



## Documento Temático - Sessão 6

### **Oportunidades de trabalho digno para jovens: ultrapassar a discriminação e as desvantagens**

#### *Igualdade na diversidade: uma ficção ou uma necessidade?*

#### **A dimensão das dificuldades do emprego jovem**

As primeiras experiências de trabalho, dos jovens de ambos os sexos, têm efeitos de longo prazo sobre as suas próprias vidas e no futuro das sociedades a que pertencem. A geração que actualmente se situa no grupo etário entre os 15 e os 24 anos é beneficiária do nível de formação mais elevado em toda a história da humanidade. Não obstante, muitos desses jovens enfrentam dificuldades para entrar e permanecer no mercado de trabalho.

Proporcionar aos jovens oportunidades para obter e manter empregos dignos é, nos nossos dias, a forma mais eficaz de aumentar o seu contributo para a prosperidade e a coesão social das sociedades do futuro. O desenvolvimento e a estabilidade das democracias dependerá também do modo como os jovens fizerem a transição da escola para o mundo do trabalho. Em muitas comunidades, pelo mundo inteiro, ultrapassar a discriminação e a desvantagem, especialmente quando atingem os jovens, é fundamental para os esforços de redução de comportamentos anti-sociais, de violência e de crime.

---

Os números disponíveis revelam uma imagem desconfortável que aponta para falhas nas políticas tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Em 2005, mais de 85 milhões de jovens – mais 15 milhões que em 1995 – estavam desempregados, representando quase metade de toda a população desempregada. Outros 300 milhões tinham emprego mas viviam em situação de pobreza, não ganhando o suficiente para dispor, eles próprios e as suas famílias, de mais de 2 dólares americanos por dia. E outros 20 milhões nem pertenciam à força de trabalho nem estudavam: deixaram de procurar trabalho por terem perdido a esperança de o encontrar. Ao todo, perto de 400 milhões de jovens no mundo inteiro – ou um em cada três com idades entre os 15 e os 24 – são vítimas da falta de oportunidades de trabalho digno. <sup>1</sup>

Por trás destes números estão variações importantes por região e por sexo. Em todo o lado as mulheres jovens estão em desvantagem relativamente aos jovens do sexo masculino. Embora existam países e regiões em que o desemprego é menor entre os jovens do sexo feminino do que entre os do sexo masculino, muitas vezes isto apenas significa que as mulheres nem sequer procuram um emprego, abandonando o mercado de trabalho completamente desmotivadas. Quando encontram um emprego é geralmente mal pago e pertence à economia informal, com funções pouco qualificadas e sem protecção. A inactividade é a situação mais provável para as jovens em muitos países e a sua participação na força de trabalho é menor do que a dos jovens do sexo masculino. Esta situação reflecte diferentes tradições culturais e a falta de oportunidades para as mulheres para conjugarem o trabalho com as obrigações familiares, não apenas no mundo em desenvolvimento mas também no mundo industrializado. O maior fosso entre a participação dos jovens do sexo masculino e feminino encontra-se no Sul da Ásia (35 pontos percentuais) e no Médio Oriente e Norte de África (29 pontos percentuais). <sup>2</sup>

<sup>1</sup> OIT: Global employment trends for youth, Genebra, 2006.

<sup>2</sup> [ibidem](#).

---

Os jovens mais vulneráveis à exclusão do mercado de trabalho são os que cresceram sem acesso a uma educação digna, a uma habitação e a outros elementos vitais para um ambiente seguro e estimulante. Os jovens que entram no mercado de trabalho sem competências e capacidades sociais básicas, como consequência dessa privação, enfrentam as maiores dificuldades em entrar no mercado de trabalho, necessitando assim de todo o apoio no desenvolvimento de competências para uma vida profissional digna. Além disso, alguns grupos de jovens, independentemente da sua educação ou experiência profissional, enfrentam situações de discriminação no trabalho.

Enquanto o emprego jovem constitui uma dificuldade que atinge todos os países, a natureza do problema difere conforme o respectivo estágio de desenvolvimento socio-económico. Ao passo que nos países industrializados o aspecto fundamental é encontrar um emprego, nos países em desenvolvimento os jovens não só enfrentam maiores barreiras que os adultos para a obtenção de um emprego, como muitos deles apenas encontram emprego na economia informal, onde muitas vezes se encontram sub empregados e são improdutivos.

### **Uma resposta política global**

Em 2000, por ocasião da Cimeira do Milénio, a comunidade internacional reconheceu a urgência política de responder às dificuldades dos jovens, tendo-se comprometido a «desenvolver e implementar estratégias que ofereçam aos jovens de todo o mundo uma oportunidade real para encontrar um emprego digno e produtivo».<sup>3</sup> Dois anos mais tarde, a OIT, juntamente com as Nações Unidas e o Banco Mundial, constituíram a Rede para o Emprego de Jovens (YEN), patrocinada pelo Secretário-Geral das NU, com o propósito de

<sup>3</sup> Assembleia Geral das Nações Unidas, A/RES/55/2, 18 Set. 2000, parágrafo 20. Este compromisso está reflectido na meta 16 dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). O emprego dos jovens é fundamental para alcançar outros objectivos como os relativos à redução da pobreza, à educação e à igualdade entre géneros.

---

ampliar e fortalecer o apoio aos Estados-membros através de parcerias, a nível nacional e global.<sup>4</sup>

O compromisso de fazer com que o trabalho produtivo e digno para todos, incluindo os jovens de ambos os sexos, seja um objectivo central das políticas nacionais e internacionais, foi reiterado na Cimeira Mundial de 2005 e pelo Segmento de Alto Nível do Conselho Económico e Social das Nações Unidas de 2006 (ECOSOC). O contributo da OIT para o cumprimento deste objectivo é canalizado através do seu Programa para o Emprego dos Jovens, que proporciona apoio aos países no desenvolvimento de intervenções coerentes e coordenadas. As actividades do programa são orientadas pela Resolução relativa ao emprego de jovens, adoptada pela 93.<sup>a</sup> Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, de 2005, que responsabiliza a OIT pela maximização da vantagem comparativa da sua estrutura tripartida nas suas actividades destinadas a promover o trabalho digno para os jovens e, em particular, a apoiar os empregadores e os trabalhadores e as respectivas organizações nesta importante tarefa.<sup>5</sup>

### **Défices do emprego jovem: Sintoma do fraco crescimento do emprego**

Os dados mostram que o emprego jovem é altamente influenciado pela situação do mercado de trabalho global. Quando as taxas de desemprego global aumentam, as taxas de desemprego de jovens aumentam também, embora a um ritmo diferente do que acontece com os trabalhadores adultos. Isto significa que o forte crescimento do emprego é uma condição necessária para resolver os problemas do emprego de jovens. As políticas macroeconómicas e sectoriais podem ajudar a incrementar o volume de crescimento do

<sup>4</sup> O YEN centrou a sua acção sobre: o apoio à elaboração de Planos de Acção Nacionais (PAN) para o emprego jovem em países pioneiros; a disponibilização de orientação técnica e apoio a programas de capacidade organizativa para a implementação de PAN; e o fortalecimento da coerência entre as posições políticas e a cooperação técnica das NU, do Banco Mundial e da OIT.

<sup>5</sup> Resolução relativa ao emprego de jovens, adoptada pela Conferência Internacional do Trabalho, na sua 93.<sup>a</sup> Sessão, realizada em Genebra, em Junho de 2005, disponível em: [www.ilo.org/public/english/standards/reln/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/reln/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf).

---

emprego. Mas estes esforços devem ser acompanhados por políticas que aumentem a procura de mão-de-obra jovem, ao mesmo tempo que melhorem a empregabilidade dos trabalhadores jovens, especialmente os mais desfavorecidos. Aqui se incluem aqueles que deixaram para trás a escola, devido à pobreza, à gravidez precoce, no caso de muitas raparigas, ou à pressão social para executar trabalho remunerado em idade muito jovem, no caso de muitos rapazes.

O emprego de jovens é um problema estrutural que exige intervenções integradas e coerentes. As acções, no entanto, são muitas vezes desenvolvidas quando a situação se torna ingerível. Tendem a ser de curto prazo e fragmentadas, e não conseguem resolver as causas estruturais dos problemas do emprego dos jovens, ignorando as diferentes situações dos diferentes grupos de jovens. Isto pode explicar por que, apesar dos enormes esforços desenvolvidos no mundo inteiro, as dificuldades do emprego jovem não só se mantiveram como, em determinados casos, até pioraram.

### **Jovens desfavorecidos com mais dificuldade em encontrar um trabalho digno**

Os jovens não constituem um grupo homogéneo. Apesar de os números agregados mostrarem que, em média, é mais difícil para os jovens comparativamente aos adultos, encontrar e manter um emprego; Também revelam que as oportunidades, os riscos e as vulnerabilidades se encontram distribuídas de forma desigual entre eles. Os antecedentes familiares, o género, a raça, a deficiência, a origem nacional e a nacionalidade são factores importantes para a definição das oportunidades de encontrar um trabalho digno.

Esta situação reflecte muitas vezes níveis de escolaridade desiguais entre diferentes grupos de jovens que, por sua vez, podem reflectir desigualdades no acesso a serviços de saúde e de educação de qualidade. Alguns jovens, por exemplo, nunca frequentaram a escola ou começaram a trabalhar em idade muito precoce. Quando os pais pobres são obrigados a escolher qual dos seus filhos deverá receber educação, as meninas tendem a ser excluídas em primeiro lugar. Relatórios recentes sobre os Objectivos de

---

Desenvolvimento do Milénio (ODM) e das metas de Educação para Todos identificaram o trabalho infantil como um obstáculo ao progresso. O relatório sobre os ODM de 2006 declara que as “Elevadas taxas de pobreza nas áreas rurais limitam as oportunidades de educação devido à procura de mão-de-obra infantil, aos reduzidos níveis de educação parental e à falta de acesso a uma escolaridade de boa qualidade”. O Relatório de Monitorização Global de 2007 sobre Educação para Todos apelou a políticas destinadas a «atingir o inatingido» (reaching the unreached), as crianças vítimas do trabalho infantil e outros grupos vulneráveis que continuam muitas vezes a ser deixados para trás, mesmo quando um país alcança progressos na melhoria da participação na educação.

O fosso entre jovens do sexo masculino e do sexo feminino, nos níveis de literacia, parece ter-se alargado em África e na Ásia; as maiores desigualdades de género encontram-se no Norte de África e na Ásia Ocidental, onde as meninas privadas de educação ultrapassam os correspondentes grupos de rapazes, na proporção de quase três para um.<sup>6</sup> As desvantagens assim acumuladas, desde as fases iniciais das suas vidas, independentemente dos seus talentos ou aspirações, impedem-nas de adquirir as competências básicas exigidas pelo mercado de trabalho. Noutros casos, as normas sociais, mais que a falta de educação básica, limitam o tipo e a qualidade dos empregos que muitos desses jovens, especialmente as raparigas, podem obter. As limitações à mobilidade física e os estereótipos predominantes sobre mulheres e homens são propícios para funcionar como uma barreira para a integral participação das raparigas no trabalho e em condições de igualdade. Consequentemente, os notáveis avanços das mulheres na educação relativamente aos homens, verificados no mundo inteiro, não foram acompanhados por progressos comparáveis no mercado de trabalho.<sup>7</sup> Esta situação envolve o desperdício de talentos humanos e sugere a existência de erros graves nas políticas. Ainda noutros casos, a discriminação na contratação e recrutamento pode ser um factor a considerar. Os estudos

<sup>6</sup> OIT: *Global employment trends for youth*, op. cit.

<sup>7</sup> OIT: *Equality at work: Tackling the challenges*, Relatório Global de *follow-up* da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (OIT, Genebra 2007), p. 21.

---

mostram, por exemplo, que enquanto a educação proporciona retornos salariais substanciais a todos os jovens, estes retornos tendem a ser mais elevados para determinados jovens, especialmente urbanos, brancos e do sexo masculino, do que para outros.<sup>8</sup>

### **Começar bem: Chave para obter um trabalho digno**

Os trabalhadores jovens estão sobre representados em trabalhos ocasionais com menores benefícios, formação, oportunidades e perspectivas de carreira. Períodos experimentais mais longos do que para trabalhadores adultos, salários de admissão mais baixos, maior recurso a formas flexíveis de contratação e contratos especiais para recrutar jovens trabalhadores estão disseminados e contribuem para que o seu emprego seja mais reduzido e que os rendimentos salariais sejam mais baixos.<sup>9</sup> Nos países em desenvolvimento, os jovens desfavorecidos entram normalmente no mercado de trabalho aceitando um trabalho na economia informal ou não remunerado. Começar por realizar trabalhos mal pagos ou obter trabalhos que não correspondem às suas competências pode não ser problemático se o jovem conseguir mudar-se para um emprego mais produtivo. Mas a prática mostra que nem todos os jovens têm a mesma mobilidade: os titulares de uma educação de nível mais elevado tendem a encontrar trabalho mais produtivo, mais rapidamente e com maior facilidade. Assim, começar com o tipo errado de emprego ou em trabalhos mal pagos e ocasionais pode condenar certos jovens a ficar agarrados a trabalhos precários, mal pagos e que não oferecem oportunidade para o desenvolvimento das suas competências. Começar bem é por isso fundamental para evitar que os jovens desfavorecidos de hoje venham a ser os adultos desempregados ou pobres de amanhã. É necessária uma atenção especial para quebrar o ciclo da pobreza, do trabalho infantil e da baixa escolaridade.

<sup>8</sup> P. Simon: “France and the unknown second generation: Decent employment for young people”, em *International Labour Review*, Vol. 37, N.º 4 (2003), pp. 1091–1119.

<sup>9</sup> R. Diez de Medina: *Jóvenes y empleo en los noventa* (Montevideo, CINTERFOR, 2001).

---

A crença de longa data de que uma elevada taxa de emprego entre os trabalhadores mais velhos reduz as oportunidades de emprego para os mais jovens que chegam ao mercado de trabalho foi abandonada, sendo considerada um sofisma. A prática demonstra que a substituição de trabalhadores mais jovens por outros mais velhos raramente ocorre. As primeiras admissões estão muito mais concentradas no sector dos serviços e das pequenas empresas, enquanto os empregos ocupados por trabalhadores mais velhos se encontram no sector industrial e em empresas maiores ou exigem um nível de competências e de experiência que os trabalhadores mais jovens não possuem. A necessidade urgente de criar locais de trabalho adequados para todas as idades é visível à luz das tendências demográficas mais recentes. Não podem ser tomadas medidas dirigidas a trabalhadores mais velhos isoladas das que se dirigem aos trabalhadores mais jovens e vice-versa, devendo ser enquadradas no contexto de uma estratégia global e equilibrada para o pleno emprego que preste a devida atenção a todos os grupos populacionais.<sup>10</sup> Isto exige que se repense o percurso convencional da vida profissional e a introdução de modelos de trabalho mais flexíveis e personalizados que transitem da competição para a solidariedade entre grupos etários.

### **Um enquadramento das políticas para o trabalho digno para os jovens**

Uma transição suave da escola para o mercado de trabalho depende de um conjunto de factores. Um pré-requisito é a disponibilidade de oportunidades de uma boa educação para todos, pelo menos ao nível da escolaridade obrigatória. Segue-se a disponibilidade de oportunidades de trabalho digno para todos. Mas igualmente importante é o modo como os jovens trabalhadores, homens e mulheres, são preparados para o mercado de trabalho e como o mercado de trabalho está preparado para os receber. Isto exige a concepção e implementação de intervenções orientadas.

<sup>10</sup> Recomendação da OIT sobre Trabalhadores Idosos, 1980 ( n.º 162).

---

## **Alargar as oportunidades de trabalho digno para os jovens**

A procura de mão-de-obra jovem pode ser incrementada de diversas formas. A prática mostra que as intervenções governamentais sob a forma de comparticipações salariais ou de benefícios fiscais a empresas que contratem jovens pode ajudar aqueles que procuram o seu primeiro emprego. Por outro lado, a redução dos salários iniciais para jovens trabalhadores, embora se justifiquem para empregos que possam exigir qualificações superiores às possuídas pelos jovens trabalhadores, mostrou não ser eficaz no combate ao desemprego jovem.<sup>11</sup> Verifica-se também a necessidade de corrigir falhas de informação do lado da procura. A avaliação pouco rigorosa da produtividade potencial, das competências e dos hábitos de trabalho de um jovem pode diminuir as suas oportunidades de obter um emprego, ao mesmo tempo que gera perdas para o empregador. Procedimentos de recrutamento e selecção mais personalizados e imparciais podem ajudar os empregadores a tomar a decisão certa. Uma forma de reduzir o sub-emprego e fazer subir os salários, especialmente para os jovens pouco qualificados e com baixos rendimentos, é investir em obras públicas que exijam mão-de-obra intensiva. Mas para assegurar que os jovens de ambos os sexos beneficiam de iguais condições, é importante que o nível e o modo de pagamento, as condições laborais no local de trabalho, e o sistema de recrutamento e de mobilização não excluam, intencionalmente ou não, um dos géneros.<sup>12</sup> Deve ser colocada uma atenção decisiva sobre as pequenas e médias empresas que em muitos países oferecem a maior parte dos primeiros empregos para os jovens.

## **Melhorar a empregabilidade dos jovens trabalhadores**

Uma das principais dificuldades resulta do facto de muitos jovens não possuírem as competências nem a experiência que o mercado de trabalho procura. Enfrentar esta

<sup>11</sup> [M. Godfrey](#): Youth employment policy in developing and transition countries: Prevention as well as cure, documento de discussão sobre Protecção Social, N.º 32 (Washington, DC, Banco Mundial, 2003).

<sup>12</sup> OIT: [Equality at work](#): Tackling the challenges, op. cit., p. 72.

---

dificuldade significa antes de mais, e acima de tudo, elevar a qualidade e a relevância da educação pública e dos programas de formação, com vista a assegurar a sua contínua adequação às necessidades em permanente mutação das empresas e das economias. A OIT com a UNESCO, a UNICEF, o PNUD, o Banco Mundial, a Educação Internacional (EI), a Marcha Global contra o Trabalho Infantil e vários governos constituíram um grupo de trabalho para promover o problema do trabalho infantil nos programas de políticas nacionais e internacionais, contribuindo para o objectivo da Educação para Todos (EPT).

Os programas de estágios e a formação em contexto de trabalho constituem meios eficazes para facilitar uma transição suave dos jovens de ambos os sexos da escola para o trabalho, desde que não estejam sujeitos a discriminações em função do género. A prestação de serviços de orientação profissional por parte de agências de emprego, a orientação profissional e a informação sobre o mercado de trabalho, bem dirigida e personalizada em função da situação específica da maioria dos jovens «em risco», revelaram-se altamente eficazes para aumentar as suas oportunidades de encontrar e manter um emprego. As políticas de formação também têm de preparar os jovens de ambos os sexos para abrir e gerir pequenos negócios. As capacidades de empreendedorismo podem dar um impulso importante às perspectivas de emprego dos mais jovens.

### **Fortalecer a governação do mercado de trabalho para os jovens**

O número crescente de jovens em empregos intermitentes, inseguros e mal pagos, em alguns países, e a sua excessiva presença na economia informal, noutros países, exigem acções urgentes para melhorar as suas condições de trabalho e incrementar os seus direitos no trabalho. As políticas do mercado de trabalho, os regulamentos e as instituições desempenham um papel crucial para a consonância entre a oferta e a procura no mercado de trabalho e constituem factores chave para a promoção da eficiência e equidade dos mercados de trabalho. O diálogo social entre sindicatos e associações patronais fortes e

---

representativos é uma componente importante para a definição e implementação de políticas cabais.

Legislação coerente e abrangente, mecanismos de aplicação eficazes e organismos especializados, com políticas activas de mercado de trabalho, podem combater a discriminação através de políticas abrangentes e melhorar a função de colocação em empregos quer nos serviços públicos quer nos privados, assim como aumentar a empregabilidade dos mais vulneráveis à discriminação. As medidas para assegurar um trabalho digno para os jovens incluem ainda a plena aplicação da protecção laboral e social através de sistemas de inspecção do trabalho, de tribunais de trabalho e de comissões tripartidas funcionais suficientemente apetrechados. A actuação eficaz sobre o emprego dos jovens exige acções concertadas e definidas por diversos Ministérios (por exemplo, da economia e indústria, das finanças, do comércio, do emprego, da educação e formação, dos assuntos da juventude), assim como entre instituições locais e centrais.

Mas isto só por si não é suficiente. Os governos necessitam do apoio das empresas que, por sua vez, necessitam do envolvimento dos sindicatos e da sociedade civil em geral. Especialmente nos países em desenvolvimento, a organização dos jovens no mercado de trabalho é crítica para dar «voz» a este poderoso segmento da força de trabalho, mas ainda insuficientemente representado, e para construir formas de governação mais envolventes e responsáveis. As experiências ao nível local mostram como os parceiros sociais podem cooperar na identificação dos sectores com grande potencial para absorver mão-de-obra jovem, encontrar os parceiros empresariais e definir os critérios de elegibilidade que assegurem que os beneficiários finais são os mais necessitados. Em muitos países, as parcerias e as redes de trabalho entre diferentes agentes e partes interessadas dos sectores público, privado e não lucrativo têm-se revelado úteis na partilha do conhecimento, experiência e recursos. Estes esforços, todos combinados, podem contribuir para aumentar amplamente a titularidade das medidas e das reformas do emprego jovem, assim como o compromisso com as mesmas.

---

## Questões para debate

- (1) O aumento das oportunidades de trabalho digno para jovens de ambos os sexos exige uma organização eficaz da transição da escola para o mundo do trabalho. O que mais pode ser feito para melhorar as parcerias entre os mundos da educação e do trabalho? Como podem as lições de um país ser melhor adaptadas e transferidas para outros?
- (2) Muitos jovens enfrentam dificuldades para encontrar um emprego devido ao desfasamento entre a oferta do sistema educativo e as necessidades do mercado de trabalho. Como pode a educação a tempo completo para os jovens nas escolas e noutras instituições de ensino ser melhor adaptada às necessidades do mercado de trabalho?
- (3) Existem grupos de jovens que encontram barreiras adicionais na procura de empregos dignos devido aos seus antecedentes pré-profissionais. As estratégias para o emprego dos jovens estão suficientemente centradas nos mais vulneráveis à exclusão? Que medidas se revelaram mais eficazes para facilitar a integração de jovens desfavorecidos no mercado de trabalho?
- (4) Alguns grupos de jovens, independentemente da sua educação ou experiência profissional, enfrentam situações de discriminação no trabalho. As sanções são frequentemente entendidas como meios essenciais no combate à discriminação. A experiência mostra que outras medidas, como acções positivas ou políticas activas do mercado de trabalho, podem ser eficazes na promoção da diversidade e da igualdade no trabalho. Que experiência temos quanto ao sucesso ou insucesso das políticas relativas aos trabalhadores jovens?
- (5) Os empregadores dizem muitas vezes que preferem contratar trabalhadores com experiência, mas os que começam pela primeira vez a trabalhar não possuem qualquer experiência. Que políticas e outras intervenções podem ajudar os empregadores a

---

oferecer oportunidades aos jovens trabalhadores para adquirir experiência profissional?