

A CRISE DO EMPREGO JOVEM: TEMPO DE AGIR

Relatório elaborado pelo BIT para a discussão na CIT 2012 sobre Emprego Jovem

Resumo das principais questões e conclusões

1. Foi a constatação de que se estava perante uma crise de emprego jovem de proporções sem precedentes que levou, em março de 2011, o Conselho de Administração da OIT a colocar este tema na agenda da Conferência Internacional do Trabalho de 2012 para uma nova discussão geral. O presente sumário executivo apresenta as principais questões e as mensagens do relatório elaborado pelo BIT para esta discussão.
2. **A atual crise do emprego jovem, agravada pela crise financeira global, criou uma renovada urgência em agir.** Em todo o mundo, jovens mulheres e homens enfrentam dificuldades reais e crescentes em encontrar um trabalho digno. As aspirações dos jovens quanto ao emprego, à liberdade e à justiça social, a sua alienação profunda do sistema que levou à exclusão económica e social de toda uma geração de jovens, gerando desigualdades extremas de riqueza e rendimentos, desencadearam a onda de protestos liderados por jovens contra a injustiça económica em todo o mundo. A intensificação da crise do emprego dos jovens coloca problemas a nível intergeracional - a atual crise constitui uma grave violação da regra de melhoria do emprego e as perspectivas económicas para as gerações seguintes - assim como ameaça causar um aumento acentuado das desigualdades entre os jovens. Há, portanto, um claro risco de sociedades cada vez mais desiguais, se se permitir que a crise de emprego dos jovens persista.

Características e novos desafios da crise do emprego jovem

3. **O tempo está a contar para transformar o desafio demográfico num dividendo para os jovens.** Cerca de uma em cada cinco pessoas no mundo tem entre 15 e 24 anos. A maioria dos jovens vive em países em desenvolvimento. Trata-se do maior número de jovens de sempre e prevê-se que esse número continue a crescer até 2060. Os países em desenvolvimento enfrentam desafios enormes na absorção de jovens na educação e no mercado de trabalho e não estão a beneficiar totalmente do dividendo demográfico. A estrutura etária nas economias desenvolvidas é consideravelmente mais elevada. Mas também aqui o emprego produtivo dos jovens é fundamental para sustentar o desenvolvimento económico, a solidariedade inter-geracional e os sistemas de pensões.
4. **O desemprego jovem está a atingir proporções sem precedentes em muitos países.** Este não é um fenómeno novo. O que é novo é a proporção impressionante a que chegou. Entre 2007 e 2010, o desemprego dos jovens aumentou em 5,1 milhões e em 2012, quatro em cada dez desempregados era jovem. A nível mundial, os jovens têm três vezes mais probabilidades que os adultos de estar desempregados.

Relativamente às tendências regionais antes e depois da crise financeira mundial, o desemprego jovem era e continua a ser historicamente mais elevado no Médio Oriente e Norte da África, seguido pelos países da Comunidade dos Estados Independentes, da Europa Central e de Leste (não membros da UE).

- 5. Há indícios do declínio da qualidade dos empregos disponíveis para os jovens.** O desemprego dos jovens é apenas a ponta do icebergue; a insegurança e a vulnerabilidade de muitos outros que têm algum tipo de trabalho são uma parte integral da crise do emprego dos jovens. Nos países em desenvolvimento, os jovens trabalhadores são especialmente vulneráveis ao subemprego e à pobreza. Em 2011, os jovens representavam quase um quarto do total dos trabalhadores pobres, mas menos de um quinto dos trabalhadores não-pobres. Os jovens trabalhadores estão também desproporcionalmente representados em trabalhos com baixa remuneração. Os dados confirmam a maior incidência de informalidade entre os trabalhadores jovens em comparação com os adultos. A deterioração da qualidade dos empregos disponíveis para os jovens trabalhadores é também visível na progressiva expansão do emprego temporário, bem como na duração mais curta dos contratos a termo nos últimos anos. A proporção de jovens trabalhadores temporários que não conseguiam encontrar emprego permanente está a aumentar em muitos países.
- 6. A transição da escola para o trabalho tornou-se mais lenta e mais insegura.** Os jovens são muitas vezes apanhados na armadilha da experiência, em que não apresentam experiência para mostrar nas suas candidaturas de trabalho, simplesmente porque ainda não conseguiram um emprego. Outro fator é o padrão “last in, first out”, aplicado aos jovens, que foi confirmado pela crise financeira. Os jovens são mais propensos a serem despedidos antes dos trabalhadores adultos, quando há despedimentos. Na maioria dos países, os jovens apresentam uma maior taxa de rotatividade entre emprego e desemprego do que os adultos. Finalmente, o período médio de procura de emprego aumentou em vários países, tornando a transição da escola para o trabalho mais longa, enquanto o resultado final é menos seguro.
- 7. Surgiram dois novos desafios que caracterizam a crise do emprego jovem: mais desânimo e desemprego jovem de diplomados.** Há indícios de um desânimo crescente em muitos países em que o desemprego crescente no contexto da crise financeira global levou alguns jovens a desistir por completo de procurar trabalho. O desemprego de jovens qualificados, especialmente com diplomas de instituições de ensino superior, é outra tendência que constitui um desafio e que está a surgir em vários países e regiões. As razões apresentadas para o desemprego qualificado variam, mas a fraca resposta do investimento na educação é uma preocupação, podendo resultar numa frustração e ressentimento e, conseqüentemente, a revoltas, à emigração, e a um recuo na educação.
- 8. As desigualdades entre os trabalhadores jovens estão a aumentar.** Os jovens não são um grupo homogéneo, entre eles, grupos particulares são mais vulneráveis. Há sinais de polarização entre a população jovem, sendo os grupos desfavorecidos particularmente afetados. No contexto

financeiro mundial, com perspectivas reduzidas para transitar para empregos dignos, é provável que se torne mais difícil reduzir a discriminação no mercado de trabalho. O crescimento mais lento do emprego vai significar aumento da concorrência para o número menor de empregos dignos que vão ficando disponíveis. Isto significa que os jovens desfavorecidos são ainda mais suscetíveis de ficarem para trás na fila para esses empregos.

- 9. As perspectivas futuras são um desafio alarmante se não houver mudanças significativas no ambiente político.** O mundo precisa de criar 600 milhões de empregos nos próximos dez anos, a fim de absorver os 40 milhões de pessoas que anualmente entram no mercado de trabalho, além dos 200 milhões já desempregados em 2012 - dos quais 75 milhões são jovens.

Políticas de Trabalho Digno para os Jovens: questões fundamentais e lições a retirar

- 10. Deveriam ser dados aos jovens diversos caminhos para o trabalho digno.** Para conseguir isso, é necessária uma abordagem integrada e coerente para o emprego jovem, tal como foi pedido pela Resolução sobre Emprego Jovem adotada na CIT de 2005, uma abordagem que combina intervenções macro e microeconômicas, que aborda tanto a procura de trabalho como a oferta, a quantidade e a qualidade do emprego. As seguintes questões e lições retiradas resultam da análise das medidas tomadas pelos governos, parceiros sociais e da OIT desde 2005.
- 11. O emprego dos jovens é uma prioridade crescente nas agendas políticas nacionais, mas não é suficientemente traduzido em ação.** Desde a resolução adotada na CIT de 2005, tem havido um crescente compromisso dos Estados Membros para colocar o emprego dos jovens nas agendas políticas nacionais. No entanto, isto raramente se traduz num quadro político abrangente que estabeleça um conjunto claro de prioridades políticas que iriam trazer coerência e, portanto, reforçar o impacto das intervenções de jovens. O financiamento atribuído para a execução de políticas é reduzido e os recursos a elas destinado é subestimado. Tornar o emprego jovem um objetivo prioritário das agendas políticas nacionais implica um financiamento adequado e previsível para apoiar intervenções de políticas sustentadas. A este respeito, um dos principais focos dos decisores políticos deveria ser a recolha de conhecimento, de forma regular e rigorosa, das exigências orçamentais de longo prazo das políticas de emprego para os jovens.
- 12. A promoção do emprego dos jovens é realizada através de uma variedade de modelos institucionais que envolvem diversas instituições governamentais e parceiros sociais.** Não há um modelo institucional de boas práticas para ser aplicado a todas as circunstâncias. O que importa é que a agência governamental responsável tenha a capacidade técnica necessária e possa reunir apoio político para assegurar a coerência de políticas e a coordenação entre instituições governamentais, bem como envolver os parceiros sociais. As organizações de empregadores e de trabalhadores são parceiros

importantes para o desenvolvimento de políticas e programas, por exemplo, reforçando os elos entre as empresas, a educação e a promoção dos direitos dos jovens no trabalho.

- 13. As despesas do governo com políticas de emprego dirigidas aos jovens precisam ser mantidas, mesmo em países que adotaram medidas de consolidação orçamental e de austeridade.** Nos primeiros dois anos após o início da crise global em 2008, uma série de intervenções a nível das políticas foram dirigidas ao emprego dos jovens. Desde então, verificou-se uma mudança drástica de orientação das políticas em muitos países industrializados, onde a consolidação orçamental domina atualmente a agenda política. Do ponto de vista da crise do emprego dos jovens, uma redução acentuada e imediata dos gastos do governo é suscetível de agravar o problema.
- 14. As políticas macroeconómicas podem criar um ambiente favorável para o emprego dos jovens, sustentando a longo prazo um crescimento da taxa de emprego.** Não basta um crescimento elevado para resolver o problema do emprego jovem; dentro desse crescimento, o aspeto do emprego é relevante. Promover a diversificação económica e a transformação produtiva através de uma política industrial e estratégias setoriais que estimulem o investimento pode estimular a criação de emprego, tanto para adultos como para jovens trabalhadores. Aliviar as restrições de crescimento do setor privado, com particular ênfase para o acesso ao financiamento para as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), também pode aumentar a criação de emprego.
- 15. As políticas macroeconómicas também podem proteger o emprego dos jovens ao limitar as recessões.** A volatilidade macroeconómica e as reduzidas perspetivas de emprego para os jovens estão intimamente correlacionados, como documentado por uma série de estudos da OIT. Reduzir a volatilidade macroeconómica requer o uso de políticas anticíclicas atempadas e direcionadas. Isto exige, por sua vez, uma capacidade orçamental e institucional reforçada para que os países possam adotar medidas anticíclicas.
- 16. Mais e melhor educação para as futuras gerações de jovens é um requisito básico para encontrar uma solução duradoura para a crise do emprego dos jovens.** A educação, a formação e a aprendizagem ao longo da vida fomentam um ciclo virtuoso de melhoria da empregabilidade, maior produtividade, aumento dos rendimentos e desenvolvimento. Com a aceleração do progresso técnico e com a globalização, os países têm cada vez mais de atualizar continuamente os níveis de escolaridade e qualificações da sua mão de obra para encontrar um nicho nos mercados globais.
- 17. Para os 130 milhões de jovens sem habilitações básicas de leitura, escrita e numéricas, as iniciativas de segunda oportunidade são a melhor opção.** Muitos destes jovens estão a sair da educação sem estas habilitações básicas, o que lhes dificulta a obtenção das habilitações técnicas necessárias para competir no mercado de trabalho. Os programas que envolvem a juventude ao longo da adolescência parecem ser os mais eficazes. Currículos práticos, horários flexíveis e métodos de instrução menos formais são suscetíveis de atrair e reter os

jovens. Para aumentar a eficiência em termos de custos das iniciativas de segunda oportunidade, os programas precisam ser direcionados para os pobres, especialmente para as jovens.

- 18. O ajustamento da formação técnica e profissional (TVET) para torná-la relevante e adequada às circunstâncias económicas emergentes é uma área de política importante.** Os países reconhecem e tomam medidas para resolver as questões da fragilidade dos mecanismos de monitorização e avaliação, do financiamento inadequado, da má gestão, das estruturas organizacionais inapropriadas. A experiência também mostra que a TVET deve ser coordenada, regulada, com resultados de alta qualidade que respondem à diversidade de género, geográfica e económica e satisfazem as necessidades da indústria. Devem ser aproveitadas as possibilidades de implantação eficiente das TIC para modernizar os currículos TVET, aumentar a relevância da qualificação e expandir a capacidade de inscrições.
- 19. O reforço da ligação entre o sistema de educação e formação e o mundo do trabalho está no centro das reformas TVET.** A este respeito, a base de uma estratégia de formação e qualificações forte é a antecipação das futuras competências. A experiência de alguns países fornece lições sobre os limites da previsão de competências: é preferível concentrar-se em fornecer um núcleo adaptável, competências transversais e, especialmente, em construir a capacidade de aprender, do que no planeamento de formação para responder a previsões detalhadas de necessidades de qualificações, pois estas podem mudar antes de os currículos poderem ser ajustados. Cursos mais curtos de formação, que se baseiam em qualificações gerais e técnicas essenciais, podem reduzir os desfasamentos temporais entre as necessidades de competências emergentes e a oferta de formação adequada.
- 20. A aprendizagem é considerada uma forma eficaz de preparar os jovens para o mercado de trabalho.** Em vários países desenvolvidos, a aprendizagem formal e a formação em contexto de trabalho foram reforçadas durante a crise financeira global. A interação entre a formação em sala de aula e no local de trabalho aumenta a probabilidade de resultados positivos do mercado de trabalho em 30 pontos percentuais. Foram levantadas questões sobre quão replicável poderão ser esses sucessos nos países em desenvolvimento onde o setor assalariado formal é pequeno e as instituições são débeis. Em muitos países em desenvolvimento, a aprendizagem informal continua a ser o maior fornecedor de qualificações para os jovens. Embora as desvantagens dos sistemas de aprendizagem informais sejam amplamente reconhecidas, para muitos trabalhadores da economia informal esta pode ser a primeira e, muitas vezes, a única opção disponível. Assim, são necessários esforços para melhorar o sistema e algumas experiências inovadoras foram documentadas pela OIT.
- 21. Políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) eficientes têm uma importância estratégica para a promoção do emprego jovem na atual conjuntura económica.** Um pacote de serviços que integram e identificam várias componentes, quer do lado da procura (por exemplo,

incentivos fiscais, auto-emprego), quer do lado da oferta (por exemplo, formação, orientação profissional e apoio na procura de emprego), é o modelo mais eficiente, como ilustrado pela experiência de países como a Argentina, o Peru, a Alemanha, os Países Baixos ou o Reino Unido. PAMT bem orientadas, que são adaptadas às necessidades individuais, são mais bem sucedidas do que visar genericamente os jovens como um grupo.

- 22. Políticas para facilitar o acesso ao emprego, incluindo ao primeiro emprego e a uma primeira experiência, não devem prejudicar os direitos dos jovens trabalhadores no trabalho.** Incentivar a contratação de jovens trabalhadores à custa dos seus direitos e benefícios sociais traduz-se em maior vulnerabilidade e insegurança a longo prazo. Os baixos níveis de proteção e assistência por parte do Estado podem ter impacto sobre o desenvolvimento futuro dos jovens trabalhadores, conforme documentado pela OIT. As Normas Internacionais do Trabalho fornecem o quadro normativo para abordar a crise do emprego jovem e são um meio para proteger os direitos dos jovens.
- 23. Apoios à remuneração bem concebidos ou redução de contribuições para a segurança social para os trabalhadores jovens podem contribuir para a sua empregabilidade.** Os apoios à remuneração ajudam a facilitar a transição da escola para a vida ativa e, durante as crises económicas, moderam os efeitos no emprego e na diminuição das qualificações da mão de obra.
- 24. O Serviço Público de Emprego (SPE) é um ator chave na execução de estratégias para facilitar a transição dos jovens da escola para a vida ativa.** Os serviços de emprego devem visar particularmente os jovens que estão mais necessitados de assistência e adequar os serviços prestados de acordo com suas necessidades específicas e desvantagens no mercado de trabalho. No entanto, o SPE não tem sido capaz de oferecer pacotes de serviços específicos que atendam às necessidades dos jovens em todo o mundo. Particularmente no mundo em desenvolvimento, os maiores desafios para o SPE são a inexistência ou os baixos níveis de capacidade técnica e financeira, bem como de infra-estruturas e bens básicos necessários para operar os serviços de emprego.
- 25. Promover o empreendedorismo jovem e o auto-emprego, incluindo através de cooperativas, oferece aos jovens um caminho para entrar no mercado de trabalho.** Em 2011, as iniciativas de promoção do empreendedorismo de jovens constituíram 20 por cento de todos os programas para a juventude, tornando a promoção do empreendedorismo na segunda melhor intervenção a seguir ao desenvolvimento de competências - um aumento significativo face aos 11 por cento de 2007. O enfoque nas mulheres é uma abordagem apropriada, porque muitas vezes estas enfrentam mais obstáculos na criação e desenvolvimento de um negócio do que os homens. A oferta de pacotes com uma ampla gama de serviços ao invés de apenas oferecer formação em gestão ou apoio financeiro, é mais eficaz. As cooperativas são mais resistentes e sustentáveis do que outras *start-ups*

- e por isso proporcionam aos jovens uma oportunidade sólida para criar e manter as suas próprias empresas.
- 26. Os Programas de Investimento Público e Emprego (PEP) podem eficientemente visar os jovens.** Os jovens figuram proeminentemente nestes programas de trabalho intensivo e baseados em recursos locais. Metas específicas de 50 a 60 por cento são comuns em todo o mundo. As limitadas capacidades administrativas, financeiras e de gestão dos países em desenvolvimento, especialmente países menos desenvolvidos, para a execução de PAMT evidenciam a relevância dos PEP. Os PEP que promovem o investimento em infra-estruturas físicas e na preservação do ambiente também têm demonstrado o seu impacto anti-crise e o seu papel anticíclico nos países que a eles recorreram, inclusive durante a crise financeira global.
 - 27. Os jovens enfrentam desafios especiais no acesso à proteção social.** Os jovens à procura do primeiro emprego geralmente não estão cobertos por subsídio de desemprego. As mulheres e os homens jovens desempregados que têm alguma experiência de trabalho têm menor probabilidade de ser elegíveis para receber subsídios de desemprego em comparação com os trabalhadores mais velhos. As mulheres jovens têm menor probabilidade de ter acesso a subsídios de desemprego do que os homens jovens por causa do enviesamento de género dos padrões de emprego dos jovens.
 - 28. Muitos países adotaram medidas para melhorar o acesso aos subsídios de desemprego e aos apoios ao rendimento para os jovens adultos no início da crise financeira global.** Estas medidas incluem: assegurar que os jovens em programas de formação profissional, programas de inserção no emprego ou outros programas públicos de emprego estão a contribuir para o sistema de proteção no desemprego; reduzir o número de meses de contribuições necessárias para aceder ao subsídio de desemprego; combinar subsídios de apoio a formação, com serviços de emprego, formação, reorientação profissional e outras medidas que aumentem a empregabilidade. Há mais governos a adotar políticas para condicionar a atribuição de prestações sociais à procura ativa de emprego ou à participação num programa ativo do mercado de trabalho.
 - 29. Muito mais pode ser feito a nível do diálogo social no que diz respeito às políticas de emprego dos jovens e para garantir a participação efetiva dos jovens e a sua representação nas decisões de políticas.** Estes défices precisam ser colmatados para alcançar políticas mais bem concebidas e executadas de forma mais eficaz para enfrentar a crise do emprego jovem. Nos casos em que foi pedido o apoio da OIT para desenvolver planos de ação integrados da juventude, a participação dos parceiros sociais e a realização de consultas com uma ampla gama de redes e organizações de juventude foram promovidas e facilitadas.
 - 30. São raras as iniciativas ao nível da negociação coletiva que abordam o emprego e as condições de trabalho dos jovens.** Quando existem, abordam tipicamente quatro questões: (i) entrada dos jovens no mercado de trabalho, (ii) estabilização do emprego para

categorias vulneráveis de jovens, (iii) melhorias nos termos e condições de emprego dos trabalhadores jovens e (iv) negociação de formação.

- 31. A construção contínua de uma base de conhecimento sobre políticas e programas nacionais e a avaliação do impacto do conjunto de medidas de emprego existentes para os jovens é uma prioridade.** Têm havido relativamente poucas avaliações rigorosas das políticas e programas, do seu impacto no curto e longo prazo e dos seus custos e benefícios, inclusive nos países desenvolvidos. As lições a retirar a partir das avaliações podem levar a uma maior eficácia dos programas e a um melhor direcionamento dos escassos recursos.
- 32. Um elevado nível de coerência e coordenação de políticas é necessário para lidar com a crise do emprego jovem.** Primeiro, é essencial que o objetivo do emprego dos jovens seja eficazmente incorporado e tenha um papel central nos planos nacionais de desenvolvimento e nas políticas de emprego. Outro requisito fundamental é que exista uma agência robusta para lidar com o problema do emprego dos jovens, com capacidade técnica suficiente e condições políticas para cumprir o seu mandato.

O apoio da OIT para o emprego jovem e parcerias globais

- 33. A OIT apoia o emprego dos jovens através da sua ação normativa e através da execução da Resolução da CIT de 2005, relativa ao emprego jovem.** A estratégia é baseada em três pilares: (i) construção do conhecimento, (ii) defesa e promoção do trabalho digno para os jovens e (iii) assistência técnica para apoiar os constituintes da OIT. Desde 2005, cerca de 60 países receberam apoio da OIT para o desenvolvimento e execução de estratégias para os jovens. Em resultado da crise financeira global, os pedidos de assistência da OIT aumentaram significativamente, com cerca de 50 Estados Membros a solicitar o apoio da OIT.
- 34. A crise do emprego jovem só pode ser combatida com uma grande mobilização, coordenação e parcerias a nível global.** O G20, as instituições financeiras internacionais, outras organizações multilaterais e regionais e o sistema das Nações Unidas são atores chave da governação mundial e a OIT tem a responsabilidade maior de granjear o seu apoio.