiros na economia real e a redução da filiação sindical.

**Gráfico 1.15. Variação dos salários reais e da produtividade em economias desenvolvidas, 1999-2011**



Fonte: OIT: Base de Dados de Salários Mundiais e OIT: Modelo Econométrico de Tendências, março 2012.

133. A diminuição da quota parte do trabalho no rendimento nacional a nível mundial também está relacionada com o aumento da desigualdade salarial. Assim, segundo o *Relatório Global sobre Salários 2012-13*, da OIT, o fosso entre os 10% de assalariados com rendimentos mais elevados e os 10% com rendimentos mais baixos aumentou em 23 de 31 países e a proporção de trabalhadores com salários baixos (definida como menos de dois terços do salário mediano) também aumentou em 25 de 37 países. Ao mesmo tempo, os salários dos trabalhadores mais bem remunerados, que representam 1% do total, também aumentaram. Este fenómeno observa-se especialmente nos Estados Unidos, mas também, em maior ou menor escala, no Japão, na Holanda, no Canadá, na Itália, em Espanha e no Reino Unido, mas não na Suécia, na Finlândia ou na Austrália<sup>101</sup>.

134. Investigações recentes do FMI e de outras instituições concluíram que, em geral, a consolidação orçamental nos países da OCDE teve efeitos importantes na distribuição do rendimento, gerou mais desigualdade e desemprego e provocou uma diminuição da quota parte dos salários no rendimento nacional. Os dados também sugerem que os ajustamentos baseados nas despesas

101 F. Alvaredo et al.: *The World Top Incomes Database, 2012*, [http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/top\\_incomes](http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/top_incomes).

tiveram, em média, efeitos distributivos mais importantes do que os ajustamentos fiscais<sup>102</sup>.

135. Para além do custo da desigualdade crescente em termos de justiça social e coesão, existem múltiplas ligações entre a desigualdade crescente e o emprego, que requerem mais investigações orientadas à definição de políticas. Uma grande desigualdade diminui a procura global e o consumo das famílias, além de restringir as oportunidades de criação de emprego. Tendo em conta que a propensão para o consumo é maior quando os rendimentos procedem dos salários do que quando resultam de lucros, a diminuição da quota parte dos salários no rendimento nacional gera a tendência para níveis mais reduzidos de procura efetiva. Embora em teoria esta tendência se possa contrariar com um aumento das despesas de investimento, mediante a aplicação dos lucros ou um aumento das exportações, graças à redução dos custos laborais, na prática isso não se verificou de forma generalizada, como já referimos<sup>103</sup>.

136. A desigualdade também está relacionada com os padrões de crescimento. O crescimento da mão-de-obra intensiva nos setores mais dinâmicos da economia é um meio eficaz de acelerar o crescimento e reduzir a pobreza, sem o custo que a crescente desigualdade de rendimentos representa.

137. Entre as medidas políticas que permitem combater a desigualdade em termos de rendimento e mercado de trabalho podemos mencionar a criação de emprego de qualidade e a redução do emprego informal, além de outras iniciativas, como despesas públicas eficientes e orientadas para os grupos vulneráveis, políticas salariais – principalmente salários mínimos bem concebidos, para proteger os assalariados de uma remuneração excessivamente baixa e pisos de proteção social nacionais e efetivos como elementos fundamentais dos sistemas nacionais de segurança social.

#### 1.2.4. A igualdade de género nos mercados de trabalho

138. Embora nas últimas décadas se tenham registado progressos, continuam a existir importantes desigualdades de género nos mercados de trabalho, a nível mundial. Em todas as regiões e em quase todos os países, as taxas de participação das mulheres na força de trabalho são muito inferiores às dos homens. Uma grande parte do emprego feminino continua a ser menos bem remunerado, menos seguro e menos prestigiado do que o masculino.

139. A nível mundial, em 2013, 49,1% das mulheres e 46,9% dos homens empregados encontravam-se numa situação laboral vulnerável. Esta diferença mundial relativamente pequena entre os homens e as mulheres com empregos precários, reflete diferenças mais pronunciadas no Norte de África (24,5 pontos percentuais), no Médio Oriente (9,5 pontos) e na África Subsariana (15 pontos)<sup>104</sup>.

140. A segregação de género no trabalho persiste em todo o mundo, embora tenha diminuído em muitas economias, em parte porque a importância relativa das diferenças de género no capital

102 Agnello e R. Sousa: *How do banking crises impact on income inequality?*, *Série de Documentos de Trabalho 30/2011* (Departamento de Investigação de Políticas Económicas, Universidade do Minho); L. Ball et al.: *The distributional effects of fiscal consolidation*, *Documento de Trabalho do FMI WP/13/151* (Washington, DC, 2013); e J. Woo et al.: *Distributional consequences of fiscal consolidation and the role of fiscal policy What do the data say?*, *Documento de Trabalho do FMI WP/13/195* (2013).

103 OIT: *The global crisis: Causes, responses and challenges* (Genebra, 2011).

104 OIT: *Tendências Mundiais do Emprego Feminino 2012*, op. cit.

humano, especialmente na educação, é cada vez menor<sup>105</sup>.

141. Também se observam diferenças importantes de género na composição setorial do emprego. A nível mundial, 49,4% das mulheres trabalhadoras estavam empregadas no setor dos serviços, em 2013; nos homens esta percentagem era de 42,3%. No mesmo ano, 26,7% dos homens empregados trabalhavam no setor industrial, em comparação com 17,4% de mulheres, e 31% dos homens estavam empregados no setor agrícola, comparativamente com 33,2% de mulheres. No entanto, a parte correspondente ao trabalho agrícola nos valores totais do emprego feminino era muito mais elevada na Ásia do Sul, no Médio Oriente e no Norte de África, regiões onde a taxa geral de emprego feminino é consideravelmente inferior à dos homens: nestas regiões, a desigualdade de género traduzia-se em 23,9, 13,1 e 12,4 pontos percentuais, respetivamente<sup>106</sup>. Na Ásia do Sul, o peso da agricultura no emprego feminino diminuiu em 1992 de 76,4% para 64,8% em 2013; nos homens, essa redução foi muito mais significativa, isto é, de 56,4% para 40,9% durante o mesmo período. As mulheres continuam a ser marginalizadas neste setor, o que resulta na sua pobreza persistente.

142. A globalização crescente permitiu a incorporação das mulheres dos países em desenvolvimento no trabalho remunerado, por vários meios, e muitas trabalham atualmente nas zonas francas industriais de exportação, na agricultura orientada para a exploração e, cada vez mais, como trabalhadoras migrantes independentes. Porém, estes empregos nem sempre são de boa qualidade ou seguros. Em muitos países em desenvolvimento, a crise recente levou ao despedimento de um grande número de trabalhadoras, que recebiam uma baixa remuneração na indústria transformadora vocacionada para a exportação. Não dispondo de muitas outras oportunidades de emprego, as mulheres costumam converter-se em trabalhadoras informais, tornando-se, portanto, ainda mais pobres e mais desprotegidas<sup>107</sup>.

143. Como já se referiu, em quase todos os países, o setor informal emprega mais mulheres do que homens, sobretudo nos setores não agrícolas<sup>108</sup>. Isso explica em parte porque é que mais mulheres trabalhadoras vivem em condições de pobreza e estão numa situação mais vulnerável, em comparação com os homens, especialmente em contextos de crise, conflitos civis e desastres naturais<sup>109</sup>. Em todo o mundo, mais homens do que mulheres estão protegidos por sistemas de segurança social.

144. Nos países em desenvolvimento mais pobres, principalmente na África Subsaariana, a pandemia de VIH e a SIDA afeta as mulheres de forma desproporcionada.

145. A pobreza persistente e as escassas oportunidades de emprego estão a obrigar cada vez mais as mulheres a emigrar das zonas rurais para as zonas urbanas e para outros países. A maioria das mulheres que emigram para outros países para trabalhar normalmente só conseguem empre-

---

105 T. Sparreboom: *Gender equality, part-time work and segregation, comunicação apresentada no 73º Fórum sobre o Trabalho Decente*, OIT, Genebra, 2013 (não publicada).

106 OIT: *Tendências Mundiais do Emprego 2014: Risco de uma recuperação sem emprego?*, op. cit.

107 N. Otobe: *Global economic crisis, gender and employment: The impact and policy response, Documento de Trabalho sobre o Emprego N.º 74* (Genebra, OIT, 2011); a OIT e o Banco Asiático de Desenvolvimento: *As mulheres e os mercados de trabalho na Ásia: Reequilíbrio para a igualdade de género*, 2011.

108 OIT: *Atualização da estatística sobre o emprego na economia informal* (Genebra, 2012) e OIT: *O trabalho digno e a economia informal, Relatório VI*, Conferência Internacional do Trabalho, 90.ª Sessão, Genebra, 2002; M. Carr, M.A. Chen e J. Tate: “*Globalization and home-based workers*”, in *Feminist Economics* (2000, 6(3)), pp. 123-142; M. Chen, J. Sebstad e L. O’Connell: “*Counting the invisible workforce: The case of home-based workers*”, in *World Development* (1999, 27(3)), pp. 603-610.

109 G. Hemmings-Gapihan: “*Climate change, subsistence farming, food security and poverty: The consequences of agricultural policies on women and men farmers in Burkina Faso and Côte d’Ivoire*”, in *Africa Policy Journal, IV* (Boston, Universidade de Harvard, 2008).

gos de categoria inferior, como o trabalho doméstico. Observa-se uma tendência alarmante para a exploração, o abuso e a violência contra as trabalhadoras e as crianças migrantes, em particular o tráfico para o trabalho doméstico e para o sexo comercial<sup>110</sup>. Assim, em 2010, 83% dos trabalhadores domésticos a nível mundial, cujo número se estimava em 53,6 milhões, eram mulheres, muitas delas migrantes<sup>111</sup>. Mais de metade de todos os trabalhadores domésticos não estão abrangidos por nenhuma legislação que limite o seu horário de trabalho semanal, mais de um quinto não tem direito a auferir um salário mínimo e mais de um terço das trabalhadoras domésticas não tem direito a licença de maternidade<sup>112</sup>.

146. A transição demográfica examinada na secção 1.2.2 tem repercussões concretas para as mulheres. Assim, por exemplo, o número de mulheres que correm o risco de pobreza na velhice está a aumentar, sobretudo nos países onde não existe uma pensão básica. As mulheres também são as principais prestadoras de cuidados, remunerados ou não<sup>113</sup> e, em muitos países em desenvolvimento, a carga do trabalho doméstico em casa ou do trabalho de prestação de cuidados não remunerado limita muito significativamente a sua capacidade para concorrer a um emprego remunerado. Os dados sobre a utilização do tempo indicam que em África e na Ásia as mulheres dedicam 80% do tempo total ao trabalho doméstico não remunerado.

147. Um elemento positivo é que o reforço da participação da mulher na mão-de-obra pode ser uma medida política importante para fazer face à transição demográfica, compensando a diminuição da população em idade ativa, provocada pelo envelhecimento, e evitando um aumento significativo da taxa de dependência das pessoas com mais idade. No Egito, na Índia e na África do Sul, por exemplo, a taxa de dependência económica pode diminuir quase para metade, incrementando a participação da mulher na mão-de-obra até 90% da participação masculina.

148. Uma causa fundamental da baixa participação da mulher no emprego remunerado continua a ser o peso das responsabilidades familiares, mesmo nos países desenvolvidos. O custo da subcontratação do trabalho doméstico, por exemplo, a contratação de empregados para realizarem esse serviço, o pagamento de serviços de creche e a compra de alimentos preparados absorve uma parte importante dos potenciais rendimentos do trabalho.

149. A prestação de serviços de creche acessíveis é um requisito importante para reforçar a taxa de participação da mulher no mercado de trabalho e para conseguir a igualdade em termos de remuneração e perspectivas de carreira.

150. As diferenças salariais entre homens e mulheres continuam a ser problemáticas. No gráfico 1.16 está indicada a variação da diferença salarial média entre homens e mulheres, de 1999 a 2007 e 2008 a 2011, com a respetiva evolução durante a crise, em todos os países relativamente aos quais se dispõe de dados. Os dados revelam que, na maioria dos países, esta diferença diminuiu durante os anos da crise. No entanto, isso não significa que a situação da mulher tenha evoluído favoravelmente. A redução da diferença salarial entre homens e mulheres pode dever-se à deterioração das condições do mercado de trabalho para os trabalhadores masculinos comparativamente

110 OIT: *Prevenir a discriminação, a exploração e o abuso de mulheres trabalhadoras migrantes: um guia informativo*, Genebra, 2003; F. Laczko and E. Gozdzik: "Data and research on human trafficking: A global survey", in *International Migration* (Genebra, Organização Internacional para a Migração, 2005, 43(1/2)).

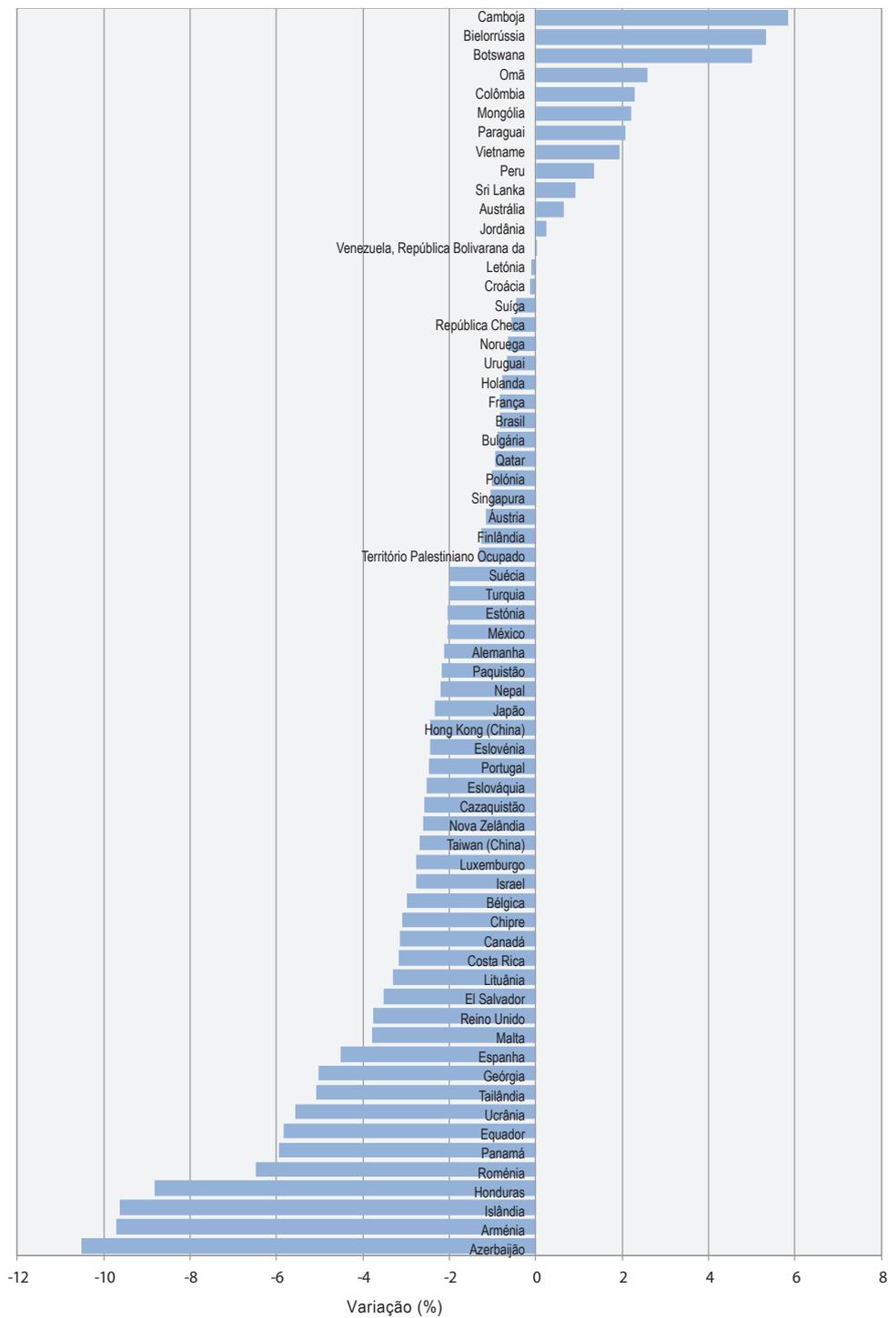
111 Por exemplo, no Sri Lanka, a migração laboral feminina tem vindo a aumentar na última década, constituindo quase metade do número total de trabalhadores migrantes. Em 2010, de todas as mulheres trabalhadoras migrantes 86,36% estavam empregadas no setor doméstico (N. Otake: *Globalization, employment and gender in the open economy of Sri Lanka*, Documento de Trabalho sobre o Emprego N.º 138 (Genebra, OIT, 2013);

112 OIT: *Trabalhadores domésticos em todo o mundo: estatísticas mundiais e regionais e extensão da proteção legal* (Genebra, 2013).

113 OIT: *Emprego e proteção social no novo contexto demográfico*, op. cit.

às mulheres. Em 2009, por exemplo, a diferença salarial foi menor devido a uma redução dos salários auferidos pelos homens, em resultado da diminuição do número de horas trabalhadas<sup>114</sup>.

**Gráfico 1.16. Variações das diferenças de remuneração por sexo entre 1999-2007 e 2008-2011**



Fonte: OIT: *Base de Dados dos Salários a Nível Mundial*.

114 S. Anspal, L. Kraut and T. Room: *Sooline palgalohe Eestis: empiiriline analuus* [Disparidades salariais na Estónia: análise empírica, Centro Estoniano de Investigação Aplicada, Centro de Estudos Políticos, Ministério dos Assuntos Sociais, 2010].

151. Uma condição prévia essencial é a incorporação no quadro jurídico nacional de uma legislação sólida em matéria de igualdade. As normas laborais da OIT dão importantes orientações nessa matéria.

152. A negociação coletiva é uma ferramenta importante para promover a igualdade de género. Existem dados concludentes do seu contributo para a redução do nível de desigualdade salarial em geral e das diferenças salariais entre homens e mulheres em particular. Contudo, os efeitos positivos da negociação coletiva na igualdade de género serão mais notórios quando a taxa de filiação sindical das mulheres for elevada e elas puderem fazer ouvir a sua voz nos sindicatos.

153. A fixação e aplicação de um salário mínimo é um mecanismo especialmente eficaz para reduzir as diferenças salariais entre homens e mulheres.

154. As modalidades de trabalho a tempo parcial e flexível podem ajudar as mulheres a conciliar as suas responsabilidades profissionais e familiares sempre que estejam abrangidas por uma regulamentação e proteção adequadas. Caso contrário, as próprias mulheres pagam o preço em termos de uma menor segurança no emprego e menos direitos a prestações sociais, como já se referiu. Além disso, a organização flexível do tempo de trabalho, tanto para os homens como para as mulheres, permitiria uma distribuição mais equitativa das responsabilidades familiares entre ambos. Por outro lado, e tendo em conta que uma grande parte do emprego feminino é precária, torna-se essencial promover a igualdade de acesso da mulher aos recursos produtivos, aos serviços empresariais, ao crédito, à tecnologia e aos mercados, facilitando e apoiando o desenvolvimento do empreendedorismo e o poder socioeconómico das mulheres.

155. A persistência das desigualdades de género diminui o potencial de crescimento das economias. As políticas económicas e sociais e, em particular, as do emprego, terão de integrar cada vez mais o objetivo de promover ativamente a igualdade de género. As instituições e políticas do mercado de trabalho devem facilitar a incorporação da mulher no emprego e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades salariais e oferecer-lhes as mesmas prestações sociais e condições de emprego. Estas políticas devem ser integradas num conjunto mais amplo de políticas que abordem as causas fundamentais da desigualdade de género no trabalho e, em particular, garantam a igualdade de acesso à educação, erradiquem a discriminação de género e promovam uma maior igualdade entre homens e mulheres na divisão do trabalho doméstico. Todos estes elementos constituem o núcleo de uma das iniciativas para o centenário da OIT proposta pelo Diretor-Geral - a iniciativa Mulheres no Trabalho<sup>115</sup>.

#### 1.2.5. Transição para um desenvolvimento ecologicamente sustentável

156. Muitas tendências a longo prazo ligam diretamente o meio ambiente ao mundo do trabalho, tema debatido na reunião da CIT em 2013. Estima-se que, em 2050, a população mundial atingirá 9 mil milhões de seres humanos e que a dimensão da economia mundial duplicará ou triplicará, pelo que a escassez de recursos terá uma incidência cada vez maior nos padrões de produção e emprego. Os efeitos das mudanças climáticas, os desastres naturais, a contaminação, a degradação do meio ambiente e o esgotamento dos recursos têm graves consequências negativas sobre o crescimento económico, o emprego e o desenvolvimento social.

115 OIT: *Para o centenário da OIT: Realidades, renovação e compromisso tripartido, Relatório do Director-geral, Relatório I(A)*, Conferência Internacional do Trabalho, 102.ª Sessão, 2013.

157. O esgotamento dos recursos naturais, a degradação do meio ambiente e as mudanças climáticas têm enormes repercussões físicas, como os danos causados na agricultura e nas infraestruturas, a maior escassez dos recursos de água doce e os riscos para a saúde humana. Se as pessoas pobres não forem ativamente protegidas através de políticas específicas (especialmente nas zonas rurais) sofrerão de forma desproporcionada, em particular devido ao aumento dos preços da terra, da água e dos alimentos e à deterioração das condições de vida.

158. Os fatores ambientais, em particular as mudanças climáticas, já são um importante motor de migração, tanto interna como transfronteiriça. O Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) estima que, em 2002, 24 milhões de pessoas, em todo o mundo, se tornaram refugiados devido a inundações, fome e outros fatores ambientais, número que é superior à soma de todos os outros refugiados registados, incluindo devido a conflitos armados. Prevê-se que, antes de meados do século, a subida do nível do mar, inundações mais severas e secas mais intensas possam causar a deslocação permanente de entre 150 e 200 milhões de pessoas. Os mais pobres serão forçosamente o grupo mais vulnerável aos efeitos das mudanças climáticas, cujo impacto cada vez maior pode anular muitos dos avanços em matéria de redução da pobreza, realizados na última década.

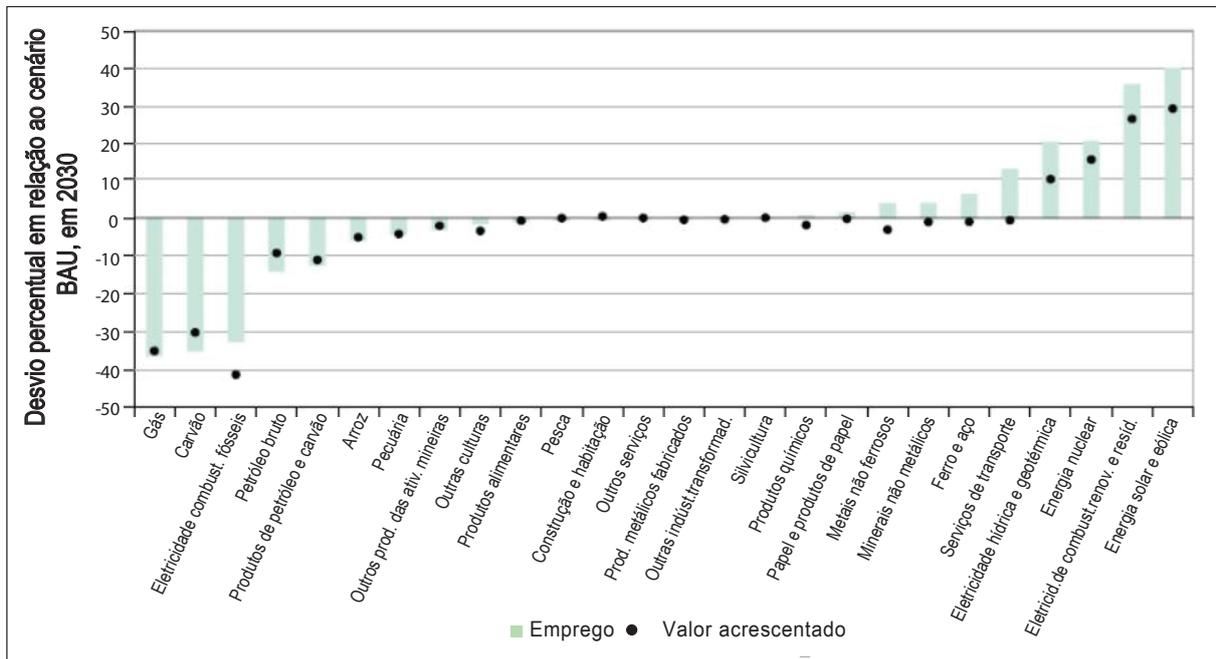
159. A nível mundial, cada vez mais pessoas, incluindo no setor privado, consideram que é urgente e necessário aplicar estratégias que permitam uma transição centrada no emprego, para um desenvolvimento ecologicamente sustentável, a fim de aproveitar o potencial de resultados que sejam benéficos para todas as partes, do ponto de vista da sustentabilidade económica, social e ambiental. A “ecologização” das economias envolve mudanças estruturais profundas, que variam consoante o nível de desenvolvimento dos países.

160. Em todo o mundo, cada vez mais países, entre os quais os Estados Unidos, a China e os Estados-Membros da União Europeia, estão a adotar políticas climáticas e estratégias de crescimento ecológico que aceleram os investimentos em tecnologias com baixa emissão de carbono e deslocam a procura para bens e serviços amigos do ambiente. A revolução originada pelas TIC e a globalização dos mercados nos países europeus conduziram a uma redistribuição total, entre os diferentes setores, de 20% dos empregos entre 1995 e 2005; estima-se igualmente que uma estratégia de desenvolvimento com baixas emissões de carbono, no sentido de diminuir em 30% as emissões de dióxido de carbono, afetará menos de 1% do número total de empregos em 2030 (ver gráfico 1.17)<sup>116</sup>.

---

116 J. Chateau, A. Saint-Martin e T. Manfredi: “*Employment impacts of climate change mitigation policies in OECD: A general-equilibrium perspective*”, Documentos de Trabalho da OCDE sobre o Ambiente N.º 32 Paris, 2011.

**Gráfico 1.17. Alterações da composição setorial do emprego associadas a uma política ambiciosa de atenuação das alterações climáticas nos países da OCDE**



BAU = *business as usual*.

Fonte: Chateau et al.: 2011 (ver nota 88).

161. Porém, os custos da transição recairão em determinadas indústrias, normalmente localizadas em zonas geográficas bem definidas (como a exploração das minas de carvão). Além disso, embora o emprego nas indústrias com maior nível de emissões de carbono represente apenas uma pequena percentagem, essas indústrias empregam um número relativamente elevado de trabalhadores pouco qualificados.

162. A combinação adequada de políticas, que foi objeto de extensos debates na reunião da CIT, em 2013, poderia facilitar a mudança estrutural para economias mais sustentáveis ao diminuir a perda de empregos e contribuir inclusivamente para a criação de novos empregos e para uma transição equitativa<sup>117</sup>.

163. O Diretor-Geral da OIT propôs uma iniciativa verde “para levar à prática a dimensão do trabalho digno na transição para um desenvolvimento com baixas emissões de carbono, sustentável e capaz de facilitar a contribuição tripartida para esse objetivo”<sup>118</sup>.

### 1.2.6. Desajustamento entre a oferta e a procura de competências

164. Não obstante os importantes progressos alcançados em matéria de desenvolvimento da educação, tanto nos países em desenvolvimento como nos países industrializados, a inadequação das competências profissionais continua a ser motivo de preocupação. A oferta excessiva ou o défice de determinadas competências provocam o aumento do desemprego, o que, por sua vez,

117 OIT: *Recomendação (Nº 202) relativa aos Pisos Nacionais de Proteção Social*, 2012; e OIT: *Resolução sobre desenvolvimento sustentável, trabalho digno e empregos verdes*, Conferência Internacional do Trabalho, 102.ª sessão, Genebra, 2013.

118 OIT: *Para o centenário da OIT: Realidades, renovação e compromisso tripartido*, op. cit., p. 28.

contribui para a desprofissionalização e para um maior desajuste. Os défices de mão-de-obra qualificada também podem atrasar a transformação estrutural de uma economia para setores mais produtivos, reduzir a produtividade das empresas ao serem obrigadas a contratar trabalhadores que não possuem as competências profissionais exigidas pelo posto de trabalho, ou a recorrer a tecnologias ou modalidades de organização do trabalho que também não são ótimas, e provocar uma maior desigualdade salarial, já que as competências profissionais são mais valorizadas.

165. Nos países desenvolvidos e em alguns países menos desenvolvidos, o problema do desfazamento entre a oferta e a procura de competências profissionais deve-se geralmente à “sobreducação” ou “sobrequalificação”, o que significa que os anos investidos na educação ou o nível de qualificação adquirido ultrapassam as necessidades do mercado de trabalho. Nesses países, os níveis de educação melhoraram de forma constante nas últimas décadas. A percentagem de pessoas com qualificações superiores (ensino pós-secundária) na UE aumentará para 37% em 2020<sup>119</sup>. Provavelmente, a crise económica acentuará essa tendência para a sobrequalificação, já que, perante a falta de emprego, muitos jovens optaram por prolongar os seus estudos.

166. O aumento dos níveis de educação à escala mundial tem numerosas repercussões. De facto, os jovens com baixas qualificações ou não qualificados têm cada vez mais dificuldade em ser competitivos no mercado de trabalho e a concorrência entre os jovens altamente qualificados para os postos de trabalho oferecidos é cada vez mais renhida. Além disso, prevê-se que a oferta de qualificações superiores aumente mais rapidamente do que a procura de trabalhadores altamente qualificados. Assim, as pessoas estarão mais dispostas a aceitar empregos para os quais estão sobrequalificadas<sup>120</sup>.

167. Embora o excesso de qualificações possa ser benéfico para definir e melhorar os postos de trabalho e aumentar a produtividade das empresas, este desajuste implica um menor rendimento dos investimentos em educação e formação tanto, a nível individual como da economia em geral. Está demonstrado que a sobrequalificação perdura geralmente após os períodos de crise e que, muitas vezes, provoca uma diminuição da produtividade, já que as pessoas podem sentir-se desanimadas e frustradas nos seus postos de trabalho e as competências não utilizadas tornam-se obsoletas<sup>121</sup>. Além disso, as sociedades estão a perder competências valiosas e a renunciar ao aumento da produtividade que se poderia obter se esses jovens tivessem empregos à altura do seu nível de qualificações<sup>122</sup>.

168. A sobrequalificação também pode conduzir a um défice de competências em determinados setores que necessitam de competências profissionais de nível baixo ou intermédio<sup>123</sup>. Esta tendência verifica-se não só nos países desenvolvidos, mas também, mais recentemente, nos países em desenvolvimento; e, se a tendência se mantiver, prevê-se para 2020 um défice de 45 milhões de trabalhadores qualificados para trabalhar em indústrias transformadoras e serviços de mão-de-obra intensiva, só nos países em desenvolvimento<sup>124</sup>. Além disso, embora a oferta de pessoas com

---

119 Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop): *Oferta e procura futuras de competências na Europa: Previsão 2012*, Documento de Investigação N.º 26 (Luxemburgo, 2012).

120 *ibid.*

121 Cedefop: *Desafio da compatibilidade entre a oferta e a procura de competências: análise da incompatibilidade entre a oferta e a procura de competências* (Luxemburgo, 2010).

122 OIT: *Tendências Mundiais do Emprego Jovem 2013, Uma geração em risco*, op.. Metade dos jovens não tem a certeza de que a educação pós-secundária tenha melhorado as suas possibilidades de encontrar emprego. Ver McKinsey: *Education to employment: Designing a system that works* (2012).

123 ManpowerGroup: *Talent shortage survey: Research results* (Milwaukee, 2013); Cedefop: *Future skills supply and demand in Europe: Forecast 2012*, op. cit.

124 McKinsey: *The world at work: Jobs, pay and skills for 3,5 billion people* (2012).

elevado nível de instrução possa ser excessiva, a procura de competências específicas nos setores económicos, baseados no conhecimento e na inovação, continua por satisfazer: existe um défice generalizado de engenheiros, cientistas e médicos a nível mundial.

169. Nos países em desenvolvimento sucede o contrário, o que significa que existe um baixo nível de instrução ou de qualificações. Assim, por exemplo, 82% dos jovens do Malawi, 56% do Camboja e 55% do Togo desempenham funções que requerem um nível de instrução superior ao que possuem. O nível de instrução insuficiente nos países de baixos rendimentos traduz-se num reduzido crescimento da produtividade e em escassas possibilidades de diversificação económica. A falta de qualificações também está na origem da tendência para um maior descontentamento dos jovens no emprego em comparação com os que estão sobrequalificados<sup>125</sup>.

170. O processo de mudança tecnológica, que favorece os trabalhadores mais qualificados a que aludimos e as transferências de tecnologia para os países em desenvolvimento, aumentam a procura de empregos que tendem a utilizar menos competências manuais na produção e, cada vez mais, capacidades cognitivas não rotineiras e polivalentes, mesmo nas profissões tradicionais.

171. Nos países em desenvolvimento, a taxa de desemprego entre as pessoas com níveis de educação superior é cada vez maior, o que diminui o rendimento do investimento na educação e não permite aproveitar um capital humano que poderia ser utilizado no emprego produtivo. No Norte de África, as taxas de desemprego entre as pessoas com estudos universitários figuram entre as mais elevadas do mundo; em 2010, a taxa de desemprego na Argélia era de 21,4%, no Egito de 18,9% e em Marrocos de 17,4%. Na Argélia e no Egito, estas taxas são superiores às registadas entre as pessoas com instrução primária ou secundária<sup>126</sup>. Isso deve-se, entre outras razões, à reduzida criação de empregos formais e de qualidade no setor privado, à grande dimensão da economia informal e à preferência dos licenciados por empregos de grande qualidade e uma maior segurança no emprego (normalmente no setor público).

172. A coexistência paradoxal do desemprego e da escassez de mão-de-obra converteu-se num fenómeno persistente. Existe uma grande procura não só em profissões que requerem instrução superior, mas também de técnicos, operários e trabalhadores manuais, ou seja, trabalhadores com educação ou formação técnica ou profissional<sup>127</sup>. Segundo vários inquéritos mundiais realizados recentemente, entre 35% e 40% dos empregadores contactados têm dificuldades em preencher as suas vagas de emprego devido à escassez de pessoal qualificado. Estas percentagens representam a maior proporção de empregadores preocupados com o défice de mão-de-obra qualificada desde 2007<sup>128</sup>.

173. Estes desequilíbrios podem ocorrer por diversas razões. Alguns devem-se a disfunções dos mercados relacionadas com a assimetria da informação relativa à oferta e à procura de mão-de-obra. Importa referir outros fatores como a falta de flexibilidade salarial, a escassa mobilidade geográfica, os custos da formação ou da mobilidade, ou decisões subjetivas baseadas em opções de carreira ou nos salários. As políticas públicas também têm influência: as políticas industriais ou de investimento podem gerar uma procura repentina de certos tipos de qualificações difíceis de encontrar no mercado. Do mesmo modo, a qualidade da educação e da formação é fundamental e urge criar mecanismos de garantia da qualidade da formação profissional e do ensino em geral

125 OIT: *Tendências Mundiais do Emprego Jovem 2013*, Uma geração em risco, op. cit.

126 *ibid.*

127 Banco Mundial: *Relatório de Desenvolvimento Mundial 2013: Jobs*, op. cit.

128 ManpowerGroup: *Talent shortage survey: Research results*, op. cit.; McKinsey: *Education to employment: Designing a system that works*, op. cit.

174. Contudo, nem todas as dificuldades em matéria de contratação se explicam pela falta de profissionais qualificados. Muitas devem-se a outros fatores: condições de trabalho desfavoráveis, salários baixos, trabalhos “sujos”, horários de trabalho pouco atrativos, locais de trabalho distantes ou empregos de pouco prestígio. Embora estes fatores não impliquem necessariamente uma inadequação das competências profissionais, levam normalmente à perda de trabalhadores qualificados, que são contratados noutras zonas geográficas, indústrias ou países. Assim, por exemplo, mais de 70% dos cidadãos com estudos superiores do Haiti, da Jamaica e de Trinidad e Tobago vivem no estrangeiro<sup>129</sup>. Portanto, é essencial atrair candidatos através da melhoria das condições de trabalho e de postos de trabalho mais atractivos, ou adotando medidas eficazes para a reciclagem e o desenvolvimento profissionais.

175. O chamado “equilíbrio de baixos salários, baixas qualificações e baixa produtividade” é um exemplo de um “ajustamento” que não gera crescimento nem desenvolvimento e que também não conduz à criação de um maior número de empregos dignos. As estratégias empresariais de segunda classe, baseadas no baixo custo de produção, constituem um desincentivo para a aquisição de competências profissionais ou, no caso do setor privado, para as proporcionar. São necessárias estratégias setoriais ou políticas públicas que ofereçam incentivos para que as empresas recorram a mão-de-obra qualificada, que lhes permita melhorar a produtividade e subir nas cadeias de valor.

176. Algumas medidas que permitem corrigir o desajustamento entre a oferta e a procura de competências profissionais são a melhoria da informação relativa à oferta e à procura no mercado de trabalho; uma maior flexibilidade dos sistemas de formação e a sua melhor adequação às necessidades do mercado de trabalho; uma maior eficácia dos serviços públicos de emprego em matéria de colocação e ações de reciclagem profissional apropriadas.

177. Entre as medidas que podem contribuir para prevenir este desajustamento incluem-se a previsão das necessidades futuras em matéria de competências profissionais, para serem tidas em conta nas decisões de política educativa e nas decisões individuais, através dos serviços de assessoria e orientação profissional. As decisões atuais sobre as opções educativas devem basear-se na procura de competências futura. A este respeito, um motivo de preocupação é o tempo necessário para a educação: a preparação dos programas letivos leva tempo e o mesmo pode suceder com a sua implementação, sobretudo quando as necessidades em matéria de qualificações são novas ou estão em evolução<sup>130</sup>. Portanto, é fundamental dispor de informação oportuna sobre a procura atual e futura de competências profissionais, assim como de medidas de política e planificação coordenadas para a satisfazer. Os serviços públicos de emprego são essenciais para ajudar a melhorar a informação sobre o mercado de trabalho e prevenir as suas assimetrias.

178. Identificar com precisão tanto as razões inerentes à incompatibilidade entre a oferta e a procura de competências em contextos específicos como as medidas de resposta, deve ser uma prioridade política. As estratégias de desenvolvimento de competências adequadas devem fazer parte integrante das políticas de emprego nacionais, das políticas setoriais, de comércio e investimento e das estratégias de adoção de tecnologias. As parcerias público-privadas e os mecanismos de diálogo social devem ser integrados no sistema de educação e formação, para que este tenha a flexibilidade suficiente para se adaptar às novas necessidades do mercado de trabalho.

---

129 Banco Mundial: *Relatório de Desenvolvimento Mundial 2013: Jobs*, op. cit.

130 OIT: *Desfasamento entre a oferta e a procura de competências: porque é que existe e como evitá-lo? Documento de Política de Competências para o Emprego* (Genebra, brevemente).

## Capítulo 2

---

### Medidas para promover o pleno emprego, digno, produtivo e livremente escolhido

179. Neste capítulo são analisadas sucintamente as medidas tomadas, em particular, pelo BIT, para implementar as recomendações formuladas na discussão recorrente sobre o emprego<sup>131</sup>, de 2010, e na resolução relativa à crise do emprego jovem: um apelo à ação, de 2012<sup>132</sup>. Devido à necessidade de concisão deste relatório e à diversidade de políticas e programas que afetam os resultados relativos ao emprego, neste capítulo só serão abordadas medidas e exemplos selecionados.

#### 2.1. Políticas nacionais de emprego

180. A Convenção (N.º 122) sobre a Política de Emprego, 1964, uma das quatro Convenções em matéria de governação, segundo a Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008, impõe aos Estados-Membros ratificantes a obrigação de formular uma declaração oficial explícita sobre a sua política de emprego. A Convenção exige que a política nacional de emprego seja um objetivo macroeconómico fundamental do programa nacional<sup>133</sup> de políticas e preconiza consultas tripartidas. As conclusões da reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 2010, reiteraram a importância de que o apoio da OIT se reveste para a elaboração e adoção de políticas nacionais de emprego (PNE)<sup>134</sup>.

181. No rescaldo da crise, muitos países começaram a formular políticas nacionais de emprego e/ou a reforçar a dimensão do emprego nos planos nacionais de desenvolvimento, muitas vezes com o apoio da OIT. Desde 2010, a OIT ajudou nada menos do que 60 países a examinar e a formular políticas de emprego.

182. Em 2011, o departamento de política de emprego criou uma base de dados denominada “*EmPol Gateway*”, para dar resposta à necessidade dos mandantes de dispor de informação comparativa atualizada sobre Políticas de Emprego. A análise da informação de 63 países, contida na base de dados, revela semelhanças entre países que adotaram políticas nacionais de emprego e diferenças interessantes que refletem os contextos regionais e nacionais específicos.

---

131 OIT: *Resolução e conclusões relativas à discussão recorrente sobre o emprego*, Conferência Internacional do Trabalho, 99.ª sessão, Genebra, 2010.

132 OIT: *A crise do emprego jovem: tempo de agir*, op. cit

133 OIT: Convenção (Nº 122) sobre a Política de Emprego, 1964, [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX\\_PUB:12100:0:-NO::P12100\\_OIT\\_CODE:C122](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX_PUB:12100:0:-NO::P12100_OIT_CODE:C122).

134 OIT: *Políticas de emprego para a justiça social e uma globalização Justa, Relatório VI*, Conferência Internacional do Trabalho, 99.ª Sessão, Genebra, 2010, [http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/WCMS\\_126682/](http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/WCMS_126682/).

183. Na África Subsariana, um grande número de países implementou políticas nacionais de emprego integrais. A segunda geração de estratégias de redução da pobreza (ERP)<sup>135</sup> tem destacado cada vez mais a importância da criação de emprego produtivo como fator crítico do crescimento e da redução sustentável da pobreza.

184. No Norte de África, países como Marrocos e a Tunísia formularam políticas nacionais de emprego, a partir de 2010, pondo de parte as políticas ativas do mercado de trabalho de caráter limitado e centradas nos jovens licenciados, para adotar políticas mais abrangentes que abordem os desafios multidimensionais do emprego que a região enfrenta.

185. Na Europa Central e no Sudeste da Europa (países não pertencentes à UE) e na CEI, vários países adotaram políticas nacionais de emprego. Essas políticas têm por objetivo promover programas ativos do mercado de trabalho (em especial para os jovens) e melhorar a capacidade dos serviços de emprego, a governação e o funcionamento do mercado de trabalho; fortalecer a proteção social dos desempregados; promover o desenvolvimento do capital humano e estimular um envelhecimento ativo. Uma das condições impostas pela UE aos países candidatos à adesão é a elaboração de uma política de emprego que seja consistente com o modelo social europeu e a estratégia europeia do emprego.

186. Em muitos países asiáticos, os objetivos relativos ao emprego têm sido incluídos nos planos nacionais de desenvolvimento e não em documentos específicos sobre políticas de emprego. No entanto, esta tendência está a mudar e vários países implementaram processos para a formulação de políticas de emprego (Camboja, Mongólia), ou adotaram documentos sobre políticas de emprego (Fiji, Papua-Nova Guiné, República da Coreia, Samoa, Sri Lanka e Vietname).

187. Na América Latina, os desafios que o desemprego dos jovens representa são normalmente enfrentados através de planos de ação específicos. Alguns países da região (como a Argentina e o Brasil) estão igualmente a adotar abordagens globais, à economia informal e à transição para a formalidade.

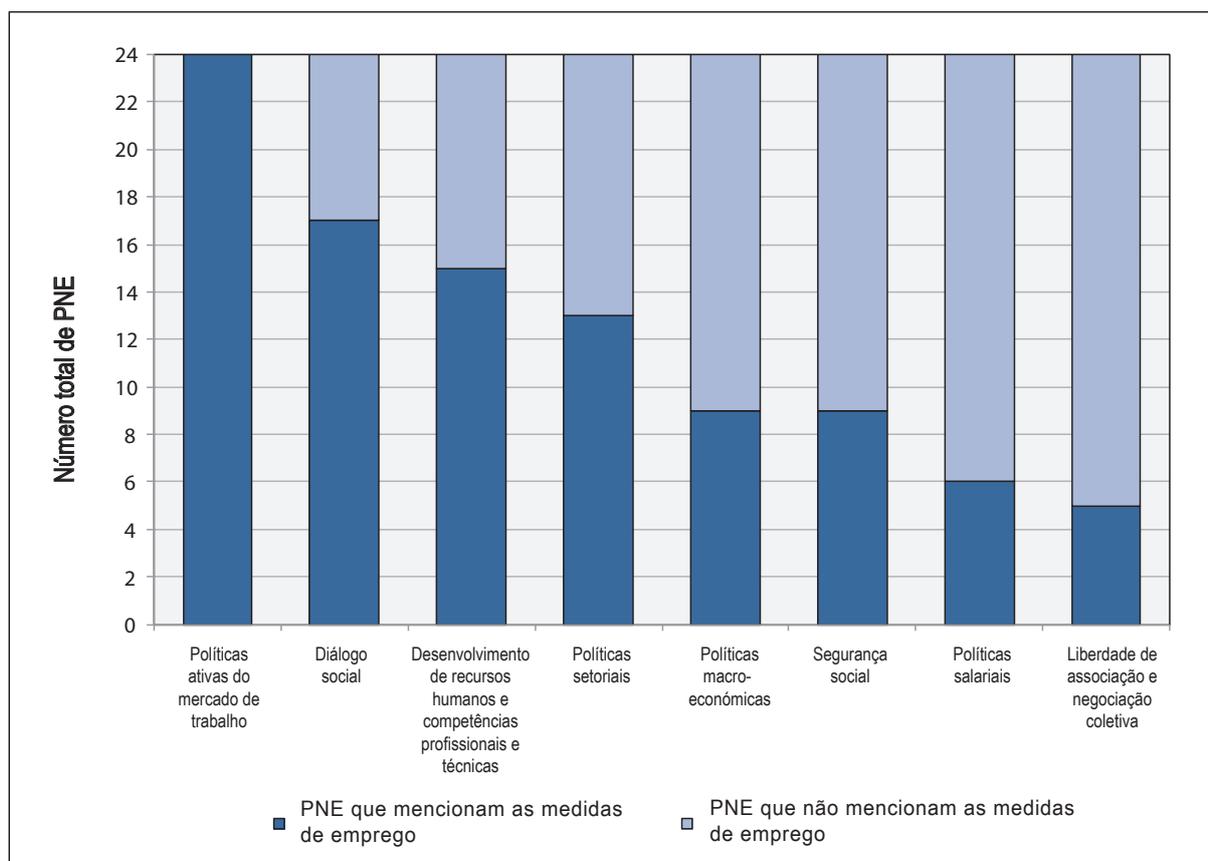
188. As conclusões da Conferência Internacional do Trabalho de 2010 também revelaram a importância de estabelecer metas específicas no que se refere à quantidade e à qualidade do emprego. Embora metade das políticas nacionais de emprego reunidas na base de dados contenham objetivos relativos ao emprego, na maioria dos casos referem-se apenas a medidas quantitativas, como o número de empregos criados e/ou a taxa de desemprego, incluindo o desemprego dos jovens. Contudo, em alguns casos, também são estabelecidas metas relativas à melhoria da qualidade do emprego (utilizando indicadores como o subemprego ou a pobreza dos trabalhadores).

189. Na maior parte das políticas nacionais de emprego destacam-se as políticas ativas do mercado de trabalho, o desenvolvimento das competências profissionais e as medidas específicas para o emprego dos jovens.

190. O potencial de criação de emprego dos setores produtivos é maior do que no passado. A ligação entre o emprego e as políticas macroeconómicas está a ganhar terreno e figura em aproximadamente um terço das políticas nacionais de emprego analisadas. Em mais de metade, existe uma referência explícita ao diálogo social (gráfico 2.1).

---

135 As estratégias de redução da pobreza surgiram em 1999, por iniciativa do FMI e do Banco Mundial, como requisito prévio para a redução da dívida multilateral, no quadro *Iniciativa Alargada a Favor dos Países Pobres Fortemente Endividados*. Estas estratégias tornaram-se a base para obter empréstimos nas instituições financeiras internacionais em muitos países de baixos rendimentos e servem de quadro de planificação principal para orientar as políticas de desenvolvimento nesses países. Atualmente cerca de 70 países já adotaram estratégias de redução da pobreza integradas em planos de desenvolvimento quinquenais.

**Figura 2.1: Áreas de políticas abrangidas numa amostra de 24 políticas nacionais de emprego, 2005-12**

Nota: Países incluídos na amostra: Benim, Bósnia e Herzegovina, Burkina Faso, Camarões, China, Costa do Marfim, Gana, Honduras, Iraque, Jordânia, República da Coreia, Libéria, Madagáscar, República da Moldávia, Moçambique, Nepal, Federação Russa, Senegal, Sérvia, Seychelles, Espanha, Sri Lanka, República Unida da Tanzânia e Uganda. A seleção dos países baseia-se na qualidade da informação disponível.

Fonte: OIT: *EmPol Gateway*, 2013.

191. Poucas políticas nacionais de emprego fazem referência às condições e à administração do trabalho. Menos de metade referem a política salarial, a liberdade sindical, a negociação coletiva ou a proteção social.

192. Em algumas políticas nacionais de emprego tem-se em consideração a ligação entre emprego e proteção social (por exemplo, na Libéria<sup>136</sup> e no Sri Lanka<sup>137</sup>). O projeto OIT-UE “*Melhorar a proteção social e promover o emprego*” deu origem a diversos produtos de grande qualidade sobre o desenho de quadros de políticas integrados em matéria de emprego e proteção social, que foram experimentados em três países de baixos rendimentos: Burkina Faso, Camboja e Honduras<sup>138</sup>.

193. Os dados indicam que os objetivos e estratégias de emprego são mais relevantes nas políticas nacionais de desenvolvimento formuladas em anos recentes, em muitos casos como resultado da assessoria da OIT na matéria. Das 24 políticas de desenvolvimento nacionais avaliadas, 16 incluem o emprego como elemento principal nos seus objetivos estratégicos e/ou globais, 13

136 Libéria: *Política Nacional de Emprego – Plano de Ação (2013-2017)*, Ministério do Trabalho, 2013.

137 Sri Lanka: *Política Nacional em Matéria de Recursos Humanos e Emprego para o Sri Lanka*, Secretariado de Ministros de Alto Nível, Colombo, 2012, <http://www.nhrep.gov.lk>.

138 Para mais informações, ver o site do projeto: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectSpePage.do?pid=1175>.

apresentam um capítulo dedicado ao emprego e alguns países reconhecem formalmente a nova abordagem em matéria de emprego no título dos seus próprios planos de desenvolvimento nacionais, como a Estratégia para o Crescimento e o Emprego dos Camarões, ou a Estratégia para a Promoção do Emprego e do Crescimento Acelerado no Togo.

194. Os parceiros sociais estão cada vez mais presentes, ainda que de forma pouco sistemática, na formulação e aplicação das políticas de desenvolvimento nacionais. Está demonstrado que a sua participação melhora o processo de planificação das políticas de emprego<sup>139</sup>.

195. Durante o biénio de 2012-2013, 63 países solicitaram o apoio da OIT para as suas políticas de emprego nacionais. A Organização disponibiliza aos mandantes serviços de assessoria técnica, que consistem no reforço da capacidade, na promoção do diálogo social e no desenho de ferramentas de políticas personalizadas, através de uma metodologia de ciclos de políticas bem definida (Quadro 2.1). A OIT presta este serviço e supervisiona-o através da equipa global para as políticas de emprego, composta por pessoal da sede e local.

### Quadro 2.1: Apoio da OIT no desenvolvimento de políticas de emprego nacionais

Etapas do ciclo de políticas	Áreas em que a OIT presta o seu apoio
Diagnóstico	Identificação de problemas (incluindo limitações e oportunidades) com base numa intensa investigação nos países, análises institucionais e consultas alargadas junto de todas as partes interessadas.
Formulação	Formulação de objetivos e resultados de emprego; identificação de intervenções em políticas, elaboração de um documento de políticas, promoção do diálogo social.
Validação/adoção/comunicação	Reforço das capacidades dos parceiros tripartidos; procura de um consenso em relação às políticas nacionais de emprego, através de negociações tripartidas e interministeriais; elaboração de textos jurídicos para a adoção e/ou integração das políticas nacionais de emprego nas políticas nacionais de desenvolvimento; comunicação sobre as políticas nacionais de emprego com os profissionais e o público em geral.
Programação/orçamento	Apoio na formulação de planos de ação nacionais e regionais e sua ligação aos orçamentos e às políticas orçamentais.
Implementação/controlo	Apoio na implementação, mecanismos de controlo e coordenação; reforço das capacidades e das instituições.
Avaliação	Avaliação do impacto da política nacional de emprego.

196. É fundamental que o processo de formulação de políticas de emprego reúna todas as partes interessadas, incluindo os diversos ministérios e o banco central do país. Nesta área, a OIT desempenha uma função de mediação, em especial para assegurar o recurso ao diálogo social durante todo o processo. Dá apoio técnico aos governos, empregadores e trabalhadores, com vista a reforçar a sua capacidade para participar ativamente neste diálogo (ver, por exemplo, o caso do Sri Lanka, Caixa 2.1).

<sup>139</sup> OIT: *Os parceiros sociais e a sua participação nos Planos de Desenvolvimento Nacionais: lições extraídas de uma década de implementação de estratégias de redução da pobreza* (Genebra, 2011).

### Caixa 2.1

#### A Política Nacional Global sobre Recursos Humanos e Emprego do Sri Lanka

Após um conflito de três décadas, o governo do Sri Lanka adotou em 2012 uma política nacional global sobre os recursos humanos e o emprego sob os auspícios do seu Presidente. O documento de políticas foi formulado com base em diversas consultas nacionais e regionais entre os parceiros sociais e as partes interessadas, que contaram com o apoio técnico da OIT. Foram estabelecidos mecanismos de coordenação para a implementação desta política, em particular um comité diretor nacional, sob a presidência do Ministro Sênior dos Recursos Humanos, que supervisiona cinco subcomités correspondentes aos cinco pilares da política. Este quadro global de políticas dá resposta aos principais desafios em matéria de emprego, incluindo a conjuntura de políticas macroeconómicas, as competências profissionais e a empregabilidade, as estratégias de desenvolvimento setorial, o desenvolvimento das PME, o emprego informal, os salários, a proteção social e o diálogo social.

Em 2013, o governo também adotou um plano de ação que é fundamental para a aplicação da política. O plano serve para garantir a coerência e a coordenação das políticas, em conformidade com o plano de desenvolvimento decenal do Governo. Estabeleceu igualmente mecanismos de coordenação e facilitação em todos os organismos encarregados da aplicação, desenhou um mecanismo de controlo e avaliação e implementou uma estratégia de mobilização de recursos.

197. A análise sistemática às instituições tripartidas existentes no plano nacional e o seu papel na elaboração de políticas de emprego, que está a ser realizada desde 2010<sup>140</sup>, evidenciou vários aspetos-chave:

- Não existe um modelo único para organizar o diálogo social sobre as políticas de emprego, já que o mesmo depende do contexto.
- Uma política de emprego fundamentada requer um quadro de diálogo social eficaz, com instituições que disponham de recursos suficientes e de uma base jurídica sólida e plenamente aplicada na prática.
- Os mecanismos de consulta para as negociações com múltiplas partes sobre questões relativas ao emprego limitam-se normalmente a estruturas tripartidas nacionais. Dever-se-iam incluir nestas consultas os ministérios da economia e das finanças e outros grupos como as pequenas empresas do setor informal, os agrupamentos de jovens e as associações agrárias.
- A vontade política do governo é fundamental para envolver os parceiros sociais em todas as etapas, desde a preparação da política nacional de emprego até ao controlo e avaliação.
- Em geral, a participação dos parceiros sociais na formulação de políticas de emprego evoluiu favoravelmente. No entanto, nem todos têm as mesmas oportunidades nem a mesma capacidade para participar com regularidade e contribuir de um modo eficaz.
- Os parceiros sociais a todos os níveis (empresarial, local, setorial, e nacional) devem ser sólidos, competentes e pró-ativos e dispor de uma ampla base de filiação.

140 *ibid.*; OIT: *Para a formulação de políticas de emprego mais inclusivas: Processo e papel das partes interessadas na Indonésia, Nicarágua, Moldávia e Uganda* (Genebra, 2012).

- ❑ A administração do trabalho deveria ser ativa e dispor de recursos suficientes.

198. O Departamento de Política de Emprego e o Departamento de Governança e Tripartismo elaboraram conjuntamente um programa de criação de capacidades, que está disponível desde 2011. O curso anual ministrado em Turim sobre políticas de emprego tem um módulo dedicado ao diálogo social sobre o emprego. Três guias diferentes também abordam esta questão importante: o *Guide for the formulation of employment policies* (2012) (Guia para a Formulação de Políticas Nacionais de Emprego); *National tripartite social dialogue: An ILO guide for improved performance* (2013) (Guia da OIT para Melhorar a Eficácia do Diálogo Social Nacional Tripartido); e *National employment policies: A guide for workers' organizations* (no prelo) (Políticas de Emprego Nacionais: um Guia para as Organizações de Trabalhadores).

199. Foram elaborados documentos de políticas e manuais especializados, em colaboração com o Departamento de Atividades para os Trabalhadores e o Departamento de Atividades para os Empregadores. Além disso, estão a ser celebrados seminários conjuntos de formação e criação de capacidades em diversas áreas, à escala nacional, regional e internacional.

200. As Caixas 2.2 e 2.3 apresentam outros exemplos do trabalho em matéria de políticas, realizado em diversos países, e a Caixa 2.4 descreve dois projetos de cooperação técnica relacionados com as políticas cuja eficácia foi demonstrada.

**Caixa 2.2**  
**Uma abordagem setorial à política de emprego:**  
**El Salvador**

Com o objetivo de resolver os desequilíbrios socioeconómicos e as desigualdades registadas na década anterior, o governo, por iniciativa do seu Presidente, elaborou em 2010 o primeiro programa nacional baseado no Pacto Global para o Emprego. Alcançou progressos consideráveis, dando prioridade à promoção do emprego no programa de políticas, através de consultas tripartidas.

Em junho de 2011, as prioridades em matéria de emprego foram estabelecidas num seminário tripartido. Assim, estabeleceu-se uma abordagem setorial à promoção do emprego e organizaram-se seminários intrassectoriais sobre as prioridades das políticas de emprego para as organizações de trabalhadores e de empregadores. Estes diálogos permitiram identificar as principais prioridades para os trabalhadores e os empregadores de cada setor. Em 2013, através de uma parceria com o Departamento de Política de Emprego, o Ministério da Economia e o Banco Central integraram o emprego, com posição de destaque no seu modelo de responsabilidade social.<sup>1</sup> Em paralelo, o Ministério das Obras Públicas aprovou e pôs em prática uma metodologia para estimar o emprego criado através das despesas e do investimento públicos.

No contexto da política da diversificação e transformação produtiva recentemente aprovada, realizaram-se diálogos em seis setores da economia fundamentais para o crescimento económico e a criação de emprego: plásticos, têxtil, eletrónica, aeronáutica, serviços às empresas e farmacêutico.<sup>2</sup> A elaboração de um plano de aplicação e a institucionalização de diálogos setoriais (baseadas num plano de trabalho e numa estratégia de controlo e avaliação) atribuem às medidas com elevado coeficiente de emprego um papel preponderante nas políticas.

<sup>1</sup> Organizaram-se cursos sobre multiplicadores de emprego e setores geradores de emprego para os parceiros da OIT, institutos de investigação, instituições públicas e universidades.

<sup>2</sup> Mais de 115 representantes dos empregadores reuniram-se com instituições públicas em oito seminários sobre a Política de Diversificação e Transformação produtiva, no intuito de se assegurarem de que os objetivos em matéria de emprego fossem integrados na referida política.

### Caixa 2.3

#### O objetivo do emprego no plano de desenvolvimento nacional: Federação Russa

Segundo o Presidente da Federação Russa, a criação de emprego e o aumento da produtividade laboral são os principais indicadores do desenvolvimento socioeconómico do país. A criação e modernização dos empregos com vista à transição para uma economia baseada na inovação é uma das prioridades da política nacional, que está patente no Programa Estatal de Promoção do Emprego da Federação Russa, aprovado pelo governo em 22 de novembro de 2012. Este documento abrangente em matéria de políticas tem três objetivos: evitar pressões sobre o mercado de trabalho, atrair trabalhadores estrangeiros cujo perfil coincida com a procura existente e promover o desenvolvimento das qualificações, a segurança e a saúde no trabalho e a proteção dos direitos dos trabalhadores. Os objetivos do programa são quantitativos (taxa de desemprego) e qualitativos (percentagem de trabalhadores cujas condições de trabalho se pretende melhorar).

Este programa foi elaborado com o apoio técnico da OIT<sup>1</sup> e em consulta com os parceiros sociais.

1 O apoio da OIT compreendeu: análises às políticas de emprego jovem e aos principais motores do emprego informal; a tradução para russo e a divulgação do Guia da OIT para a Formulação de Políticas Nacionais de Emprego; a participação dos mandantes tripartidos da OIT no curso sobre políticas de emprego ministrado no Centro Internacional de Formação da OIT e a facilitação das consultas tripartidas sobre os principais problemas colocados pela política nacional de emprego.

### Caixa 2.4

#### Cooperação técnica para apoiar as políticas de emprego

1. O projeto APERP (Apoio à promoção do emprego e à redução da pobreza), financiado pela França, surgiu no seguimento da Cimeira Extraordinária dos Chefes de Estado e do Governo da União Africana realizada em Uagadugu em 2004, assim como das recomendações do Pacto Global para o Emprego de 2009.

O projeto tem por objetivo ajudar os países a formular políticas nacionais de emprego e planos de ação integrados e globais em países selecionados da África francófona. Oferece apoio em cada etapa do ciclo de políticas, desde o diagnóstico até à implementação, a elaboração do orçamento e ao controlo.

Também dá apoio específico e abrangente aos serviços públicos de emprego, que são um instrumento essencial para a implementação das políticas nacionais de emprego.

2. Durante o período de 2012-2013, um projeto de colaboração entre a OIT e a Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento permitiu dar um apoio muito significativo aos mandantes em dez países (Camboja, Comores, El Salvador, Quirguistão, Lesoto, Libéria, Malawi, Moçambique, Omã e Sri Lanka) para a formulação de políticas nacionais de emprego abrangentes, consistentes com as prioridades estabelecidas nos planos nacionais de desenvolvimento.

O apoio prestado teve em consideração as necessidades e requisitos de cada país e abrangeu:

(a) a investigação e o desenvolvimento de conhecimentos para fundamentar o processo de elaboração de políticas; (b) o diálogo e a promoção em matéria de políticas e (c) o reforço da capacidade dos mandantes da OIT para participar na formulação de políticas de emprego. Simultaneamente, desenharam-se ferramentas de produtos globais, tendo em conta a existência de ligações evidentes entre a elaboração de ferramentas de formulação de políticas e a assessoria em matéria de políticas. As atividades no plano nacional foram incorporadas no desenvolvimento de produtos globais, enquanto as ferramentas e o material de formação elaborados no quadro do produto global foram utilizados no trabalho à escala nacional.

201. Desde 2011 que o Departamento de Política de Emprego da OIT colabora com o Centro Internacional de Formação de Turim, na realização de um curso anual de duas semanas sobre políticas de emprego, dirigido aos funcionários governamentais dos ministérios do trabalho e das finanças e aos parceiros sociais que participam na concepção e na aplicação das políticas de emprego. Entre 2011 e 2013, participaram nestes cursos mais de 140 pessoas, um quarto das quais eram representantes dos trabalhadores, outro quarto eram representantes dos empregadores e os dois quartos restantes eram representantes dos ministérios do Trabalho, das Finanças ou do Plano. A pedido dos Estados-Membros, também se organizaram cursos à escala subregional<sup>141</sup> e nacional<sup>142</sup>, que contribuíram em grande medida para os processos de formulação de políticas no plano nacional.

202. O *Guia para a Formulação de Políticas Nacionais de Emprego*, publicado em 2012 e traduzido para vários idiomas, tem uma grande procura e é muito utilizado a nível nacional. Está a ser preparada uma versão adaptada para os sindicatos, através de consultas com os trabalhadores. Existem outras ferramentas, como o guia para elaborar ferramentas de programação orçamental, que têm por objetivo integrar de forma sistemática as preocupações relativas ao emprego nas políticas e orçamentos públicos nacionais. Muitos dos esforços realizados pela OIT têm sido orientados para iniciativas e ferramentas cuja finalidade é fortalecer a capacidade de compilar e analisar informação sobre o mercado de trabalho, destinada a fundamentar as políticas empíricas.

203. Uma vez adotadas as políticas, a OIT presta apoio à formulação de planos de ação. Este tipo de planos já foi desenvolvido, por exemplo, na Libéria, Malawi, Namíbia, Comunidade de Desenvolvimento da África do Sul, Sri Lanka e Togo, e está em fase de preparação no Botswana e Uganda, entre outros países. Também é disponibilizada assessoria técnica personalizada sobre como integrar de forma sistemática o emprego no processo de preparação do orçamento.

204. Um projeto de investigação sobre “*Análise comparativa dos mecanismos de aplicação das políticas de emprego*”, apoiado pelo Governo da República da Coreia, estudou sete países (Argentina, Bósnia e Herzegovina, Burkina Faso, Brasil, China, República da Coreia, África do Sul) e a União Europeia (com especial referência à Alemanha e ao Reino Unido) para determinar a eficácia dos mecanismos de coordenação e aplicação das políticas nacionais de emprego. Em 2014 será publicado um guia com os resultados deste estudo.

205. Os estudos por país, as análises de políticas, as conferências e as publicações académicas contribuem para o trabalho de promoção realizado pela OIT relativo ao fortalecimento do conteúdo de estratégias de desenvolvimento no emprego e a formulação de políticas nacionais de emprego eficazes.

206. Em 2012, uma avaliação independente, solicitada pelo BIT, avaliou a estratégia global da OIT e o seu contributo para ajudar os Estados-Membros a melhorar as suas políticas de emprego produtivo, trabalho digno e oportunidades de obtenção de rendimentos para o período compreendido entre 2006 e 2011. Os resultados da avaliação, apresentados na 316.ª Sessão do Conselho de Administração, concluíram que a OIT tinha adquirido maior visibilidade internacional e exercia uma forte liderança em questões relativas às políticas de emprego, através do seu vasto leque de competências técnicas que suportam a prestação de serviços e ferramentas, assim como das suas sólidas redes e parcerias tripartidas nacionais. Foi sublinhado que a OIT tinha demonstrado a sua fiabilidade ao completar o seu programa de trabalho e ao cumprir as metas de desempenho e tinha

---

141 *Workshop sobre políticas ativas do mercado de trabalho para a Argélia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia*, Rabat, 10-13 de julho de 2012 e curso sobre *Políticas Nacionais de Emprego para os países francófonos*, Dakar, 15-29 de abril de 2013.

142 Rabat, 5-6 fev. 2013, Maputo, mar. 2013; e Fiji, nov. 2012.

adaptado com êxito as suas abordagens depois da crise económica e financeira internacional. Sugeriu-se que a OIT poderia aumentar a eficiência, o impacto e a sustentabilidade da sua estratégia, articulando uma visão a mais longo prazo da forma de apoiar os países em todas as fases do ciclo relativo às políticas de emprego<sup>143</sup>. Entre essas recomendações figura o desenvolvimento do acervo de conhecimentos, através da investigação e da análise; a promoção de estruturas institucionais eficazes para dirigir a implementação das políticas nacionais de emprego, a resposta às necessidades específicas de reforço da capacidade dos mandantes da OIT; a intensificação dos esforços para integrar o emprego nos orçamentos nacionais e o estabelecimento de parcerias a longo prazo com outros atores importantes à escala internacional.

### *Reforçar a análise das políticas de emprego*

207. As análises e diagnósticos por país da política de emprego citados são realizados a pedido dos governos, principalmente quando se trata de formular e rever políticas ou em combinação com os processos de planificação do desenvolvimento.

208. A Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008, destacava a importância de reforçar os exames das políticas para que a sua aplicação fosse eficaz. Sugeriu-se a realização de análises voluntárias através de:

- (i) estudos realizados numa base *ad hoc*, com a colaboração voluntária dos governos e das organizações representativas dos empregadores e dos trabalhadores dos países interessados; ou
- (ii) qualquer outro tipo de mecanismos comuns, como os exames inter pares, que os Membros interessados devem estabelecer ou em que pretendam participar voluntariamente<sup>144</sup>.

209. Em certas ocasiões, os mandantes da OIT solicitaram ao BIT a análise dos mecanismos existentes para efetuar análises de políticas sistemáticas e avaliar a sua aplicabilidade aos estudos das políticas de emprego. Os mecanismos existentes compreendem:

210. **Os relatórios do FMI ao abrigo do Artigo IV<sup>145</sup>:** Quando um país entra para o FMI, aceita submeter as suas políticas económicas e financeiras ao escrutínio da comunidade internacional. A supervisão dos países é um processo contínuo, em cujo quadro se celebram consultas periódicas exaustivas, conhecidas por “Consultas do Artigo IV”, por serem realizadas em cumprimento do Artigo IV do Convénio de Constituição do FMI. As consultas do Artigo IV são normalmente realizadas uma vez por ano. Os economistas do FMI visitam os países membros para recolherem informações e trocarem opiniões com os governos e os bancos centrais e muitas vezes com investidores privados, representantes dos trabalhadores, deputados e organizações da sociedade civil. Ao regressar à sede, a missão apresenta à Comissão Executiva do FMI um relatório para análise. Posteriormente, as opiniões desta Comissão são resumidas e transmitidas às autoridades do país. Hoje em dia, nove em cada dez Estados-Membros aceitam que se publique um comunicado de imprensa com um resumo das opiniões da Comissão e o relatório do pessoal técnico do FMI e

---

143 OIT: *Discussões sobre as avaliações de alto-nível: Estratégias e Programas de Trabalho Digno por País*, Documento GB.316/PFA/7/2, Conselho de Administração, 316.ª Sessão, Genebra, nov. 2012, GB.316/PFA/7/2, [http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB316/pfa/WCMS\\_191164](http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB316/pfa/WCMS_191164).

144 OIT: *Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*, 2008, p. 20

145 FMI: *Supervisão*, <http://www.imf.org/external/about/econsurv.htm>.

quatro em cada cinco aceitam a publicação do próprio relatório do pessoal técnico<sup>146</sup>.

211. **Análise às Políticas Comerciais da Organização Mundial do Comércio (OMC)**<sup>147</sup>: Para garantir a transparência dos regulamentos e políticas, os governos devem informar a OMC e os seus membros sobre as medidas, políticas ou leis específicas, através de notificações periódicas. A OMC também efetua exames periódicos das políticas comerciais dos países. No quadro do Mecanismo de Análise das Políticas Comerciais (MEPC), todos os membros da OMC se submetem a exames cuja periodicidade varia em função da participação do país no comércio mundial. Estes exames consistem fundamentalmente em avaliações realizadas entre os membros, embora boa parte do trabalho de preparação factual esteja a cargo da secretaria da OMC. O Organismo de Análise às Políticas Comerciais realiza os exames com base numa declaração de políticas, preparada pelo país objeto de exame, e um relatório elaborado pelo secretariado da OMC. O secretariado, embora solicite a colaboração do membro para elaborar o relatório, é o único responsável pelos factos e opiniões nele expostos. O relatório do secretariado e a declaração de políticas do membro são publicados após o exame, juntamente com a ata da reunião e o texto das observações formuladas no final da mesma pelo Presidente do OEPC a título de conclusão.

212. **A Estratégia Europeia de Emprego**<sup>148</sup>: Através do chamado “método aberto de coordenação”, a Comissão Europeia cria um quadro no qual os países da UE podem partilhar informação, debater as suas políticas de emprego e coordená-las. Baseia-se nas diretrizes de emprego, propostas pela Comissão Europeia e aprovadas pelo Conselho da Europa, em que se apresentam as prioridades e objetivos comuns das políticas nacionais de emprego e que incluem diversos elementos de carácter anual, a seguir enumerados:

- ❑ Um Relatório Conjunto sobre o Emprego, baseado: (a) numa avaliação da situação do emprego na Europa; (b) na aplicação das Diretrizes de Emprego; e (c) no estudo dos projetos de programas nacionais de reforma pelo Comité de Emprego. O relatório faz parte do Estudo Anual sobre o Crescimento e é publicado pela Comissão e adotado pelo Conselho da UE. Os governos nacionais apresentam os seus programas nacionais de reforma e a Comissão analisa a sua adequação à Estratégia Europa 2020.
- ❑ A Comissão formula recomendações específicas para cada país, baseadas na avaliação dos programas nacionais de reforma.

213. **O Processo de Bucareste Relativo aos Relatórios por País da Política de Emprego, 2004-2008**<sup>149</sup>: A Conferência Ministerial do Sudeste da Europa sobre o Emprego, realizada em Bucareste, em outubro de 2003, adotou a Declaração de Bucareste, em que se solicitava a cooperação regional para enfrentar os desafios do emprego e introduzir melhorias substanciais nas políticas nacionais de emprego. A OIT e o Conselho da Europa receberam um pedido de assessoria e apoio a esta iniciativa, através do exame das políticas nacionais de emprego, em estreita colaboração com os parceiros sociais e as instituições do mercado de trabalho, assim como através da formulação de recomendações sobre políticas.

---

146 FMI: *Relatórios do Pessoal do FMI ao Abrigo do Artigo IV*, <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=51>; I. Islam et al.: *Macroeconomic policy advice and the Article IV consultations: A development perspective*, Documento de Investigação da OIT N.º 2 (OIT, Genebra, 2012).

147 OMC: *Exames das Políticas Comerciais: Breve Introdução*, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tptr\\_e/tp\\_int\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tptr_e/tp_int_e.htm).

148 Comissão Europeia: *Estratégia Europeia de Emprego*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>.

149 *Pacto de Estabilidade para o Sudeste da Europa: Iniciativa de Coesão Social e Emprego*, <http://www.stabilitypact.org/wt2/ISCemployment.asp>.

214. Os Ministros do Trabalho dos países do Pacto de Estabilidade aprovaram e atualizaram os objetivos desta cooperação e um comité permanente de alto nível, composto pelos diretores-gerais do emprego e representantes dos serviços públicos de emprego, foi encarregado da concepção e da supervisão das atividades. O Processo de Bucareste converteu-se numa referência importante para a elaboração de políticas de emprego no Sudeste da Europa. As Conclusões de Sofia, adotadas na segunda Conferência Ministerial em 2005, aprovaram o processo e colocaram uma maior ênfase na coerência das políticas e no diálogo social.

215. Entre 2004 e 2008 efetuaram-se sete análises, por país, da política de emprego<sup>150</sup>, com base num relatório nacional elaborado pelo Ministério do Trabalho, em colaboração com o serviço nacional de emprego, de acordo com um esquema comum pré-estabelecido. Posteriormente, a OIT e o Conselho da Europa analisaram a informação apresentada e formularam recomendações. As análises da política de emprego foram aprovados em conferências nacionais tripartidas, nas quais os parceiros sociais tiveram a oportunidade de discutir e avaliar as conclusões e as recomendações propostas. Os exames também serviram de base a uma discussão interpares com outros países do Pacto de Estabilidade, que foi organizada no quadro do processo de cooperação sobre o emprego, durante as reuniões do comité permanente de alto nível do Processo de Bucareste.

216. **Análise do Conselho de Administração da OIT:** Durante um breve período (2007-2008), a Comissão de Emprego e Política Social do Conselho de Administração da OIT efetuou análises por país em termos da implementação do Agenda Global de Emprego. O processo foi levado a cabo em três países (Burkina Faso, Paquistão e Vietname) e compreendia um relatório da OIT e uma apresentação de uma delegação tripartida de cada país, dirigida pelo Ministro do Trabalho. As análises foram interrompidas com o início da crise económica e financeira mundial, devido à qual a atenção se centrou no Pacto Global para o Emprego. Embora tenha sido experimentado em sete países (ver Caixa 1.1), este último não prevê um processo de exame interpares propriamente dito.

217. O exame interpares das políticas de emprego pode servir de plataforma para o intercâmbio de boas práticas, para estreitar relações entre os peritos nacionais e para melhorar a compreensão mútua entre os países. Para estabelecer um programa de análises interpares a longo prazo, primeiro é necessário acordar um quadro de referência, institucionalizar um processo de análise sistemático, adotar um mecanismo de seguimento e dotá-lo de uma dimensão realista (efetivamente, a experiência de análises da política de emprego nos países do Pacto de Estabilidade indica que não é possível examinar com eficácia mais de dois países por ano).

## 2.2. Quadros de políticas macroeconómicas favoráveis ao emprego

218. Conforme se explica na secção 1.1.2, desde a recessão mundial de 2008-2009 e a crise subsequente na Zona Euro que as políticas macroeconómicas e a sua repercussão nos mercados de trabalho passaram a ter um grande protagonismo. Na sua reunião de 2010, a CIT pediu ao BIT que reforçasse os conhecimentos sobre os quadros macroeconómicos favoráveis ao emprego. Esse pedido foi reiterado na discussão realizada pela CIT em 2012 sobre o emprego jovem.

219. Em resposta ao pedido, o BIT tomou as iniciativas enumeradas em seguida, com especial referência às economias emergentes e em desenvolvimento: (i) geração de conhecimentos e difusão de análises críticas da macroeconomia convencional, baseadas em provas que utilizam dados

---

150 Albânia, Bósnia e Herzegovina, Croácia, Sérvia, República da Moldávia, Montenegro e ex-República Jugoslava da Macedónia.

comparativos entre países; (ii) realização de estudos por país sobre as políticas macroeconómicas e até que ponto estas fomentam ou dificultam a criação de emprego produtivo e a longo prazo; (iii) utilização dos resultados desses estudos para conceber e desenvolver iniciativas de capacitação, dirigidas aos mandantes e a académicos reconhecidos; (iv) prestação de serviços de assessoria sobre políticas e serviços técnicos aos Estados-Membros. Foram alcançados progressos nas quatro áreas.

220. Ultimaram-se vários estudos relacionados com as metas de inflação, a consolidação orçamental e a assessoria em matéria de políticas, transmitida através das consultas ao abrigo do Artigo IV do FMI, que foram validadas em *workshops* técnicos (incluindo várias apresentações ao FMI) e difundidas através das publicações correspondentes<sup>151</sup>.

221. Os resultados desses estudos revelam que, pelo menos até 2011, as consultas ao abrigo do Artigo IV centraram-se no controlo da inflação e na consolidação orçamental e não prestaram atenção suficiente às circunstâncias específicas de cada país ou às considerações básicas em matéria de desenvolvimento e emprego. Na autoavaliação que o FMI realizou no seu relatório de 2013, intitulado *Jobs and growth*, sobre 30 consultas do Artigo IV, chega-se a conclusões semelhantes<sup>152</sup>. Está-se a tentar ampliar o alcance destas consultas, incorporando de forma expressa as dimensões do trabalho e do emprego no relatório do pessoal técnico do FMI<sup>153</sup>.

222. Os resultados também mostram que a preocupação da macroeconomia convencional com a estabilidade está geralmente desligada das considerações centrais em matéria de desenvolvimento, como a criação de emprego, a diversificação económica e a redução da pobreza. A instabilidade macroeconómica extrema mata o crescimento, mas a recuperação da estabilidade nem sempre promove e sustenta o crescimento a longo prazo ou a criação de emprego produtivo e duradouro. É necessário que os responsáveis pelas políticas macroeconómicas consigam um delicado equilíbrio, assumindo o “duplo mandato” de garantir a estabilidade macroeconómica e, ao mesmo tempo, favorecer a criação de emprego.

223. Realizaram-se numerosos estudos por país<sup>154</sup>, que foram examinados em *workshops* técnicos e permitiram extrair vários ensinamentos importantes em matéria de políticas, que estão resumidos no quadro 2.2. Conforme se pode observar, insiste-se em desviar a atenção das teorias convencionais sobre a estabilidade e a credibilidade macroeconómicas para centrá-las em questões como o papel das políticas anti-cíclicas, capazes de enfrentar a volatilidade económica, fomentar a inclusão financeira e mobilizar os recursos nacionais no quadro de um “duplo mandato”, no qual se determinam as funções que devem ser assumidas pelos bancos centrais, as autoridades financeiras e os ministérios das finanças. Quanto às políticas monetárias e fiscais, os bancos centrais e as autoridades financeiras deveriam promover elevados níveis de investimento, melhorar a inclusão financeira e assegurar o acesso ao crédito, especialmente através da concessão de créditos a setores prioritários com um elevado potencial de criação de emprego de qualidade. Os ministérios das finanças deveriam prestar apoio orçamental sustentável, a fim de favorecer o investimento público em infraestruturas de emprego intensivo, e também as políticas ativas do mercado de trabalho, os sistemas de garantia de emprego centrados nos grupos vulneráveis do mercado de trabalho e o investimento em educação, formação e saúde.

---

151 As versões atualizadas destes estudos encontram-se em: I. Islam e D. Kucera: *Beyond macroeconomic stability: Structural transformation and inclusive development*, Introdução e Capítulos 1-3, (ILO e Palgrave Macmillan, 2014).

152 FMI: *Jobs and growth: Analytical and operational considerations for the Fund* (Washington, DC, 2013).

153 FMI: *A template for analyzing and projecting labor market indicators* (Washington, DC, 2012).

154 Ver, por exemplo, os *Documentos de Trabalho de Setor de Emprego da OIT*, correspondentes à Argentina (N.º 109), Bangladesh (N.º 92), Jordânia (N.º 118), Malawi (N.º 93), Nigéria (N.º 107), Peru (N.º 134), Sri Lanka (N.º 110), Turquia (N.º 108) e Uganda (N.º 91).

224. As políticas relativas à conta corrente e às taxas de câmbio deviam ser orientadas para um regime de taxa de câmbio real estável, capaz de influir de forma previsível sobre a atribuição de recursos entre os setores de bens comercializados e não comercializados, para propiciar a construção dos objetivos de transformação estrutural e criação de emprego e proporcionar um quadro favorável ao investimento do setor privado. Por último, é necessário que a gestão da conta de capital e a conta corrente crie margem de manobra a nível das políticas, através da regulamentação das contas de capital, para apoiar as iniciativas setoriais de transformação estrutural e criação de emprego. Se adotarem as medidas descritas no quadro 2.2, as economias terão muito mais possibilidades de criar emprego e, especialmente, de ajudar os grupos vulneráveis, como os jovens, a encontrarem e manterem um emprego digno.

225. Os resultados são consistentes com as mensagens sobre a política macroeconómica que emergiram das consultas mundiais relativas ao “crescimento e emprego na agenda para o desenvolvimento depois de 2015”, organizadas pelo Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (GNUM), nas quais a OIT desempenhou um papel decisivo. Uma dessas mensagens é de que as políticas macroeconómicas devem ser utilizadas como instrumentos de apoio à transformação estrutural e à criação de emprego, proporcionando estabilidade ao investimento e ao consumo, aumentando os investimentos públicos e reduzindo ao mínimo os custos de acesso ao financiamento para as empresas<sup>155</sup>.

226. Os resultados foram utilizados para apoiar os programas de assessoria e criação de capacidade para a formulação das políticas nacionais de emprego, entre outros países, no Botswana, Camboja, Malawi, Namíbia e Sri Lanka, assim como no curso sobre políticas de emprego, organizado em colaboração com o Centro Internacional de Formação (ver secção 2.1). As questões relativas à política macroeconómica ocupam um lugar de relevo nos documentos relativos às políticas dos países que beneficiaram dos serviços de reforço de capacidades e de assessoria.

227. As alterações da distribuição funcional do rendimento, analisadas nas secções 1.1.1 e 1.2.3 têm consequências a nível macroeconómico. Os estudos da OIT nesse âmbito revelam o impacto destas tendências na procura global e na competitividade. Os dados empíricos (recolhidos de 15 países, incluindo algumas economias emergentes do conjunto da UE) indicam que o consumo privado diminui sempre que se verifica um decréscimo da participação do rendimento do trabalho no rendimento nacional, mas as exportações líquidas aumenta sempre, enquanto o investimento se mantém constante ou aumenta<sup>156</sup>.

228. Os resultados sugerem que os aumentos sustentáveis dos salários mínimos têm um papel importante no apoio ao consumo privado e, por conseguinte, na gestão da procura global.

229. A síntese e as implicações políticas das iniciativas da Organização serão publicadas em 2014 no Manual sobre os objetivos do emprego: Abordagens macro e setoriais.

---

155 GNUM: *Growth and employment in the post-2015 agenda: Messages from a global consultation*, 2013, p. 27.

156 OIT: *Relatório Mundial sobre Salários 2012-13: Os salários e o crescimento equitativo*. (Genebra, 2013).

## Quadro 2.2. Dimensões múltiplas da gestão macroeconómica: Da estabilidade à transformação estrutural

Área de políticas	Macroeconomia convencional: Estabilidade e credibilidade	Macroeconomia favorável ao emprego: Medidas de prudência e proteção	Macroeconomia favorável ao emprego: Atribuição
Políticas monetárias e financeiras	Fixar metas de inflação modestas (de um único dígito) e comunicar claramente o compromisso ao setor privado a fim de potenciar a credibilidade das políticas	Reforçar a resistência dos sistemas financeiros nacionais às perturbações externas, gerando assim mais incentivos à poupança interna, capazes de apoiar o investimento produtivo, para promover o crescimento e o emprego.	Os bancos centrais e as autoridades financeiras devem apoiar o objetivo de criação de emprego produtivo, mantendo ao mesmo tempo a estabilidade razoável dos preços, e para tal: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ garantir o acesso ao crédito para as PME;</li> <li>■ apoiar a criação de instituições de microfinanciamento que funcionem corretamente;</li> <li>■ melhorar a inclusão financeira das famílias “que não têm contas bancárias”;</li> <li>■ conceder créditos a setores e indústrias prioritários, com base em critérios transparentes e coerentes</li> </ul>
Política orçamental	Centrar-se na sustentabilidade orçamental	<p>Criar margem orçamental e flexibilidade institucional durante os períodos de boom e os de crescimento económico normal, para atenuar ou eliminar a tendência pro-cíclica das medidas fiscais e facilitar a adoção de medidas anti-cíclicas</p> <p>Os ministérios das finanças deveriam mobilizar recursos suficientes para apoiar de forma orçamentalmente sustentável:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ o investimento público em infraestruturas de emprego intensivo;</li> <li>■ as políticas ativas do mercado de trabalho que favoreçam o emprego dos grupos vulneráveis (jovens, mulheres, desempregados de longa duração);</li> <li>■ os planos de garantia de emprego para ajudar as famílias pobres e vulneráveis;</li> <li>■ a saúde, a educação e a formação para melhorar as competências profissionais e a empregabilidade</li> </ul>	
Política relativa à conta corrente e às taxas de câmbio	Utilizar a taxa de câmbio como âncora nominal ou permitir que as taxas de câmbio sejam determinadas pelo mercado – a chamada “solução extrema”	Acumular reservas cambiais para fazer face à volatilidade económica externa e como medida de precaução para reforçar as políticas anti-cíclicas	Adotar um quadro a médio prazo, orientado para um regime de taxas de câmbio real estável, para influir de forma previsível na atribuição de recursos entre os setores de bens comercializados e não comercializados, capaz de propiciar a concretização dos objetivos de transformação estrutural e a criação de emprego.
Gestão da conta de capital	Liberalizar a conta de capital para melhorar a credibilidade macroeconómica e aproveitar os recursos externos	Gerir ativamente a conta de capital, diminuindo a dependência dos fluxos de capitais a curto prazo, através de diversas medidas de precaução, e diminuindo o risco de volatilidade económica	Criar margem de manobra ao nível das políticas, regulamentando a conta de capital, para apoiar o investimento e as iniciativas setoriais que propiciem a transformação estrutural e a criação de emprego.

Nota: A coluna 2 representa os quadros macroeconómicos convencionais refletidos, por exemplo, nas consultas ao abrigo do Artigo IV do FMI. As colunas 3 e 4 representam a génese de um quadro macroeconómico orientado para o emprego.

### 2.3. Políticas comerciais, industriais e setoriais

230. Na reunião de 2010 da CIT também se sublinhou a importância das políticas industriais e das estratégias setoriais para a diversificação económica e a expansão do emprego produtivo. Solicitou-se à Organização que reforçasse as suas competências técnicas em matéria de políticas comerciais, de investimento e industriais, com vista a avaliar as repercussões das ditas políticas no emprego e no trabalho digno<sup>157</sup>.

231. Na Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008, afirma-se o seguinte: “Dado que a política comercial e a política dos mercados financeiros se repercutem no emprego, a função da OIT é avaliar esses efeitos para que o emprego passe a ser um elemento fundamental das políticas económicas”.

232. Desde 2010 que o trabalho desenvolvido pelo BIT, no que se refere às ligações existentes entre o comércio e o emprego, se tem centrado em três áreas principais: (i) melhoria dos conhecimentos empíricos; (ii) melhoria da coordenação e da colaboração com outras organizações internacionais; e (iii) desenvolvimento de ferramentas para assessoria em matéria de políticas e a cooperação técnica.

233. O BIT publicou três volumes sobre o tema do comércio e do emprego. A publicação *Making globalization socially sustainable*<sup>158</sup> (editada conjuntamente com a OMC e financiada pela Câmara de Comércio Internacional) indica que a promessa de a globalização originar a expansão do emprego de alta produtividade e o crescimento, se concretizou em alguns países (especialmente na China e na Índia), mas não noutros (América Latina e África Subsariana) e sublinha-se que a proteção social nos mercados de trabalho expostos a tumultos externos, assim como as políticas educativas, contribuem significativamente para que a globalização seja mais inclusiva. A publicação *Trade and Employment: From myths to facts*<sup>159</sup> (financiada pela União Europeia) centra-se nos países em desenvolvimento e aborda temas cruciais, como a economia informal, a perspetiva de género e os ajustamentos após a liberalização do comércio. Em *Shared harvests: Agriculture, trade and employment*<sup>160</sup> (publicação editada conjuntamente com o UNCTAD e financiada pela UE) chega-se à conclusão de que os benefícios gerais do desenvolvimento, derivados da agricultura, só se obterão se tanto as estratégias nacionais de desenvolvimento como as negociações comerciais internacionais examinarem a fundo a política comercial agrícola e os seus efeitos sobre o emprego.

234. A OIT também realizou outros estudos e documentos de trabalho sobre o comércio e o emprego<sup>161</sup>. Estes estudos, que beneficiaram das fortes ligações ao mundo académico e aos serviços de investigação de outras instituições nacionais e internacionais, utilizaram metodologias quantitativas e qualitativas e centraram-se na avaliação dos efeitos do comércio sobre o emprego a nível mundial e nacional.

235. O reforço dos conhecimentos técnicos sobre o comércio e o emprego e das atividades de colaboração entre os departamentos e entre estes e as organizações exteriores permitiu aumentar substancialmente a base de conhecimentos da OIT entre 2010 e 2013, assim como o reconheci-

---

157 OIT: *Panorama Laboral 2010: América Latina e Caraíbas*, op. cit.

158 OIT e OMC: *Tornar a globalização socialmente sustentável* (Genebra, 2011).

159 OIT: *Comércio e emprego. Dos mitos aos factos* (Genebra, 2011).

160 OIT e UNCTAD: *Colheitas partilhadas: agricultura, comércio e emprego* (Genebra, 2013).

161 Esta pesquisa está acessível através do site: [http://www.ilo.org/employment/areas/trade-e-employment/WCMS\\_181194](http://www.ilo.org/employment/areas/trade-e-employment/WCMS_181194).

mento das suas competências técnicas nesta área.

236. O BIT pretendia que os seus produtos de investigação tivessem uma grande visibilidade entre os responsáveis políticos a nível mundial e grande parte dos estudos sobre o comércio e o emprego foi apresentada numa série de eventos internacionais, muitos dos quais organizados conjuntamente com outras instituições.

237. O BIT teve um papel muito ativo na Iniciativa Internacional de Colaboração em Matéria de Comércio e Emprego, criada em 2010, que reúne organismos importantes das Nações Unidas e bancos regionais. Através desta iniciativa, a Organização contribuiu significativamente para definir a agenda política mundial no que se refere às ligações entre o comércio e o emprego.

238. A OIT também participou ativamente, como membro do Grupo Interinstitucional das Nações Unidas sobre o Comércio e a Capacidade Produtiva. Esteve muito envolvida nas propostas do Grupo Interinstitucional relativas à assistência técnica relacionada com o comércio, no contexto dos Quadros de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a nível de país, e também contribuiu para a prestação da referida assistência técnica. Um exemplo desse trabalho é o projeto “*Enhancing sustainable tourism, clean production and export capacity*” (Potenciar o turismo sustentável, a produção limpa e a capacidade de exportação), que já foi implementado na República Democrática Popular do Laos e que se encontra na sua fase inicial na República Unida da Tanzânia.

239. Desde 2010, a OIT tem-se esforçado por reforçar a sua capacidade institucional para abordar o tema do comércio e do emprego e, nesse sentido, realizou estudos sobre as políticas pertinentes, reuniu dados empíricos e mobilizou recursos para a cooperação técnica relacionada com o comércio. Podemos citar os seguintes projetos e ferramentas de assistência técnica nesta área:

- (i) “Avaliar e abordar os efeitos do comércio sobre o emprego”, um projeto financiado pela UE para ajudar a formular e analisar políticas comerciais e do mercado de trabalho eficazes e coerentes, que se ajustem aos desafios que tanto os trabalhadores como os empregadores enfrentam e ampliem as oportunidades para a criação de emprego digno nos países em desenvolvimento. O projeto, que foi executado no Bangladesh, Benim, Guatemala e Indonésia, congregou os ministérios do emprego e do comércio para examinarem os efeitos do comércio sobre o emprego. Também estabeleceu em vários países um grupo de trabalho de múltiplas partes interessadas, especializado em questões normativas, com um núcleo tripartido, encarregado de formular políticas de ajustamento eficazes e coerentes na área do comércio e dos mercados de trabalho. Em 2014, este projeto entrará na sua segunda fase.
- (ii) A metodologia STED (Competências para o Comércio e a Diversificação Económica) proporciona orientações estratégicas para a integração do desenvolvimento de competências nas políticas setoriais, destinadas a apoiar o crescimento e a criação de emprego digno nos setores que têm potencial para aumentar as exportações e contribuir para a diversificação económica. Esta ferramenta foi posta em prática no Bangladesh, Quirguistão, Ex-República Jugoslava da Macedónia e Ucrânia. Está a ser aplicada em setores selecionados na Jordânia e no Vietname e também o será em alguns países do Norte de África e possivelmente no Tajiquistão. O principal objetivo deste programa é consciencializar as pessoas e estimular o diálogo sobre o desenvolvimento de competências entre os empregadores, os sindicatos e os fornecedores de formação nos setores orientados para o comércio.

240. Desde 2010 que o Centro Internacional de Formação da OIT ministra cursos anuais, em Turim e noutros locais, sobre comércio internacional e mercados de trabalho, para além de cursos de avaliação técnica sobre o impacto do comércio no emprego.

241. Como já referimos, sente-se um novo entusiasmo pelas intervenções centradas em setores específicos no quadro das políticas de emprego<sup>162</sup>.

242. A OIT desenvolveu uma abordagem coerente e integrada sobre as estratégias setoriais para a promoção do emprego, que foi aplicada em vários países. Em workshops tripartidos foram apresentadas análises que utilizam métodos quantitativos e qualitativos<sup>163</sup>, cuja finalidade é proporcionar aos responsáveis pela formulação de políticas as ferramentas necessárias para abordarem os setores de emprego intensivo e avaliarem os quadros hipotéticos de políticas setoriais no que se refere aos resultados em matéria de emprego.

243. Em Katanga, na República Democrática do Congo, por exemplo, realizou-se um estudo setorial que incluiu uma análise empírica detalhada do nível e da natureza das ligações e ramificações entre as indústrias extrativas, os fornecedores locais e o mercado de trabalho local. Este estudo tinha por objetivo dispor de uma ferramenta básica para a formulação de um quadro coerente e integrado de políticas. Conduziu à celebração de um workshop de cooperação técnica para a promoção do emprego dos jovens.

244. Para serem aplicadas com êxito, as estratégias setoriais orientadas para o emprego produtivo devem basear-se no diálogo tripartido e numa estreita colaboração entre os governos e o setor privado. A adoção de estratégias setoriais sólidas permitirá melhorar as capacidades para alcançar os objetivos relativos ao desenvolvimento de competências, o aumento da competitividade das empresas e da produtividade e a criação de emprego sustentável. Em 2013, a OIT organizou um simpósio, em colaboração com a Organização Internacional de Empregadores (OIE), que se realizou em Casablanca e reuniu presidentes e diretores executivos de organizações de empregadores de toda a África e no qual também se criou um grupo de trabalho regional de empregadores africanos sobre o emprego. O workshop destinado às organizações de empregadores da África Subsariana e realizado no início do mesmo ano em Joanesburgo, centrou-se no importante papel que essas organizações desempenham na elaboração de políticas e sistemas para o desenvolvimento

---

162 Um bom exemplo é o relatório do McKinsey Global Institute, de 2012, sobre a África. Outro exemplo é o trabalho do ex-Economista Chefe do Banco Mundial, Justin Lin, sobre as “novas economias estruturais”, segundo o qual dever-se-iam aplicar princípios baseados no mercado ao desenho de intervenções políticas setoriais.

163 Em relação a alguns métodos quantitativos e documentos conexos, ver: M. Bensaid et al.: *Évaluation des emplois générés dans le cadre du DSCR au Gabon* [Avaliação dos empregos criados no quadro do Documento sobre Avaliação dos postos de trabalho criados no quadro do Documento de Estratégia de Redução da Pobreza e Crescimento no Gabão], Documentos de Trabalho sobre o Emprego, N.º 80 (Genebra, OIT, 2011); G. Epstein et al.: *Employment, poverty and economic development in Madagascar: A macroeconomic framework*, Documento de Trabalho do Setor de Emprego da OIT, N.º 58 (Genebra, OIT, 2010); e os estudos de casos sobre o setor das flores cortadas na Etiópia e o setor do café no Ruanda, em OIT: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision* (Pretoria, 2011). Entre os métodos qualitativos baseados no diálogo social e nos inquéritos figuram: O. Renard et al.: *Filières porteuses et emploi des jeunes au Katanga* [Áreas de crescimento do emprego jovem em Katanga] (Genebra, OIT, 2013); A. Mitra: *Can industry be the key to pro-poor growth? An exploratory analysis for India* (Nova Deli, OIT, 2013); *Institute of Human Development: Promoting employment and skills development in the manufacturing sector in India: Field study* (Nova Deli, OIT, 2013); F. Lapeyre et al.: *Le modèle de croissance Katangais face à la crise financière mondiale: Enjeux en termes d'emplois* [O modelo de crescimento de Katanga na crise financeira mundial: desafios para o emprego], Documento de Trabalho do Setor do Emprego, N.º 82 (Genebra, OIT, 2011); D' Achon et al.: *L'impact de la crise sur le secteur textile au Maroc: Quelles implications pour l'emploi* [Impacto da crise no setor têxtil em Marrocos: implicações para o emprego] (Genebra, OIT, 2010); e Chandararot et al.: *Rapid assessment of the impact of the financial crisis in Cambodia* (Bangucoque, OIT, 2008). Por exemplo, a Comissão Económica das Nações Unidas para a África (CEPA): *Making the most of Africa's commodities: Industrializing for growth, jobs and economic transformation* (Addis Abeba, 2013); e a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI): *Relatório sobre o desenvolvimento industrial de 2013: A criação sustentável de emprego – O papel da indústria transformadora e a mudança estrutural* (Viena, 2013).

das competências profissionais.

245. Estes e muitos outros projetos de investigação contribuíram para o pacto político internacional sobre a transformação estrutural, o desenvolvimento económico e as políticas industriais e tiveram influência nos principais relatórios de outras organizações internacionais<sup>164</sup>. Um livro intitulado *Capabilities for productive transformation and development: A new perspective on industrial policies* explora o papel das capacidades nacionais no âmbito das empresas, a economia e a sociedade, para impulsionar a dinâmica deste processo, e descreve em pormenor uma estratégia de aprendizagem integral. Numa outra publicação, *Making industrial policies work for growth, jobs and development*<sup>165</sup>, é iniciada uma nova reflexão analítica sobre a aprendizagem, a transformação estrutural e o papel das políticas públicas para conseguir uma transformação estrutural produtiva e o crescimento do emprego.

246. Para responder ao desafio da promoção da transformação estrutural para economias mais sustentáveis com baixos níveis de emissões de carbono e a fim de garantir uma transição justa para todos, a OIT está a desenvolver uma estratégia centrada nos empregos e numa economia verdes (ver a discussão na secção 1.2.5), que se baseia em três pilares.

247. O primeiro pilar consiste em oferecer a combinação adequada de incentivos e apoios. Uma ferramenta importante nesse sentido é a introdução de um imposto ecológico que em vez de onerar a mão-de-obra, incida sobre a utilização dos recursos e a poluição. Parte das receitas geradas por este imposto poderia ser utilizada para tornar mais ecológicas a educação, as competências profissionais e a investigação e o desenvolvimento. O modelo da OIT de Ligações Económicas Globais indica que, combinando um imposto deste tipo com medidas de apoio ao emprego, em 2020 a produtividade total dos vários fatores seria 1,5% superior à que se obteria se não se aplicassem impostos ecológicos para apoiar o emprego e que, em 2050, seria 5,0% mais elevada<sup>166</sup>.

248. O segundo pilar da estratégia consiste em assegurar que o investimento em capital humano e empregos mais ecológicos, trabalho digno e inclusão social, constitua o eixo central de qualquer estratégia de desenvolvimento sustentável. As políticas de emprego e do mercado de trabalho devem favorecer uma transição integrada para economias mais ecológicas, que sejam socialmente inclusivas, reduzam a pobreza e permitam obter resultados equitativos para homens e mulheres. É fundamental dar prioridade às políticas relativas às competências profissionais e à educação, a fim de facilitar a transição em matéria de emprego e melhorar a empregabilidade. O relatório da OIT *Competências profissionais para empregos verdes* analisa as necessidades mundiais das economias mais verdes em matéria de competências e descreve a experiência de vinte e um países<sup>167</sup>. Além disso, a OIT disponibiliza informação sobre as necessidades profissionais e em matéria de competências nos setores da construção ecológica e da energia renovável e analisa a procura de competências nas cadeias de valor conexas, bem como as medidas adotadas em trinta países para responder às necessidades de formação<sup>168</sup>.

249. As intervenções em matéria de proteção social podem complementar outras políticas de

---

164 Por exemplo, a Comissão Económica das Nações Unidas para a África (CEPA): *Making the most of Africa's commodities: Industrializing for growth, jobs and economic transformation* (Addis Abeba, 2013); e a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI): *Relatório sobre o desenvolvimento industrial de 2013: A criação sustentável de emprego – O papel da indústria transformadora e a mudança estrutural* (Viena, 2013).

165 J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler e R. Kozul-Wright (Genebra, OIT, brevemente).

166 OIT: *Modelo de Ligações Económicas Globais*, Instituto Internacional de Estudos Laborais.

167 OIT: *Competências para empregos verdes* (Genebra, 2011).

168 OIT: *Competências e necessidades profissionais na construção verde* (Genebra, 2011); e OIT: *Competências e necessidades profissionais nas energias renováveis* (Genebra, 2011).

desenvolvimento sustentável para atenuar os efeitos das crises sociais, económicas e ambientais e propiciar ao mesmo tempo uma mudança estrutural para economias mais verdes, por exemplo, oferecendo proteção aos trabalhadores despedidos que procuram novas oportunidades ou que se encontram em processo de reconversão profissional.

250. O terceiro pilar da estratégia baseia-se em considerar o diálogo social como um eixo central da formulação de políticas. Dado que a transição para um desenvolvimento sustentável do ponto de vista ambiental exige mudanças de grande alcance nos processos de produção e nas tecnologias, assim como na retribuição de postos de trabalho, para que essa transformação seja satisfatória, é fundamental que exista uma estreita cooperação entre o governo e os parceiros sociais.

## 2.4. Uma conjuntura propícia às empresas e apoio às PME

251. As intervenções ao nível das empresas contribuirão mais eficazmente para criar mais e melhores empregos quando articuladas com fatores ambientais, como o quadro jurídico e regulamentar, a infraestrutura física e o acesso ao financiamento. No seguimento da resolução sobre a promoção de empresas sustentáveis, adotada pela CIT em 2007, e a fim de avaliar esses fatores externos e proporcionar assessoria com base em dados empíricos sobre a forma de melhorar o ambiente empresarial, o BIT estabeleceu uma nova metodologia para a avaliação das condições políticas, económicas, sociais e ecológicas do ambiente em que as empresas operam. A metodologia, intitulada “Ambiente Propício às Empresas Sustentáveis”, foi utilizada ou posta em prática em 22 países.

252. Em cada um destes países identificaram-se as áreas de mudança prioritárias no ambiente propício, que servirão de base para a formulação ou a revisão de políticas, leis, regulamentos e disposições institucionais. Em alguns países, elaboraram-se documentos de posição e/ou quadros de políticas estratégicas, em cooperação com o *Bureau* da OIT para as Atividades dos Empregadores (ACT/EMP), como base para as atividades de promoção das respetivas organizações de empregadores. Por exemplo, em África, sob a égide da Associação Consultiva de Empregadores do Malawi (ECAM), do Congresso de Sindicatos do Malawi (NCTU) e do Ministério da Indústria e do Comércio, elaborou-se um plano de trabalho sobre a forma de melhorar o ambiente propício para as empresas sustentáveis, centrado na melhoria da cultura empresarial e do enquadramento jurídico para as PME. Na Europa, a Federação de Empregadores do Montenegro (MEF) desenvolveu o programa e estratégia de promoção “*The Five Business Killers in Montenegro*” (Os cinco problemas que mais prejudicam as empresas do Montenegro), que refere um quadro regulamentar inadequado, falta de acesso ao financiamento, economia informal, corrupção e desfasamento entre a oferta e a procura de competências no mercado de trabalho. Na América Latina, o Conselho Hondurenho das Empresas Privadas formulou um programa e um plano de ação para a reforma do ambiente empresarial, que foi apresentado na Convenção Empresarial Nacional, em outubro de 2013. Na Ásia, a Federação de Empregadores e Associações Empresariais do Camboja redigiu quatro documentos de política, centrados em: (i) educação, formação e competências profissionais; (ii) corrupção; (iii) segurança social e; (iv) diálogo social, além de um documento de estratégia geral.

253. Ainda é demasiado cedo para avaliar se estas iniciativas no âmbito da empresa serviram ou não para criar emprego ou melhorar a qualidade do emprego. Não obstante, prevê-se que a simplificação dos requisitos de registo e dos regimes fiscais, assim como a criação de enquadramentos jurídicos fiáveis, irão melhorar substancialmente o rendimento das empresas a um custo relativamente baixo. Estes fatores também deveriam facilitar a transição das empresas informais

para a economia formal, com os consequentes benefícios em termos de qualidade do emprego.

254. Os resultados das avaliações que utilizam a metodologia do Ambiente Propício para as Empresas Sustentáveis e as propostas de reforma resultantes dos mesmos podem contribuir significativamente para as políticas nacionais de emprego apoiadas pela OIT, a fim de garantir que as políticas de emprego e as políticas de desenvolvimento do setor privado se complementem e reforcem mutuamente. Esta integração já está a ser fomentada em alguns países.

255. As empresas multinacionais (EM) desempenham geralmente um papel importante no desenvolvimento socioeconómico dos países de acolhimento, através do investimento estrangeiro direto e das suas próprias operações, assim como das interações com os fornecedores e os consumidores locais. Este contributo é reconhecido na Declaração Tripartida de Princípios sobre as Empresas Multinacionais e a Política Social (Declaração sobre as Empresas Multinacionais), cujo objetivo é potenciar ao máximo a contribuição positiva das empresas multinacionais. A Declaração contém um capítulo completo sobre o emprego e outro sobre a formação. Estes capítulos examinam principalmente a melhor forma de harmonizar as políticas e práticas das Empresas Multinacionais com as políticas públicas de emprego e qualificação.

256. No quadro das atividades do BIT relacionadas com os princípios da Declaração sobre as Empresas Multinacionais, efetuaram-se estudos orientados para a acção, com Empresas Multinacionais que operam em setores-chave de três economias africanas (Costa do Marfim, Libéria e Serra Leoa), no intuito de identificar as oportunidades e as dificuldades do recrutamento local de mulheres e homens jovens nas suas próprias operações e a inclusão das PME locais nas suas cadeias de fornecimento. Os diálogos entre os setores público e privado sobre os resultados desses estudos levaram à adoção de medidas conjuntas.

257. O BIT também dirige programas para inventariar as ligações comerciais existentes entre as empresas multinacionais e os fornecedores locais no país de acolhimento, a fim de potenciar as oportunidades de contribuir para a criação de emprego e para o desenvolvimento de competências a nível local. Este trabalho está a ser realizado no setor das minas em vários países, entre os quais o Brasil, a Colômbia, o Peru e a Zâmbia, e na Província de Katanga, na República Democrática do Congo (em articulação com a atividade descrita no parágrafo 246).

258. As ligações com as EM também são importantes para melhorar a qualidade do emprego nas empresas fornecedoras. Um número crescente de EM adota códigos específicos para os fornecedores, a maioria dos quais se referem às normas internacionais do trabalho pertinentes, em especial a Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. As EM podem contribuir eficazmente para promover o Programa de Trabalho Digno, por exemplo, fomentando a formalização, quando estão bem integradas no contexto nacional e adaptam as suas atividades às prioridades nacionais.

259. No que se refere à formação orientada para o empreendedorismo e a gestão das PME, aproximadamente 100 países estão a oferecer às contrapartes locais um conjunto de módulos de formação e modelos de prestação de serviços destinados a diferentes grupos, que vão desde orientações preliminares para potenciais empresas emergentes (start-ups) até cursos especializados de formação para as empresas existentes (Programa Inicie e Desenvolva o Seu Negócio). A OIT, tendo alcançado uma escala crítica de dois milhões de participantes desde 2010, continua a ser um dos maiores fornecedores deste tipo de formação. Com base num estudo de seguimento rea-

lizado recentemente <sup>169</sup>, estima-se que estas medidas contribuíram para a criação de 1,2 milhões de novos empregos. Por exemplo, o Departamento Geral de Formação Profissional do Ministério do Trabalho, Deficientes e Assuntos Sociais do Vietname, adotou oficialmente o módulo *Inicie e Desenvolva o Seu Negócio para o utilizar no seu programa de desenvolvimento das competências rurais “Um Milhão de Agricultores”*.

260. O programa de formação da OIT, relativo ao desenvolvimento da iniciativa empresarial na educação secundária ou terciária, *Conheça o Seu Negócio*, foi adaptado, traduzido e aplicado em 33 países membros. No total, 56 países estão a utilizar este programa de cursos e, desde 2010, já beneficiaram dele 1,4 milhões de estudantes.

261. 25 países membros adotaram um módulo de formação especialmente concebido para dar resposta às necessidades das mulheres empresárias, de que beneficiaram 60.000 mulheres e que teve como resultado um incremento das vendas e dos lucros. Um estudo do impacto realizado num país (República Democrática Popular do Laos) evidenciou que os lucros mensais das empresas geridas por mulheres aumentaram 50% e as vendas 200% depois de as suas dirigentes receberem esta formação.

262. A OIT expandiu a sua carteira de projetos de cooperação técnica para o desenvolvimento de cadeias de valor, que passou de 20 milhões de dólares dos EUA para mais de 50 milhões, em 2010 e 2013. Estes projetos favoreceram o desenvolvimento setorial e a criação de emprego em mais de 20 países. A OIT também é um ator mundial essencial na criação de capacidade nacional para o desenvolvimento de cadeias de valor. Em colaboração com o Centro Internacional de Formação da OIT, foram ministrados mais de 40 cursos de formação sobre o desenvolvimento de cadeias de valor a mais de 1.500 executantes de projetos, responsáveis pela formulação de políticas e outros intervenientes em mais de 80 países, entre 2010 e 2013. Além disso, realizaram-se cursos a nível de país no Brasil, Costa Rica, Egito, Etiópia, Itália, Quênia, Nigéria, Peru, Filipinas, Sudão, Tailândia e Uganda.

263. O Programa *Promoção de Empresas Competitivas e Responsáveis (SCORE)*, que promove práticas responsáveis no local de trabalho nas PME, colaborou com 19 instituições (organismos governamentais, associações da indústria e fornecedores de formação) em 7 países emergentes para habilitar 300 PME com um total de 60.000 empregados, a melhorar a produtividade e as condições de trabalho através de uma melhor cooperação no local de trabalho. O BIT conseguiu obter financiamento externo, o qual irá sendo repostado graças a recursos internos, destinados a ampliar maciçamente este programa durante os próximos cinco anos, de 2014 até 2018, quadruplicando o número de empresas participantes. O programa também está muito enraizado no trabalho das AIC sobre produtividade e condições de trabalho nas PME.

264. As cooperativas podem desempenhar elas próprias um papel importante na criação de emprego e também ajudar as PME a ultrapassar os problemas inerentes à sua pequena dimensão. O módulo de formação e o programa de gestão das cooperativas agrárias *My. Coop*, foi desenvolvido em 2012 para melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços que as cooperativas prestam aos seus membros. As parcerias com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), as universidades, os organismos de desenvolvimento agrícola e as organizações de cooperativas, ajudaram a difundir amplamente este programa em nove países de três regiões.

265. Para gerar mais dados sobre a eficácia das intervenções para o desenvolvimento empre-

---

169 OIT: *Inicie e Desenvolva o Seu Negócio: Estudo de Investigação Mundial 2011 - Programa de formação em gestão de empresa da OIT* (Genebra, 2012).

sarial e a fim de melhorar ainda mais a sua qualidade, foi elaborada uma grande variedade de relatórios e publicações destinados ao BIT e às partes interessadas<sup>170</sup>.

266. A Universidade de Verão para um Desenvolvimento Empresarial Sustentável, um programa de formação com duas semanas de duração, organizado em Turim e destinado aos responsáveis pela formulação de políticas e às pessoas que trabalham no âmbito do desenvolvimento empresarial, converteu-se numa atividade periódica e, desde 2010, atraiu já 300 participantes.

## 2.5. Investimento em infraestruturas e inovações de mão-de-obra intensiva nos programas de emprego públicos

267. O aumento do nível de investimento em infraestruturas oferece uma oportunidade única para promover o emprego direto, indireto e induzido. Os responsáveis políticos deparam-se frequentemente com o problema de ter de escolher entre uma infraestrutura dispendiosa, que beneficia poucos, e uma infraestrutura de baixo custo, que presta serviços a uma parte mais alargada da população. A forma como se constrói e se mantém a infraestrutura tem uma enorme influência nos seus efeitos multiplicadores.

268. A experiência da OIT indica que uma abordagem baseada na utilização de recursos locais<sup>171</sup>, aplicada especialmente à pequena e média infraestrutura que se revela necessária a nível local, pode gerar entre três e cinco vezes mais empregos diretos do que uma abordagem convencional que não utilize recursos locais. Também pode duplicar o número de postos de trabalho criados diretamente e triplicar o valor dos bens e serviços locais comprados ou contratados. Embora estas vantagens variem consoante o local e o tipo e dimensão do projeto, as diferenças mais significativas residem na forma como o projeto de infraestruturas foi concebido e implementado.

269. O financiamento público através de investimentos periódicos e da despesa anti-cíclica em infraestruturas já está a ser utilizado em grande escala, para ampliar a procura de empresas privadas e criar e manter postos de trabalho.

270. Os Estados-Membros devem solicitar regularmente à OIT que os ajude a reforçar a sua capacidade para empreender programas de investimento público e de emprego, de âmbito alargado, através do seu Programa de Investimentos Intensivos em Emprego. Trata-se de um dos programas de cooperação técnica mais extensos da OIT, com uma carteira de doadores de 120 milhões de dólares dos EUA, e que está em funcionamento em 45 Estados-Membros. Em alguns casos, os governos pagam à OIT pelos seus serviços (no último biénio, aproximadamente 30% da carteira de projetos de cooperação técnica foram financiados por países em desenvolvimento que adquiriram serviços deste tipo à OIT) enquanto que noutros o financiamento é proveniente dos programas dos bancos de desenvolvimento.

271. A fim de orientar melhor os responsáveis pela formulação de políticas dos Estados-Membros na escolha estratégica dos seus investimentos em infraestruturas, a OIT aperfeiçoou as suas metodologias de avaliação dos efeitos sobre o emprego, que têm vindo a somar-se aos métodos tradicionais de avaliação de projetos centrados na análise económica e técnica.

---

170 Para mais informações, consultar: <http://www.ilo.org/seed>.

171 Isto significa que se deve procurar uma combinação ótima de recursos localmente disponíveis em termos de mão-de-obra, materiais, equipamentos e ferramentas, incluindo o maior número possível de atores locais para o desenho e a implementação, como as PME locais (empresas de consultoria e pequenos empreiteiros).

272. No quadro do Programa de Investimentos de Emprego Intensivo está a ser desenvolvida uma ferramenta de referência sobre o emprego e os investimentos em infraestruturas. Já se efetuaram avaliações dos efeitos sobre o emprego em vários países, tais como Índia, Indonésia, Moçambique, Paraguai, África do Sul, Estados Unidos e, com o apoio do Banco Europeu de Investimentos, Egito, Jordânia, Marrocos e Tunísia. Têm sido prestados serviços tanto aos governos como aos parceiros para o desenvolvimento. Em muitos países, a ajuda consiste em reforçar a capacidade dos setores público e privado: por exemplo, o programa tem um contrato com o governo da Índia para desenvolver as capacidades dos empreiteiros do setor privado no quadro do programa de estradas rurais mais vasto do mundo, financiado através de um empréstimo do Banco Mundial.

273. No contexto da cooperação Sul-Sul e da cooperação triangular, nas últimas décadas a OIT tem colaborado estreitamente com vários governos africanos na organização de seminários regionais bienais que reúnem profissionais da área do trabalho, técnicos de planeamento, responsáveis pela formulação de políticas, investigadores, associados para o financiamento e o desenvolvimento e outras partes interessadas, a fim de examinarem a evolução registada e partilharem as suas experiências e ideias relativamente à adoção de políticas de emprego<sup>172</sup> intensivo para o fornecimento de infraestruturas básicas.

274. O investimento público em infraestruturas é, sem dúvida, uma ferramenta poderosa para criar emprego e impulsionar a economia. No entanto, os dados demonstram que, em situações de grandes assimetrias, é pouco provável que os benefícios do crescimento económico cheguem aos pobres. Nesses casos, existem outras intervenções, como os programas públicos de emprego, que podem beneficiar as comunidades desfavorecidas.

275. Reconheceu-se que os programas públicos de emprego podem ser um instrumento-chave do patamar de proteção social de um país, já que dão a possibilidade de obter um trabalho estável e previsível e segurança de rendimento. A OIT, através do Programa de Investimentos de Emprego Intensivo e da colaboração interdepartamental com o Departamento de Proteção Social, continua a participar ativamente no debate sobre a utilização dos programas de obras públicas para promover a proteção social e o emprego, no qual também participam o Overseas Development Institute, o Banco Mundial, organismos reguladores bilaterais e outras entidades especializadas das Nações Unidas.

276. Existe um vasto leque de programas públicos de emprego, que vão desde os programas de obras públicas a curto prazo, aplicados durante as crises naturais ou antropogénicas, para proporcionar ajuda imediata, até regimes institucionalizados de garantia de emprego, cuja finalidade é atenuar os problemas estruturais do subemprego e da pobreza. A capacidade dos programas públicos de emprego para concretizar objetivos múltiplos e dar resposta a circunstâncias específicas torna-os muito desejáveis na perspetiva das políticas.

277. Desde 2010 que tem vindo a ser realizado um trabalho importante no sentido de melhorar a capacidade da OIT para responder à crescente procura deste tipo de programas. A OIT desenvolveu um novo produto no âmbito dos conhecimentos e da formação, intitulado Inovações nos Programas Públicos de Emprego. Os cursos são realizados no Centro Internacional de Formação em Turim, através de parcerias de colaboração a nível regional (por exemplo, com a Universidade da Cidade do Cabo na África do Sul). Este tema também faz parte do acordo subscrito entre a OIT e a Índia, o Brasil e a África do Sul sobre os temas prioritários para a colaboração e foi examinado no seminário realizado na Índia, em março de 2012, a que assistiram participantes de todo o mundo.

---

172 Por programa de emprego público entende-se a criação de emprego direto pelo governo, através de um programa de emprego, em vez da expansão do serviço cívico.

278. O número de programas públicos de emprego aumentou exponencialmente nos últimos cinco anos. O de maior envergadura e mais inovador é o que está contemplado na Lei Nacional de Garantia do Emprego Rural Mahatma Gandhi, da Índia, que garante 100 dias de trabalho por ano a 60 milhões de pessoas. A OIT oferece apoio em matéria de promoção do trabalho e de salários dignos, que se converteu numa questão política fundamental na Índia. Na África do Sul criaram-se 4,5 milhões de oportunidades de trabalho na fase II (2009-2013) do Programa Alargado de Obras Públicas apoiado pela OIT e está previsto que na fase III sejam geradas mais 7,5 milhões de oportunidades. Do mesmo modo, foram prestados serviços de assessoria em matéria de cooperação técnica e criação de capacidade para os programas públicos de emprego em África, em especial no Burundi, Egito, Etiópia, Gana, Guiné, Nigéria e África do Sul; na Ásia – Camboja, Indonésia, Filipinas e Vietname; e nas Américas – Colômbia, El Salvador e Jamaica.

## 2.6. Melhoria da empregabilidade e da produtividade

279. Na sua 97.<sup>a</sup> Sessão (2008), a CIT acordou um quadro conceptual de políticas, que aliava o desenvolvimento das competências profissionais ao aumento da produtividade, ao crescimento do emprego e ao desenvolvimento, e em que se baseou todo o trabalho subsequente do BIT<sup>173</sup>. Para dar cumprimento à Resolução de 2010, relativa à discussão recorrente sobre o emprego, foi posta em marcha, em 2013, a plataforma global público-privada de intercâmbio de conhecimentos em matéria de competências para o emprego<sup>174</sup>. O objetivo da plataforma é a partilha das conclusões a que chegaram os governos, os empregadores, os trabalhadores e as organizações internacionais sobre qual a melhor forma de estabelecer ligações entre a educação e a formação e o trabalho digno e produtivo. As parcerias de colaboração com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a OCDE e o Banco Mundial, enriquecem a base de recursos que a plataforma disponibiliza aos mandantes da OIT e na qual se incluem as experiências acumuladas por 130 países.

280. Através da sua coordenação do pilar relativo ao desenvolvimento de recursos humanos do Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento do G20<sup>175</sup>, o BIT apoiou a realização de workshops tripartidos nos países-piloto que formularam planos de ação para melhorar o desenvolvimento de competências. Os representantes dos governos apresentaram os planos de ação e examinaram os obstáculos técnicos e financeiros à sua aplicação num workshop realizado pelo Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento, em Moscovo, em maio de 2013.

281. Nas perspetivas de desenvolvimento de S. Petersburgo (setembro de 2013), o G20 comprometeu-se a apoiar a implementação e a avaliação dos planos de ação dos países-piloto sobre as competências para o emprego e a produtividade e a sua possível implantação progressiva em países de rendimentos médios, assim como a promover a utilização e a manutenção da plataforma global público-privada de intercâmbio de conhecimentos sobre competências para o emprego.

282. O BIT ajudou os mandantes a formular e aplicar políticas nacionais de desenvolvimento das competências, a promover os conselhos setoriais tripartidos sobre competências profissionais,

---

173 OIT: *Resolução relativa às qualificações para a melhoria da produtividade, o crescimento do emprego e do desenvolvimento*, 97.<sup>a</sup> Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, Genebra, 2008.

174 A plataforma está acessível a partir da página inicial da OIT e em: <http://www.skillsforemployment.org>.

175 Na sua Cimeira de Seul, em novembro de 2010, os Líderes do G20 emitiram um plano de ação plurianual para o desenvolvimento, cujo pilar relativo ao desenvolvimento dos recursos humanos exortou a OIT a trabalhar em cooperação com a OCDE, a UNESCO e o Banco Mundial para ajudar os países de baixos rendimentos a aplicar a Estratégia de Formação do G20 para o desenvolvimento de “competências relacionadas com o emprego que fossem mais adaptadas às necessidades dos empregadores e do mercado, a fim de atrair investimento e empregos dignos”, <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html>.

a aumentar a disponibilidade e oportunidades de formação nas zonas rurais (através do programa Formação para Fomentar a Autonomia Económica Rural), a integrar o desenvolvimento de competências nas estratégias comerciais (através do programa Competências para o Comércio e a Diversificação Económica), a melhorar a capacidade dos serviços públicos de emprego para oferecer melhores serviços de orientação profissional, formação e colocação, a integrar a igualdade de género nos sistemas de desenvolvimento de competências e a fomentar a inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. As boas práticas e o intercâmbio de conhecimentos Sul-Sul em todos estes domínios foram promovidos através da Academia de Competências do Centro Internacional de Formação da OIT que foi criada em 2011 e é organizada anualmente e do Centro Interamericano para o Desenvolvimento do Conhecimento na Formação Profissional (OIT- CINTERFOR).

283. O diálogo social e a negociação coletiva nos planos empresarial, setorial e/ou nacional são muito eficazes para criar incentivos de investimento na área das competências e dos conhecimentos.

284. A participação ativa dos parceiros sociais é fundamental para melhorar a transição para o mundo do trabalho, potenciar a empregabilidade das pessoas, reduzir ao mínimo a inadequação das competências profissionais e manter a competitividade das empresas. Embora os governos tenham a responsabilidade primordial em matéria de educação, formação antes do emprego, ensino de competências básicas e formação para desempregados e pessoas com necessidades especiais, os parceiros sociais desempenham um papel importante na formação, aprendizagem e formação posterior no local de trabalho, assim como na qualidade da aprendizagem profissional<sup>176</sup>.

285. No que se refere aos já aludidos (secção 1.2.6) desafios do desfasamento entre a oferta e a procura de competências, a OIT, em colaboração com o Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional e a Fundação Europeia de Formação, desenvolveu um conjunto de ferramentas para ajudar a antecipar as necessidades em matéria de competências, que abarca a realização de prognósticos quantitativos e qualitativos a nível macroeconómico, métodos e abordagens institucionais a nível setorial, o papel dos serviços de emprego, o método de realização de inquéritos aos empregadores para obter informação em primeira mão acerca da procura, a execução de estudos de seguimento sobre a empregabilidade dos licenciados e a utilização da informação sobre o mercado de trabalho, para responder às preocupações fundamentais de políticas relacionadas com a antecipação e o ajustamento das necessidades em matéria de competências.

286. Os sistemas de aprendizagem também podem ajudar a evitar o desfasamento entre a oferta e a procura de competências. Parte da formação dada pelos empregadores será ajustada às necessidades destes e provavelmente favorecerá o acesso ao emprego. Nos países europeus dotados de sistemas de aprendizagem sólidos, as taxas de desemprego dos jovens são muito mais próximas das dos adultos<sup>177</sup>.

287. Em resposta ao interesse crescente dos mandantes foi implementada uma estratégia para a expansão de sistemas de aprendizagem de qualidade nos países e setores que tradicionalmente

---

176 OIT: *Panorâmica dos sistemas e problemas de aprendizagem - Contribuição da OIT para a Missão do G20 para o Emprego* (Genebra, 2012); OIT: *Principais elementos da aprendizagem de qualidade* (Genebra, 2012); OIT: *Estudos de casos sobre o diálogo social para a aprendizagem no local de trabalho: Europa, Costa Rica e Israel* (Genebra, 2012); OIT e IOaE: *Estudo de viabilidade para uma rede mundial de aprendizagem laboral* (Genebra, 2013). Todos os documentos estão disponíveis na plataforma global de intercâmbio de conhecimentos sobre competências para o emprego.

177 H. Steedman: *Overview of apprenticeship systems and issues: OIT contribution to the G20 Task Force on Employment* (Genebra, OIT, 2012); e M. Axmann and C. Hofmann: *Overcoming the work-inexperience gap through quality apprenticeships - The ILO's contribution* (Genebra, OIT, 2013).

careciam de sistemas eficazes, através da realização de estudos<sup>178</sup>, *workshops* tripartidos de formação, em África, nos Estados Árabes e na Europa e dando apoio à OIE na implantação da rede mundial de aprendizagem<sup>179</sup>.

288. A OIT tem trabalhado com os mandantes para demonstrar que o diálogo social contribui para melhorar a aprendizagem informal: por exemplo, no *workshop* regional de intercâmbio de conhecimentos sobre a atualização da aprendizagem informal, realizado em Joanesburgo, em abril de 2013, validou-se o documento intitulado *Skills Testing Guide by Small Business Associations* (Guia de avaliação de competências profissionais elaborado pelas Associações de PME) e trocaram-se experiências acerca da utilização do documento intitulado: *Guide to Upgrading Informal Apprenticeship* (Guia para a atualização dos sistemas de aprendizagem)

## 2.7. A economia informal e a transição para a economia formal

289. Em cumprimento da resolução da CIT de 2010 e para fazer face aos grandes desafios da economia informal, analisados na secção 1.1.1., a OIT realizou uma série de 18 estudos por país, em diversas regiões, a fim de compreender melhor os mecanismos que geram a informalidade e os principais obstáculos à formalização e, no quadro do diálogo tripartido, formular opções políticas que facilitem a transição para a formalidade<sup>180</sup>. Para melhorar os conhecimentos sobre o emprego informal em todo o mundo, a OIT publicou um manual, *Medição da informalidade: Manual estatístico sobre o setor informal e o emprego informal*, em 2013, e uma segunda edição de *Mulheres e homens na economia informal: uma imagem estatística* (em colaboração com WIEGO), em 2014.

290. Em 2013, a OIT publicou um manual integrado e global sobre recursos de política, intitulado *A economia informal e o trabalho digno: Guia de recursos sobre políticas – transição para a formalidade* (já disponível em vários idiomas), para reforçar a capacidade dos mandantes no domínio da promoção da transição para a formalidade<sup>181</sup>. Deste modo, reúnem-se numa mesma publicação os conhecimentos, as inovações normativas e as ferramentas mais avançadas em múltiplas áreas de política pertinentes para a transição para a formalidade. O manual, que compreende 28 capítulos dedicados a uma série de áreas de política, como promoção do emprego, proteção social, diálogo social e enquadramentos jurídicos, apresenta as múltiplas vias políticas para a formalização e uma série de abordagens apropriadas para tratar os casos de diferentes grupos e setores da economia informal. A AIC sobre formalização da economia informal promoverá ativamente a sua difusão e utilização no quadro de diversas iniciativas de desenvolvimento de capacidades.

178 H. Steedman: 2012, op. cit.; M. Axmann and C. Hofmann: 2013, op. cit.

179 S Gopauls: *Feasibility study for a global business network on apprenticeship* (Genebra, OIT, 2013) e *Key elements of quality apprenticeships: A joint understanding of the B20 e L20*, em que se reconhece a responsabilidade partilhada dos governos, dos empregadores e dos sindicatos para que os sistemas de aprendizagem funcionem.

180 Ver, por exemplo, F. Bertranou, L. Casanova e T. Lukin: *La formalización laboral en Argentina: Avances recientes y el camino por recorrer* [Formalização do trabalho na Argentina: progressos recentes e rumo a seguir], (Buenos Aires, OIT, 2013); M. Fortuny e J. Al Hussein: *Labour market policies and institutions: A synthesis report: The cases of Algeria, Jordan, Morocco, Syria and Turkey*, WP N.º 64 (Genebra, OIT, 2011); G. Kanyenze e F. Lapeyre: *Growth, employment and decent work in Namibia: A situation analysis*, WP N.º 81 (Genebra, OIT, 2012); F. Lapeyre e A. Lemaître: *Politiques publiques et pratiques de l'économie informelle en Afrique Sub-Saharienne* [Políticas e práticas públicas na economia informal na África Subsariana], op. cit.; O. Koulaeva e F. Lapeyre: *Informal employment in CIS countries: Main trends and challenges* (na Rússia) (Moscou, OIT, 2014).

181 OIT: Relatório do Diretor-Geral, Sexto Relatório Complementar: Relatório da Reunião Tripartida de Peritos sobre a Facilitação da Transição da Economia Informal para a Economia Formal (Genebra, 16 a 20 de setembro de 2013, Conselho de Administração, 319.ª Sessão, out. 2013, GB.319/INS/14/6; e OIT: *A economia informal e o trabalho digno: um guia de recurso sobre políticas, apoiando a transição para a formalidade* (Genebra, 2013).

291. Também em 2013, a OIT lançou o Programa para a Formalização do Trabalho na América Latina e nas Caraíbas. Inclui três pilares: (i) criação e circulação de conhecimentos e análises sobre os reptos da economia informal e, em especial, sobre as opções políticas para a formalização; (ii) intervenções piloto em setores específicos, complementados por assistência técnica aos mandantes tripartidos da OIT; e (iii) reforço de capacidades, conjuntamente com instituições para promover a transição para a formalidade.

292. A transição para a formalidade é um objetivo cada vez mais central das políticas nacionais de emprego. Vários países desenvolveram abordagens inovadoras, alguns dos quais com êxito, especialmente na América Latina (por exemplo, na Argentina e no Brasil), mas também noutras partes do mundo (por exemplo na Mongólia). Porém, poucos países desenvolveram uma metodologia global e integrada.

293. A abordagem da OIT para a prevenção da informatização e a promoção ativa das transições para a formalidade, que reúne múltiplas vertentes num quadro de política coerente (resumido no gráfico 2.2), foi aceite na citada reunião tripartida de peritos, organizada na preparação da discussão normativa da reunião de 2014 da conferência internacional do trabalho<sup>182</sup>.

**Gráfico 2.2. Estratégias de trabalho digno para a economia informal**



Fonte: OIT: *A economia informal e o trabalho digno* (ver nota 153)

294. No contexto atual, marcado pelo renovado interesse dos responsáveis políticos, dos parceiros sociais e dos profissionais do desenvolvimento na elaboração de políticas eficazes de transição para a formalidade, o Conselho de Administração da OIT, decidiu, na sua 317.ª Sessão, realizada em março de 2013, incluir um ponto de caráter normativo na agenda da reunião de 2014 da CIT sobre a facilitação da transição da economia informal para a economia formal (elaboração de normas, procedimento de discussão dupla), com vista à elaboração de uma recomendação<sup>183</sup>. Esta

182 OIT: *A economia informal e o trabalho digno: um guia de recurso sobre políticas, apoiando a transição para a formalidade* op. cit.

183 OIT: Agenda da Conferência Internacional do Trabalho: Propostas para a agenda da 103.ª Sessão (014) e depois da Conferência (GB.317/INS/2(Rev.)), e Registo das decisões, Conselho de Administração, 317.ª Sessão, Genebra, mar. 2013.

discussão basear-se-á nas conclusões relativas ao trabalho digno e à economia informal, adotadas pela CIT em 2002,<sup>184</sup> no resultado do Simpósio Interregional Tripartido da OIT sobre Economia Informal (2007),<sup>185</sup> e nas conclusões da Conferência Internacional do Trabalho relativas ao debate recorrente sobre princípios e direitos fundamentais no trabalho (2012).

295. Na preparação para este debate, em setembro de 2013, realizou-se em Genebra uma reunião tripartida de peritos sobre a facilitação da transição da economia informal para a economia formal, com o objetivo de estabelecer diretrizes sobre a natureza e o conteúdo do instrumento proposto, em particular no que respeita a soluções inovadoras e experiências acumuladas até à data (nos domínios jurídico, institucional, de políticas, governação e outras intervenções), com resultados eficazes para impulsionar a transição para a formalidade.

296. O Relatório do BIT, *Transição da economia informal para a economia formal*<sup>186</sup> oferece uma panorâmica do fenómeno da economia informal, do seu impacto na consecução do objetivo do trabalho digno para todos os trabalhadores e empregadores e na abordagem da OIT em matéria de transição para a formalidade<sup>187</sup>. Compreende igualmente informação sobre a conjuntura normativa referente à economia informal a nível internacional e nacional. Além disso, examina a necessidade de criar um quadro de política integrada, que abrange os quatro objetivos estratégicos da OIT, adaptados ao contexto nacional, com vista a uma transição progressiva para a formalidade e o trabalho digno, e analisa as políticas inovadoras dos Estados-Membros nessa área. O relatório sobre as discussões foi apresentado na 319.<sup>a</sup> Reunião do Conselho de Administração<sup>188</sup> e serviu de base à elaboração do relatório para a discussão sobre a atividade normativa da reunião de 2014 da CIT.

## 2.8. Seguimento do apelo à ação contra a crise do emprego jovem

297. Na sua resolução «*A crise do emprego jovem: Tempo de agir*»<sup>189</sup>, adotada em 2012, a Conferência solicita ao BIT que a informe, na sua reunião de 2014, sobre as medidas adotadas nesta área prioritária de trabalho.

298. A resolução sublinhou a urgência imediata de atacar a crise do emprego jovem. Instou os responsáveis pela formulação de políticas a converterem a criação de emprego num objetivo de política de primeira ordem e a abordarem os problemas específicos dos jovens com intervenções direcionadas para o aumento da qualidade e da quantidade dos empregos. Destaca cinco áreas políticas-chave: (i) emprego e políticas económicas destinadas a incrementar a procura global; (ii) educação e formação; (iii) políticas do mercado de trabalho; (iv) iniciativa empresarial e (v) direitos laborais.

---

184 OIT: *Conclusões sobre trabalho digno e economia informal*, Conferência Internacional do Trabalho, 90.<sup>a</sup> Sessão, Genebra, 2002, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>.

185 OIT: *Trabalho digno e a transição para a formalização: Tendências recentes, debates sobre políticas e boas práticas, relatório do Simpósio Interregional Tripartido sobre Economia Informal: Permitir a Transição para a Formalização (27-29 de novembro de 2007)* (Genebra, 2008)

186 OIT: *Conclusões do debate recorrente sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho*, Conferência Internacional do Trabalho, 101.<sup>a</sup> Sessão, Genebra, 2012..

187 OIT: *Transição da economia informal para a economia formal*, Relatório V(1), Conferência Internacional do Trabalho, 103.<sup>a</sup> Sessão, Genebra, 2013.

188 Tratou-se de um Relatório Complementar do Diretor-Geral (GB.319/INS/14/6).

189 OIT: *A crise do emprego jovem: tempo de agir, resolução e conclusões da 101.<sup>a</sup> Sessão da Conferência Internacional do Trabalho*, Genebra, 2012, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_185950.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_185950.pdf).

299. A adoção de estratégias nacionais de desenvolvimento, políticas de emprego e planos de ação de determinada duração para impulsionar o emprego jovem, permite estabelecer uma vasta série de prioridades, metas e resultados em matéria de políticas. Durante o último biênio, a Albânia, a Grécia, o Malawi, a Nicarágua, o Paraguai, as Filipinas, a ex-República Jugoslava da Macedónia e a Zâmbia adotaram este tipo de planos.

300. As políticas de emprego jovem incluem cada vez mais medidas para estimular a procura global. Recentemente foram também criadas medidas que prevêm reduções dos custos fiscais ou laborais como incentivo à contratação e formação de trabalhadores jovens. No entanto, as políticas destinadas a potenciar a procura de mão-de-obra continuam a ser subutilizadas.

301. Muitos países (por exemplo, Grécia, Itália, Jordânia, Libéria, Paraguai, África do Sul ou Uruguai) também adotaram políticas para melhorar o nível da educação e o desenvolvimento de competências, introduzindo a experiência laboral na formação profissional e na capacitação e alguns países aplicaram políticas para criar ou reformar os seus sistemas de aprendizagem profissional.

302. Vários países (Colômbia, El Salvador, Peru, África do Sul, etc.) redobram os seus esforços para dar um impulso ao emprego jovem e adotaram políticas específicas de mercado em áreas como o ensino especial, a formação para o mercado de trabalho, a procura de emprego, os incentivos à contratação de jovens desfavorecidos e ajudas aos jovens empreendedores.

303. Num esforço para melhorar a integração das políticas, vários países efetuaram uma revisão dos objetivos e da sequenciação das suas medidas laborais e de proteção social e ampliaram o espetro das suas intervenções em resposta a diversas necessidades. O exemplo mais notório é a instituição de iniciativas de garantias para os jovens, em alguns países da UE (ver Caixa 2.5)

#### Caixa 2.5

##### **Garantias para os jovens: Uma resposta à crise do emprego jovem?**

As garantias para os jovens reconhecem o direito de todas as pessoas jovens que reúnam certos requisitos de beneficiarem de determinadas medidas de apoio ao mercado de trabalho. Os países nórdicos foram os primeiros a oferecer essas garantias nas décadas de 1980 e 1990. Mais recentemente, outros países (por exemplo, Áustria, Alemanha ou Polónia) implementaram programas idênticos.

O objetivo das garantias é promover a integração e evitar que o fenómeno do desemprego de longa duração e o desânimo se instalem entre os jovens. Existem poucos dados sobre a eficácia das garantias para os jovens. Segundo uma avaliação do sistema de garantia sueco de 2011, os jovens desempregados que participaram no programa levarão menos tempo a encontrar trabalho do que os beneficiários de outras medidas.

Um estudo da OIT chama a atenção para o papel importante que as garantias para os jovens podem desempenhar, atenuando as “cicatrizes” do desemprego de longa duração. O estudo contém ensinamentos sobre as condições exigidas por um sistema de garantia eficaz e uma análise dos custos de implementação. As chaves do sucesso são intervenções em tempo útil, dirigidas aos jovens desfavorecidos, validação de capacidades, flexibilidade orçamental e sólidos serviços públicos de emprego e sistemas de formação. As estimativas da OIT indicam que o custo anual da implementação de um programa de garantias pode oscilar entre 0,5% e 1,5% do PIB. A transferência das garantias para países com menos infraestruturas e experiência deveria ter em consideração os recursos necessários para melhorar a capacidade de execução.

Fonte: OIT, *Garantias para os jovens: uma resposta à crise do emprego jovem?* 2013, em [www.ilo.org/youth](http://www.ilo.org/youth).

304. Vários países (por exemplo Arménia, Benim, Colômbia, Quirguistão, Libéria e Ucrânia) promoveram o empreendedorismo dos jovens, intervindo em áreas como a educação e a formação empresarial nas escolas; promulgando normas para as empresas sustentáveis, as cooperativas e as empresas sociais; facilitando o acesso ao financiamento, especialmente dos microcréditos, e intensificando o apoio não financeiro aos jovens empreendedores.

305. A resolução apela a políticas de emprego jovem que cumpram com as normas internacionais do trabalho e garantam a igualdade de tratamento e de direito. Vários países instituíram reformas para favorecer o acesso dos jovens a um emprego estável. Por exemplo, a reforma do mercado de trabalho, realizada pela Itália em 2012, incluía disposições para fazer face à segmentação do mercado de trabalho, através de modalidades contratuais para reduzir o número de jovens com trabalhos precários e mal remunerados.

306. Desde junho de 2012 que a Organização pôs em marcha várias iniciativas para dar cumprimento à resolução. O seu plano de acompanhamento, que engloba um período de sete anos (2013-19), aprovado pelo Conselho de Administração em novembro de 2012<sup>190</sup>, articula-se em torno de três eixos: desenvolvimento e difusão de conhecimentos; (ii) assistência técnica e fortalecimento das capacidades e (iii) alianças e sensibilização. Também inclui atividades para promover o apelo à ação e desenvolver uma estratégia de mobilização de recursos.

307. A identificação de empregos e competências para os jovens como uma das oito áreas de importância decisiva da OIT oferece uma oportunidade importante de trabalhar de forma multidisciplinar e em cooperação ao longo do biênio 2014-15.

308. A fim de ampliar a base de conhecimentos, a Organização criou um programa de investigação destinado a analisar as tendências e novidades. Em 2013, publicou *Tendências mundiais do emprego jovem* e realizou estudos sobre a transição da escola para o trabalho, em 28 países; também organizou *workshops* tripartidos para discutir as conclusões, as repercussões no âmbito das políticas e as prioridades das medidas a tomar. Em 2013 foram publicados dois relatórios regionais sobre as diferentes realidades dos mercados laborais jovens na América Latina, nas Caraíbas e na África Subsaariana. Novos estudos tentam estabelecer uma melhor compreensão dos fatores determinantes do emprego e as condições de trabalho de determinados grupos de jovens e analisam as diferenças entre homens e mulheres na transição para o trabalho digno. Estão a ser elaborados estudos temáticos sobre os efeitos das políticas macroeconómicas e fiscais, a evolução dos salários dos jovens, a informalidade, os programas de aprendizagem de qualidade, a migração juvenil e o emprego jovem nas zonas rurais. Esses estudos foram utilizados na elaboração dos relatórios globais da OIT, incluindo os relatórios sobre o trabalho infantil e sobre os salários.

309. O BIT intensificou o seu trabalho de estudo das políticas nacionais de emprego jovem. Assim, por exemplo, o estudo e a avaliação das políticas aplicadas no Chipre serviram de base para formular políticas e desenhar um plano nacional que inclui a criação de garantias para os jovens. Na Federação Russa, o estudo permitiu a incorporação da experiência laboral nos planos de estudo dos centros de formação profissional e o desenvolvimento de uma estratégia nacional do emprego jovem.

310. No âmbito da prioridade da AIC “Quais as medidas mais eficazes para promover o emprego jovem”, o BIT desenvolveu ferramentas para aprofundar a avaliação de programas e melhorar a eficácia das intervenções, dando especial atenção à avaliação rigorosa do impacto dos progra-

---

190 OIT: *Seguimento da adoção da resolução – A crise do emprego jovem: Apelo à ação*, Conselho de Administração, 316.ª Sessão, Genebra, Nov. 2012, GB.316/INS/5/2, <http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB316/ins/WCMS191163>.

mas de iniciativa empresarial.

311. Foram identificadas duas práticas em diferentes âmbitos para potencializar o processo de formulação de políticas. Tratou-se, entre outras medidas, de ações que combinavam políticas e intervenções do mercado de trabalho e proteção social em matéria de emprego jovem e migração. Ampliou-se a base de dados piloto da OIT sobre boas-práticas, para incluir as práticas de várias instituições e organismos e desenvolveu-se uma ferramenta de exame e avaliação de boas práticas para comparar a informação de diferentes países e regiões.

312. Desde 2012, ofereceu-se assessoria política aos governos e parceiros sociais de aproximadamente 40 países – 15 dos quais receberam assistência reforçada – sobre a elaboração e aplicação de políticas e reformas institucionais, estratégias e planos nacionais de ação de determinada duração e de programas nacionais compatíveis com a resolução. Em fevereiro de 2013, o BIT realizou uma reunião dos parceiros para o desenvolvimento, a fim de mobilizar apoios à extensão da sua capacidade consultiva a outros países.

313. Em termos de desenvolvimento de capacidades, a Organização elaborou uma série de pacotes de aprendizagem sobre temas como a análise de dados sobre o mercado de trabalho jovem, o desenvolvimento de programas e o desenho de sistemas de perfis para detetar situações de desfavorecimento e melhorar a seleção dos beneficiários, assim como ferramentas para reforçar a capacidade de supervisão e avaliação das instituições.

314. O Centro Internacional de Formação da OIT reviu os seus programas de formação presenciais e a distância, de modo a ter em conta a resolução de 2012. Em 2013 criou a primeira academia de jovens e os primeiros programas regionais baseados no quadro normativo global da resolução.

315. A Organização adotou uma série de medidas para afirmar a sua liderança mundial e promover a coerência das iniciativas das instituições multilaterais e regionais em matéria de emprego jovem. Coordenou o objetivo prioritário relativo ao emprego e a iniciativa empresarial prevista no Plano de Ação para os Jovens em todo o sistema das Nações Unidas, iniciativa de 2013 que oferece a oportunidade de promover um trabalho digno para os jovens a nível mundial, regional e nacional. As parcerias com o Banco Mundial e as Nações Unidas foram reforçadas por uma série de iniciativas conjuntas. A nível regional, o BIT assinou, em setembro de 2013, um programa de cooperação para o emprego jovem com o Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), a União Africana e a Comissão Económica para a África das Nações Unidas. Na América Latina e nas Caraíbas, um memorando de entendimento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento estabelece as bases de uma cooperação no domínio do emprego jovem. Intensificou-se a colaboração com a Comissão Europeia, que inclui a prestação de serviços de assessoria sobre a criação de garantias para os jovens. A nível nacional, o BIT consolidou as suas parcerias no sistema multilateral, especialmente através de programas conjuntos de emprego jovem. Na Zâmbia, por exemplo, o BIT lidera a implementação do Plano de Ação para os Jovens em todo o sistema das Nações Unidas.

## 2.9. Atividade normativa ligada ao objetivo estratégico do emprego

316. As normas internacionais do trabalho orientam os governos e os parceiros sociais na adoção de medidas ativas de promoção de um trabalho digno. A Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008, consagrou a Convenção (N.º 122) sobre a Política do Emprego,

1964, como uma das principais Convenções sobre governação. Esta Convenção (N.º 169) e a recomendação sobre a Política do Emprego (Disposições Complementares), 1984, assim como outros instrumentos internacionais, oferecem diretrizes concretas sobre as políticas de emprego. As medidas de seguimento da Convenção (N.º 122) já foram abordadas acima, na secção 2.1 sobre as políticas nacionais de emprego.

317. Em setembro de 2013, a Convenção (N.º 122)<sup>191</sup>, tinha sido ratificada por um total de 108 países, cinco dos quais (Ruanda, São Vicente e Granadinas, Suíça, Trinidad e Tobago e Vietname), já o tinham feito depois da reunião da Conferência Internacional do Trabalho em 2010. Organizaram-se ainda *workshops* de capacitação sobre as normas internacionais do trabalho relacionadas com a promoção do emprego em vários países africanos francófonos entre 2010 e 2013. O BIT também elaborou um Guia sobre a política de emprego e as normas internacionais do trabalho – *Guide on employment policy e international labour standards*<sup>192</sup>.

318. Em várias reuniões da Comissão de Aplicação de Normas discutiu-se a aplicação da Convenção (N.º 122) em determinados países<sup>193</sup>.

319. Em setembro de 2013, 89 países tinham ratificado a Convenção (N.º 88) sobre a organização do serviço de emprego, 1948 e 68 países tinham ratificado a Convenção (N.º 142) sobre a valorização dos recursos humanos, 1975.

320. A discussão recorrente sobre a proteção social, de 2011, reafirmou a importância da Convenção (N.º 102) sobre a Segurança Social (Normas Mínimas), 1952, e reconheceu que um emprego pleno, produtivo e digno constituía a principal fonte de receitas. A Recomendação (N.º 202) sobre Pisos de Proteção Social, 2012, indica, no seu preâmbulo, que o direito à segurança social, constitui, a par da promoção do emprego, uma necessidade económica e social para o desenvolvimento e o progresso. Também explica aos membros como assegurar a coerência entre as políticas públicas, incluindo as políticas de emprego e segurança social.

321. A Recomendação (N.º 189) sobre a Criação de Emprego nas Pequenas e Médias Empresas, 1998, corrobora o trabalho da OIT em matéria de PME, estabelecendo diretrizes sobre os quadros normativos e jurídicos, a cultura empresarial, a infraestrutura de serviços e o papel das organizações de empregadores e trabalhadores<sup>194</sup>.

322. A Declaração tripartida de princípios sobre as empresas multinacionais e a política social da OIT apresenta diretrizes importantes sobre as PME e as cadeias de abastecimento.

---

191 OIT: *Ratificações da Convenção (Nº 122) sobre a Política do Emprego, 1964*, [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312267](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312267).

192 OIT: *Guia para a formulação de políticas nacionais de emprego* (Genebra, 2012).

193 Ver OIT: *Ratificação da Convenção Sobre a Política do Emprego, 1964* (N.º 122), op. cit.

194 Os seguintes instrumentos também são muito importantes: Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947, Convenção (N.º 94) sobre as Cláusulas de Trabalho (Contratos celebrados pelas autoridades públicas), 1949; Convenção (N.º 135) sobre os representantes dos trabalhadores, 1971; Convenção (N.º 183) sobre a proteção da maternidade, 2000, Recomendação (N.º 195) sobre o Desenvolvimento dos Recursos Humanos, de 2004, Recomendação (N.º 198) sobre a Relação de Emprego, 2006.

## 2.10. Campanhas internacionais de sensibilização para a promoção do emprego

323. Intensificou-se o trabalho de promoção destinado a situar o emprego e o trabalho digno no centro da agenda internacional de desenvolvimento e a fortalecer a cooperação e a coerência política com outras organizações.

### Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e mais além

324. Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2000, geraram o quadro global para o desenvolvimento internacional desde essa data. Cada objetivo representava um consenso mundial e um compromisso voluntário; cada um deles foi elaborado como uma série de objetivos quantitativos sujeitos a determinados prazos e dotados de indicadores e conjuntos de dados para facilitar a monitorização e a responsabilização<sup>195</sup>.

325. Em 2007, incluiu-se uma nova meta para alcançar um emprego pleno e produtivo e um trabalho digno para todos, incluindo as mulheres e os jovens no quadro do ODM1 (“Erradicar a pobreza extrema e a fome”). A OIT propôs quatro indicadores<sup>196</sup> e forneceu as datas e estimativas pertinentes. No entanto, as metas expressavam meras aspirações e os progressos no sentido dessas aspirações receberam uma atenção tardia e limitada.

326. Com a aproximação da data marcada para o cumprimento dos ODM, abrem-se múltiplos processos de consulta e debate sobre a agenda para o desenvolvimento depois de 2015. Uma das características distintivas deste debate é o acordo sobre o lugar central a reservar ao emprego por qualquer quadro mundial de objetivos de desenvolvimento no futuro, enquanto elemento decisivo dos processos de transformação económica e de erradicação da pobreza. Em novembro de 2012, o Conselho de Administração da OIT propôs que se adotasse um emprego pleno e produtivo e um trabalho digno como objetivo explícito da agenda internacional de desenvolvimento depois de 2015 e se incluísse uma referência à necessidade de estabelecer pisos de proteção social.

327. Esse apelo foi muito além da OIT. “Melhores oportunidades de trabalho” figurava entre as principais prioridades – juntamente com a educação e os cuidados médicos – destacadas no inquérito mundial das Nações Unidas, *Meu Mundo 2015*, que contou com a participação de cerca de 800 mil pessoas de 190 países<sup>197</sup>. Na maioria dos países onde as Nações Unidas efetuaram consultas nacionais sobre o período posterior a 2015 também se manifestou a necessidade premente de criar emprego<sup>198</sup>. Relatórios influentes acerca da agenda para o desenvolvimento depois de 2015, indicaram que o objetivo de dotar as economias dos instrumentos necessários para crescer de

---

195 S Fukuda-Parr e A. Yamin: *The power of numbers: A critical review of MDG targets for human development and human rights* (Boston, Harvard School of Public Health, 2013). Os ODM originais compreendiam apenas dois indicadores do mercado de trabalho, a saber, a proporção de mulheres com empregos remunerados no setor não agrícola (no quadro do ODM3, “Promover a igualdade entre os sexos e o poder da mulher”) e a taxa de desemprego dos jovens, 15 a 24 anos de idade, ambos os sexos (no quadro do ODM8, “Desenvolver uma aliança mundial para o desenvolvimento”).

196 Taxa de crescimento do PIB por pessoa empregada; rácio entre o emprego e a população; percentagem de pessoas empregadas que vivem com menos de 1,25 dólares dos EUA (paridade do poder de compra) por dia; e percentagem de trabalhadores por conta própria e de trabalhadores familiares em relação ao emprego total. Ver OIT: *Guia dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio: indicadores do emprego*, segunda edição (Genebra, 2013).

197 Nações Unidas: *O Meu Mundo 2015: Estudo Mundial das Nações Unidas para um Mundo Melhor*, 2013, <http://www.myworld2015.org/?page=results>.

198 GNUM: *Um milhão de vozes: O mundo que queremos*, 2013, op. cit.

forma inclusiva e gerar emprego deveria figurar entre os principais pilares da futura agenda. Por exemplo, no relatório do Grupo de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Agenda para o Desenvolvimento depois de 2015, propôs-se explicitamente um objetivo 8 (num total de 12) intitulado: “*Criar empregos, meios de subsistência sustentáveis e crescimento equitativo*” e recomendou-se a inclusão de uma meta sobre proteção social no quadro do ODM1 “Erradicar a pobreza”<sup>199</sup>.

328. A OIT e os seus mandantes tripartidos contribuíram ativamente para o debate sobre o período posterior a 2015. O BIT preparou duas notas conceptuais para dar visibilidade aos temas da OIT no debate em que explicava as razões que justificavam a adoção de um eventual objetivo independente sobre o emprego e os meios de subsistência e propunha diversas opções para as metas, os objetivos e os indicadores relevantes. Também elaborou notas e indicações de política sobre o emprego, o trabalho digno e a proteção social para a Secretaria da Agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento depois de 2015, diversas equipas de trabalho, o Grupo de Trabalho de Composição Aberta da Assembleia Geral sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, e outros foros temáticos de discussão<sup>200</sup>.

329. Embora não seja possível prever neste ponto o resultado final da negociação intergovernamental prevista para setembro de 2014, que deveria apresentar um texto para a sua adoção pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2015, existe consenso de que se deve manter o formato dos ODM: uma lista reduzida de objetivos de desenvolvimento sustentável, simples, concretos e mensuráveis, capazes de atrair a atenção do público. Não obstante o amplo acordo existente em todo o mundo sobre a importância dos empregos de qualidade, para impulsionar um modelo de desenvolvimento sustentável e inclusivo, será necessário que todos os mandantes da OIT congreguem esforços para conseguir que um emprego pleno e produtivo e um trabalho digno se convertam num objetivo de desenvolvimento chave no quadro do desenvolvimento posterior a 2015. As conclusões deste relatório para a discussão referente ao emprego podem proporcionar uma ferramenta muito útil para a sensibilização mundial, uma vez que indicam os principais fatores subjacentes à criação de melhores oportunidades de trabalho e os incorpora num programa de ação prático que importa avaliar e supervisionar devidamente.

## O G20

330. Desde o início da crise mundial que a OIT tem colaborado com os líderes mundiais no processo do G20 para se certificar de que as inquietações relacionadas com o emprego e a recuperação sustentável recebem a devida atenção, em particular insistindo na necessidade de empreender esforços conjuntos para estimular o crescimento e o emprego.

331. A OIT desempenhou um papel decisivo na primeira reunião conjunta de Ministros das Finanças e Ministros do Emprego e do Trabalho do G20, celebrada sob a presidência da Federação Russa. O facto de reunir os ministros normalmente centrados no lado da procura dos mercados de trabalho com os ministros focalizados no lado da oferta constituiu um avanço importante<sup>201</sup>. O comunicado final dos Ministros do Trabalho e do Emprego e dos Ministros das Finanças do G20, afirmava: “Esforçar-nos-emos para que os nossos compromissos futuros de um crescimento sóli-

---

199 Nações Unidas: *Uma nova parceria mundial: erradicar a pobreza e transformar as economias através do desenvolvimento sustentável*, 2013; e Nações Unidas: *Uma vida digna para todos: acelerar a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e promover a agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento depois de 2015*, 2013.

200 GNUM: *Crescimento e emprego na agenda depois de 2015: Mensagens de uma consulta global*, 2013, p. 27

201 OIT: A OIT louva os esforços do G20 no sentido de estimular a criação de emprego e o crescimento, Moscovo, 19 de Julho de 2013, [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_218014](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_218014).

do, sustentável e equilibrado reflitam as nossas ideias comuns sobre as políticas laborais, sociais e de emprego, assim como a necessidade de as integrar nas nossas políticas macroeconómicas, para servirem de suporte ao crescimento económico, à criação de empregos de qualidade e à coesão social”<sup>202</sup>.

332. Na Cimeira de S. Petersburgo, realizada em setembro de 2013, os Líderes do G20 declararam a sua total determinação em tomar medidas decisivas para impulsionar um modelo de crescimento sustentável e equilibrado, capaz de gerar emprego.

333. A OIT participou nas reuniões periódicas do Grupo de Trabalho Quadro que desempenha as funções do secretariado dos Ministros das Finanças e dos Diretores dos Bancos Centrais do G20, assim como do Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento e do Grupo de Trabalho do G20 sobre Emprego (criado em 2011), que recebe as suas informações num processo de consultas com os representantes das organizações de empregadores (B20) e das organizações sindicais (L20).

334. A OIT vai continuar a apoiar o trabalho do Grupo de Trabalho do G20 sobre Emprego sob a presidência da Austrália, em particular o seguimento do cumprimento do compromisso dos líderes do G20 de desenvolver planos específicos de emprego e de os considerar como objetivos centrais das estratégias de crescimento.

## Outros quadros multilaterais

335. Se bem que no passado as instituições da Bretton Woods não tenham dado a devida atenção à questão dos empregos, atualmente impõe-se a determinação de considerar a criação de emprego como um aspeto central da agenda mundial de desenvolvimento. Os principais relatórios publicados nos últimos anos pelo FMI, o Banco Mundial e a Sociedade Financeira Internacional (SFI) sobre a questão dos empregos representam avanços importantes e parecem sugerir uma convergência significativa entre as opiniões da OIT, as instituições da Bretton Woods e a SFI<sup>203</sup>.

336. A nova administração do Banco Mundial tem a firme resolução de estreitar os laços de associação e cooperação com a OIT em diversos domínios, como a investigação, a criação de dados, as políticas de emprego e o emprego jovem e foram estabelecidas parcerias concretas para uma série de medidas.

337. A Rede de Emprego dos Jovens, uma iniciativa interinstitucional do Banco Mundial, da OIT e do sistema das Nações Unidas no seu conjunto, está a converter-se progressivamente numa coligação mundial pelo emprego jovem e a elaborar uma base de dados e investigação conjunta destinada à avaliação de políticas, tendo para tal procedido à ampliação do inventário de intervenções em matéria de emprego jovem<sup>204</sup>.

338. A OIT também uniu esforços com o Banco Mundial em trabalhos relacionados com a crise, por exemplo, a criação de um inventário de políticas de resposta à crise que abarca um grande

---

202 Comunicado dos Ministros do Trabalho e do Emprego e dos Ministros das Finanças do G20, 19 de Julho de 2013, Moscovo p. 3, [http://www.ilo.org/global/publications/WCMS\\_218017](http://www.ilo.org/global/publications/WCMS_218017).

203 Banco Mundial: *Relatório sobre o desenvolvimento mundial: Empregos*; FMI: *Empregos e crescimento: considerações analíticas e operacionais para o Fundo*; e Sociedade Financeira Internacional: *Estudo da SFI sobre o emprego: avaliação dos contributos do setor privado para a criação de emprego e a redução da pobreza* (Washington, DC, 2013).

204 Ver <http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/>.

número de países<sup>205</sup>.

339. A parceria da OIT com o FMI, lançada em Oslo, em setembro de 2010, incluiu trabalhos de colaboração em vários países como a Bulgária, a República Dominicana e a Zâmbia. O FMI também solicitou a opinião da OIT acerca de um formulário sobre o mercado de trabalho recentemente elaborado e atualmente incorporado nas suas consultas ao abrigo do Artigo IV<sup>206</sup>.

340. O trabalho de avaliação das consultas ao abrigo do Artigo IV (ver secção 2.2), realizado pela OIT, teve influência no relatório do FMI sobre Empregos e Crescimento de 2013, que contém uma autoavaliação das políticas macroeconómicas.

341. Iniciativas internacionais recentes como o “*New Deal for Engagement in Fragile States*” (Novo pacto para a ação internacional em Estados frágeis), tentam formular uma resposta internacional mais eficaz aos desafios que se colocam especificamente aos Estados frágeis ou afetados por conflitos. A OIT participa diretamente nas atividades em curso para estabelecer um mecanismo mundial propício à criação de emprego em situações frágeis, iniciativa apoiada, por sua vez, pelo Grupo do Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a Comissão Económica das Nações Unidas para a África e o Gabinete das Nações Unidas de Apoio à Consolidação da Paz<sup>207</sup>. Nos últimos anos ampliaram-se as parcerias de colaboração com instituições regionais, como o Banco Asiático de Desenvolvimento, a Associação de Nações para a Ásia Oriental, o Banco Africano de Desenvolvimento e a eu, para imprimir um novo impulso às políticas de emprego e ao emprego jovem.

---

205 OIT e Banco Mundial: Relatório de síntese conjunto OIT-Banco Mundial: catálogo de medidas de política adotadas para enfrentar a crise financeira e económica (Genebra e Washington, DC, 2013).

206 FMI: *A assessoria do FMI sobre o mercado de trabalho*, 5 dez. 2013, <http://www.imf.org/external/np/ext/facts/labor.htm>.

207 O Fundo Global baseia-se na Política de Emprego das Nações Unidas e no Banco Mundial: *Relatório de Desenvolvimento Mundial 2011: Conflitos, segurança e desenvolvimento* (Washington, DC, 2011).

## Capítulo 3

---

### Resumo e caminhos possíveis a seguir

342. Para enfrentar os desafios do emprego, que este relatório analisa nas suas múltiplas facetas, num contexto de recuperação débil, desigual e incerta, da crise, e para, ao mesmo tempo, abordar os fatores estruturais de mudança que estão a reconfigurar os mercados de trabalho, é necessário intensificar as medidas de apoio às políticas de promoção do emprego a nível nacional e internacional. A nível mundial, será fundamental um trabalho constante de promoção do emprego por parte dos mandantes da OIT, no contexto da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável depois de 2015, do G20 e das instituições regionais.

343. O investimento na criação de empregos de qualidade é crucial para reativar o crescimento e promover uma recuperação e um desenvolvimento mais inclusivos e sustentáveis. Ao longo da próxima década, serão necessários empregos dignos tanto para a quarta parte da população mundial (mais de 600 milhões de pessoas) que está atualmente desempregada, subempregada ou prestes a entrar no mercado de trabalho, como para os 840 milhões de trabalhadores pobres que vivem com menos de 2 dólares dos EUA por dia.

344. A análise apresentada nos Capítulos 1 e 2 deste relatório ilustra as profundas divergências existentes entre os países, devido às respetivas características e circunstâncias demográficas, económicas, fiscais e institucionais. Está claramente demonstrado que a promoção de um emprego pleno, produtivo e livremente escolhido exige uma combinação coerente de políticas adaptadas ao contexto nacional que abarquem um vasto leque de áreas políticas. Também evidenciou o grau de interdependência das iniciativas adotadas pelos países e, por conseguinte, o elevado nível de coerência, colaboração e coordenação que é necessário à escala mundial. Por outro lado, ficou patente que, para serem eficazes, as políticas de emprego necessitam de cooperação e diálogo público-privado numa série de domínios políticos, a fim de aprofundar a complementaridade e de maximizar as sinergias entre o papel-chave do setor privado na criação de emprego e as políticas públicas destinadas a promover quadros de política sólidos, inclusivos e propícios, estratégias de desenvolvimento das competências e instituições do mercado de trabalho.

345. Para suprir o baixo nível de procura global que está a dificultar a recuperação há que aplicar uma abordagem mais equilibrada e centrada no consumo, no investimento e nos mercados internos, de modo a contrariar a debilidade das exportações. Com níveis de investimento mais elevados em setores produtivos dinâmicos e geradores de emprego, melhor acesso ao financiamento para as PME, melhor proteção social e salários dignos, ajustados ao crescimento da produtividade, e despesas públicas com objetivos bem definidos, é possível criar um círculo virtuoso de crescimento inclusivo, emprego produtivo e desenvolvimento.

346. Países de todas as regiões conseguiram grandes progressos, adotando políticas nacionais de emprego e reservando-lhes um lugar central nos seus planos nacionais de desenvolvimento, assim

como nas suas visões e estratégias de crescimento. Haverá que prosseguir os esforços para conseguir uma aplicação efetiva dessas políticas, estabelecer processos sistemáticos de supervisão e avaliação de resultados, introduzir melhorias e adaptá-las constantemente, assim como integrá-las nos planos orçamentais e de investimento.

347. Deve ser estabelecida a coerência e a complementaridade entre os quadros macroeconómicos favoráveis ao emprego e as intervenções realizadas no mercado de trabalho, a fim de promover o emprego, tanto a longo prazo, para tratar os problemas estruturais de transformação e desenvolvimento, como a curto prazo, para apoiar o acesso ao trabalho digno dos grupos desfavorecidos e vulneráveis, em particular os jovens, as mulheres, os desempregados de longa duração e as pessoas com emprego informal e inseguro. A declaração conjunta dos Ministros do Trabalho e das Finanças do G20, reunidos em S. Petersburgo, em setembro de 2013, sublinha a ligação entre as políticas macroeconómicas e as políticas de mercado de trabalho.

348. É fundamental reverter o declínio do investimento nacional e do investimento estrangeiro direto e incrementar os investimentos produtivos – especialmente em infraestruturas, em agricultura nos países com uma proporção importante de emprego rural e nos setores dinâmicos da indústria transformadora e dos serviços – para criar emprego e promover a diversificação económica e mudanças estruturais que incrementem a produtividade. Os bancos de desenvolvimento regionais podem desempenhar um papel mais ativo, apostando na criação de empregos nos seus empréstimos para investimento.

349. Alguns dos motores estruturais de mudança analisados na secção 1.2 incluem oportunidades para a criação de empregos e investimento. É o caso, por exemplo, da transição para uma economia caracterizada por um baixo nível de carbono ou o incremento da procura de serviços de prestação de cuidados no novo contexto demográfico. Prever as necessidades e investir no desenvolvimento de competências profissionais nestes setores permitirá reduzir os desajustes entre a oferta e a procura de competências.

350. Fazem falta iniciativas polifacetadas em grande escala, sobretudo para enfrentar a crise sem precedentes do emprego jovem. As medidas de ativação condicional demonstraram a sua eficácia nos países com instituições adequadas e capacidade administrativa suficiente e o mesmo se pode dizer dos programas inovadores de emprego público de grande escala na maioria dos países. À margem dos seus resultados imediatos em termos de proteção e redução da pobreza, têm um efeito multiplicador ao estimular a procura, o crescimento e o investimento, impulsionar a capacitação e oferecer oportunidades de empreendimento nas comunidades desfavorecidas.

351. No contexto de restrição fiscal generalizada impõe-se mais do que nunca investir na supervisão rigorosa e na avaliação das repercussões de todos estes sistemas.

352. A transição para a formalidade está a converter-se num objetivo prioritário das políticas de emprego e de proteção social. A aplicação de abordagens inovadoras, polifacetadas e adaptadas, que combinam a promoção do emprego e do empreendedorismo com a proteção social e o respeito pelos direitos e as obrigações, está a dar resultados. A discussão normativa que a CIT realizará sobre esta questão em 2014 e que prosseguirá em 2015 pode complementar e reforçar significativamente o acervo existente de normas internacionais do trabalho relativas ao emprego, que estão em vigor.

353. O diálogo social é indispensável para chegar a um consenso informado e essencial em torno das difíceis reformas estruturais que são necessárias para entrar na via da recuperação e

do desenvolvimento baseados no emprego. O diálogo social sobre as políticas de emprego deve incorporar não só os parceiros tripartidos tradicionais, mas também os organismos e ministérios governamentais responsáveis pelas estratégias económicas, financeiras e de investimento.

354. A principal responsabilidade relativa à promoção, coordenação e coerências das políticas do emprego recai normalmente sobre os Ministérios do Trabalho. Um estudo comparativo entre países, realizado recentemente pela Organização, ilustra claramente a necessidade de revitalizar o seu papel e de desenvolver as capacidades das comissões tripartidas de emprego e os mecanismos de coordenação interministerial.

355. Os mandantes da OIT são igualmente aconselhados a considerar a possibilidade de estabelecer exames mais rigorosos das políticas de emprego a nível nacional, em particular através de um mecanismo de exame entre pares, nos termos da Declaração da OIT, de 2008, sobre Justiça Social para uma Globalização Justa. Na secção 2.1 são apresentados exemplos e ensinamentos extraídos de experiências anteriores, assim como exemplos atuais dos sistemas de outras organizações internacionais e regionais.

356. O seguimento dado pelo BIT à resolução de 2010, que é analisada neste relatório, trouxe exemplos não só de novos dados sobre as intervenções centradas na procura, mas também de resultados obtidos através da assessoria aos países em matéria de políticas, do desenvolvimento de capacidades e de elaboração de ferramentas.

357. A reforma interna da OIT, incluindo as iniciativas propostas pelo Diretor-Geral para o seu centenário e a adoção das oito áreas de importância crítica no Programa e Orçamento para 2014-2015, constitui uma plataforma adequada para que o BIT articule o trabalho interdisciplinar e a ampla cooperação interna em torno de uma série de áreas prioritárias, identificadas neste relatório, que são fundamentais para cumprir o objetivo de um emprego pleno e produtivo.

358. O objetivo geral da AIC 1 sobre a promoção de mais e melhores empregos para um crescimento inclusivo consiste em reforçar a orientação e as ferramentas em matéria de políticas, assim como a capacidade de assessoria da OIT, nas seguintes frentes: (i) instituições do mercado de trabalho para o crescimento inclusivo; (ii) políticas macroeconómicas favoráveis ao emprego; e (iii) abordagens setoriais para criar mais e melhores empregos. Ao dar prioridade à ação a nível nacional, esta AIC incentivará os mandantes a procurarem medidas eficazes para resolver os problemas de emprego que enfrentam, insistindo nas condições e mecanismos para a aplicação efetiva, o controlo e a avaliação das políticas nacionais de emprego. As boas práticas de países com diferentes níveis de desenvolvimento serão documentadas e amplamente difundidas. Os ensinamentos extraídos servirão de base ao trabalho de promoção mundial liderado pela OIT, especialmente através da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável depois de 2015, o G20 e os novos sistemas regionais. O trabalho nestas três áreas, assim como a nível nacional, basear-se-á em dados corrigidos e no apoio adicional prestado aos países para recolherem e analisarem a informação sobre o mercado de trabalho.

359. A Organização prosseguirá assiduamente o trabalho de acompanhamento do apelo à ação de 2012 no quadro da AIC sobre empregos e desenvolvimento de competências profissionais para os jovens. Como o estudo indica, insiste-se na análise de “quais as medidas mais eficazes para promover o emprego dos jovens” nas cinco áreas de política incluídas no apelo à ação, numa perspetiva equilibrada em relação à procura, à oferta e à intermediação. As iniciativas de desenvolvimento das capacidades multiplicar-se-ão em todas as regiões e os intercâmbios intrarregionais serão facilitados.

360. O objetivo das intervenções realizadas no quadro da AIC sobre produtividade e condições de trabalho nas PME é demonstrar de forma conclusiva a possibilidade de estimular significativamente a produtividade das PME, investindo nos trabalhadores e nas condições de trabalho, a fim de acelerar o crescimento económico e torná-lo mais sustentável. Pretende-se implementar esta abordagem nos países, cada vez mais numerosos, que adotam políticas e criam instituições para desenvolver o setor privado. Entre os domínios de política que serão abordados figuram o desenvolvimento de competências, a segurança e a saúde, os salários e outras condições laborais, a proteção social e a conjuntura normativa.

361. A AIC sobre formalização da economia informal, juntamente com a discussão normativa iniciada pela CIT em 2014 e alargada a 2015, permitirá a intensificação de medidas para analisar os fatores da informalidade, no contexto concreto de cada país e grau de desenvolvimento, assim como as combinações de políticas capazes de promover transições palpáveis e perduráveis para a formalidade. Um dos principais temas que será tratado no quadro desta AIC é a utilização de ferramentas de política, destinadas a melhorar a capacidade dos mandantes para facilitar a transição para a formalidade.

362. O trabalho empreendido na AIC sobre a criação e extensão dos pisos de proteção social basear-se-á nas sinergias entre a proteção social e a criação de emprego, analisadas no presente relatório, que são essenciais para a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável.

363. A AIC sobre trabalho digno na economia rural centrar-se-á em questões de rendimentos, segurança alimentar e resiliência nas zonas rurais, assim como num trabalho digno para os trabalhadores rurais nas cadeias de abastecimento e nas plantações.

364. As AIC sobre proteção dos trabalhadores contra formas inaceitáveis de trabalho e reforço do cumprimento das normas no local de trabalho, através da inspeção do trabalho, incluirão temas intimamente relacionados com a promoção de um emprego digno, produtivo e livremente escolhido.

365. Entre as propostas do centenário têm especial relevância a Iniciativa Verde, a Iniciativa para a Erradicação da Pobreza, a Iniciativa para as Empresas, a Iniciativa para as Mulheres no Trabalho e a Iniciativa relativa ao Futuro do Trabalho.

366. Conjuntamente, a análise apresentada neste relatório e o trabalho de preparação realizado pela Organização sobre as AIC revelam importantes lacunas nos conhecimentos e nos instrumentos de política nos seguintes domínios:

- (a) Desemprego estrutural e de longa duração: a persistência de elevados níveis de desemprego e o incremento da incidência do desemprego de longa duração, em particular entre os jovens, requerem novas análises sobre a natureza estrutural destes fenómenos, com vista a compreender melhor a sua composição por competências e idades e encontrar as respostas adequadas.
- (b) Trabalho por conta-própria: como modalidade dominante de emprego da maior parte da força de trabalho de muitos países em desenvolvimento, justifica-se a realização de novos estudos orientados para a formulação de políticas, sobre as tendências, as características e os padrões de emprego, os rendimentos e os meios de subsistência, a fim de garantir vias possíveis para melhorar os rendimentos e a produtividade e diminuir a vulnerabilidade.
- (c) Ligações entre a tecnologia, o emprego e as competências: em particular, as repercussões sobre as tendências de segmentação do mercado de trabalho e o aumento das formas atípicas de trabalho.

(d) Desigualdade: em particular, no que se refere às suas consequências sobre as dinâmicas no mercado de trabalho.

367. O seguimento dado pelo BIT às conclusões deste segundo debate recorrente sobre o objetivo estratégico do emprego deve ser mais ambicioso e abrangente. Para tal, deveria obter mais apoio e dispor dos recursos necessários, incluindo cofinanciamento externo, além de que é necessário reforçar as parcerias com as instituições multilaterais e regionais, em particular as mencionadas no presente relatório.



## Capítulo 4

---

### Pontos propostos para discussão

#### 1. Reconhecimento comum dos atuais desafios para o emprego e os principais motores da mudança.

- (a) Quais são actualmente os principais desafios para o emprego, nas diferentes regiões do mundo, e quais são as tendências e causas subjacentes dos problemas relacionados com o desemprego, o subemprego, a informalidade, a segurança do emprego, os salários ou a pobreza dos trabalhadores?

#### 2. Análise das medidas tomadas pela Organização e os seus Membros para promover o emprego, incluindo o acompanhamento das conclusões relativas à discussão recorrente sobre o emprego adotadas pela CIT na sua reunião de 2010.

- (a) Quais têm sido os resultados das várias opções de políticas macroeconómicas em termos de emprego e trabalho digno, baseados nas conclusões da CIT de 2010, tendo em conta os diversos contextos em que essas escolhas foram feitas?
- (b) Que medidas e políticas deram lugar a um aumento do investimento, uma transformação estrutural e empresas mais sustentáveis, favorecendo um emprego digno e produtivo?
- (c) Que políticas de trabalho se revelaram eficazes para combater as desigualdades, promover um emprego digno e promover a inclusão dos grupos desfavorecidos?
- (d) Que medidas foram tomadas e que mecanismos de coordenação de políticas laborais foram implementadas à escala nacional e internacional para melhorar os resultados do emprego?

Como podemos continuar a promover a incorporação de objetivos de emprego na agenda para o desenvolvimento sustentável depois de 2015?

- (e) Que medidas tomou o BIT para dar apoio aos mandantes nos domínios citados e com que resultados?

### 3. Implicações da conjuntura interna e externa no trabalho da Organização relativamente ao emprego

- (a) Quais deveriam ser os principais componentes de um sistema integral de criação de um emprego digno que seja adequado e eficaz para o próximo período?
- (b) Que lições podemos tirar quanto à interdependência dos quatro objetivos estratégicos da OIT relativamente à promoção do emprego?