

Síntese

Perspectivas de Emprego da OCDE: Edição de 2003

Por Mais e Melhores Postos de Trabalho

Overview

OECD Employment Outlook: 2003 Edition

Towards More and Better Jobs

Portuguese translation

As sínteses são excertos de publicações da OCDE, encontrando-se
livremente disponíveis na livraria em linha :

www.oecd.org/bookshop/

Esta síntese não é uma tradução oficial da OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICOS

INTRODUÇÃO

Por Mais e Melhores Postos de Trabalho

Texto de John P. Martin
Director do Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais

Integrar grupos mal representados em postos de trabalho tornou-se um objectivo essencial das políticas públicas...

O desemprego está a crescer na maioria dos estados membros, recordando-nos que é preciso manter no topo das prioridades políticas a luta contra o desemprego elevado e duradouro. A degradação das condições do mercado de trabalho pode afectar de maneira desproporcional alguns grupos, em especial os trabalhadores mais idosos, as mulheres, os pais e mães sozinhos, as pessoas com deficiência, os imigrantes e os jovens mais desfavorecidos. Como se sublinha na presente edição de *Perspectivas de Emprego*, estes grupos já se encontram na actualidade mal representados no mundo do emprego e o esforço para integrá-los em postos de trabalho deve constituir um objectivo essencial das políticas dos países membros da OCDE. Para isso, é preciso adoptar uma aproximação mais abrangente à diminuição do *não-emprego*, que englobe tanto o desemprego como a inactividade.

...porque permite satisfazer necessidades económicas e sociais.

A adopção de metas mais abrangentes de redução do não-emprego—e não apenas do desemprego—tem três vantagens fundamentais. Primeira, cumpre um objectivo social. A mudança rumo a uma política social orientada para o emprego decorre do entendimento segundo o qual muitas pessoas em idade activa que recebem benefícios sociais são capazes de trabalhar, desde que lhes dêem incentivos e assistência, e que tanto estas pessoas como a sociedade beneficiarão da sua melhor integração em postos de trabalho. Segunda, as políticas postas em prática para reduzir o desemprego através da atribuição de subsídios a pessoas que abandonem o mercado de trabalho mostraram ser contraproducentes. Terceira, o envelhecimento da população obriga a que se tomem medidas urgentes para melhor integrar os grupos mal representados. Salvo se as taxas de participação aumentarem, o envelhecimento da população provocará um abrandamento significativo do crescimento da força de trabalho, gerando efeitos adversos sobre as possibilidades futuras de crescimento. Em suma, é muito elevada a rendibilidade económica e social decorrente do fomento de uma participação mais forte.

Em certa medida, os padrões de participação reflectem uma escolha pessoal.

No entanto, é preciso reconhecer que, por vezes, o não-emprego se deve a preferências das pessoas entre o trabalho e o lazer. Por exemplo, alguns pais—especialmente com filhos pequenos—preferem tomar conta dos seus filhos a participar no mercado de trabalho. Da mesma maneira, por vezes a reforma é uma decisão tomada no seio do agregado familiar: quando um dos parceiros se reforma, dá-se frequentemente o caso de o outro parceiro também abandonar o mercado de trabalho, mesmo que isso signifique uma diminuição do rendimento. Como é óbvio, os governos devem respeitar essas situações e preferências pessoais divergentes.

Em muitos casos, porém, os grupos mal representados deparam-se com barreiras ao trabalho do lado da oferta e do lado da procura...

O não-emprego deve-se muitas vezes a barreiras impeditivas da participação no mercado de trabalho – dos dois lados do mercado. A existência de salários mínimos elevados e de regulamentos definidores de limiares de qualidade mínima para os postos de trabalho são factores potencialmente limitativos das oportunidades de emprego, especialmente para certos grupos. O sistema fiscal/de

transferências também pode influenciar a decisão de se participar no mercado de trabalho, criando assim “armadilhas de inatividade”. Outro exemplo: acontece frequentemente que muitos sistemas públicos de pensões e esquemas de reforma antecipada criam fortes desincentivos financeiros à permanência no emprego até à idade oficial de reforma.

...e têm dificuldade em progredir na carreira quando conseguem um emprego.

Acresce que alguns grupos mal representados sentem dificuldades em progredir na carreira, mesmo quando encontram um emprego. Daí resulta que, muitas vezes, regressem ao desemprego ou à inatividade. Assim, além de ajudar os grupos mal representados a acederem a postos de trabalho, é preciso ter em conta os problemas da progressão na carreira.

Neste livro analisam-se soluções para assegurar mais e melhores postos de trabalho para todos...

Na primeira parte do presente livro, analisa-se o desafio actualmente enfrentado pelos decisores políticos da OCDE relativamente ao emprego. Documenta-se a evolução do mercado de trabalho desde o início da década de 1990 (Capítulo 1) e analisa-se a situação do mercado de trabalho de grupos mal representados em empregos (Capítulo 2). Na segunda parte, analisa-se uma série de políticas públicas destinadas a melhorar a posição destes grupos no mercado do emprego (Capítulos 3 a 5). Como é evidente, estas políticas específicas devem ser acompanhadas de apoios destinados a agregar a oferta de trabalho e, em termos mais gerais, de um crescimento económico mais forte—temas que ultrapassam o âmbito do presente livro.

Começa-se por sublinhar a existência de uma situação mista do emprego...

No Capítulo 1, documentam-se alguns sinais encorajadores de melhoria estrutural nos mercados de trabalho da OCDE: na última década, grande parte dos ganhos do emprego registados foram estruturais e, portanto, sustentáveis. Embora a situação do emprego tenha piorado desde 2000-2001 em todos os países-membros, até à data o aumento de desemprego é menos acentuado do que em períodos anteriores de debilidade económica. No presente capítulo analisam-se igualmente as tendências na qualidade dos postos de trabalho, procurando indicadores de empregos precários, intensificação do trabalho e stress no trabalho. Nenhum padrão evidente ou diminuição da melhoria da qualidade dos empregos foi encontrado.

...na qual certos grupos têm dificuldade em progredir.

No Capítulo 2 demonstra-se a existência de amplas possibilidades para melhorar a posição dos grupos mal representados no mercado de trabalho. Quando começam a trabalhar, muitas mulheres, trabalhadores mais velhos e pessoas com níveis baixos de formação arriscam-se a ficarem encurralados em empregos mal pagos. Ficam também sujeitos a uma grande instabilidade de emprego. De facto, tanto na Europa como nos Estados Unidos da América, as pessoas que são mal pagas num determinado ano irão provavelmente passar quase quatro anos dos cinco anos seguintes em empregos mal pagos ou em não-emprego. Estes dados indicam que as políticas que ajudam as pessoas a progredir na carreira devem ser um importante componente de qualquer estratégia de emprego a médio prazo.

Pondera-se seguidamente a adopção de uma estratégia política abrangente—destinada a tornar o trabalho compensador, a promover o acesso ao emprego, ...

Para se resolverem estes problemas é precisa uma estratégia abrangente que reduza as barreiras dos lados da oferta e da procura. Em particular, o trabalho deve ter atractivos financeiros (Capítulo 3). Isto é especialmente importante para as pessoas pouco qualificadas com capacidades de rendimento limitadas, bem como para as famílias de baixo rendimento e os pais/mães sozinhos que recebem ajudas de substituição do rendimento. Vários países têm recorrido às ajudas a pessoas empregadas e aos créditos fiscais (as denominadas políticas para “tornar o trabalho compensador”), a fim de melhorarem os incentivos financeiros de maneira que os beneficiários da segurança social aceitem ofertas de trabalho. Mas também é preciso que a remuneração seja sustentável para as entidades empregadoras. Em alguns países, a prática de níveis reduzidos de contribuições para a segurança social nos salários baixos demonstrou ser eficaz no apoio à procura de emprego.

Mas os incentivos financeiros, por si sós, não bastam: o acesso ao trabalho deve também ser promovido por um conjunto de serviços e de soluções de trabalho flexíveis—como os empregos a tempo parcial. Isto pode contribuir para tornar o trabalho compatível com a vida familiar, ou ajudar as pessoas com deficiência a aproveitarem melhor as suas reduzidas capacidades de trabalho. Quanto aos trabalhadores mais velhos, a adopção de esquemas de reforma flexíveis e o incentivo a segundas carreiras, além de medidas para garantir que sejam eliminados os desincentivos à contratação ou manutenção desses trabalhadores, são soluções que criam percursos interessantes para a reforma.

...a pôr em prática políticas eficazes de activação, ...

É preciso igualmente tomar medidas mais fortes para incentivar ao emprego os beneficiários do fundo de desemprego e de outros benefícios de não-emprego. As políticas de activação podem desempenhar um papel importante nesta domínio. No Capítulo 4 mostra-se que vários princípios comuns subjazem às estratégias eficazes de activação. Em primeiro lugar, os beneficiários que queiram receber benefícios são obrigados a procurar activamente um emprego e/ou a estarem dispostos a tomar medidas para melhorar a sua empregabilidade. Em segundo lugar, deverão tonar-se disponíveis vários serviços de re-emprego para as pessoas à procura de emprego. Em terceiro lugar, o serviço público de emprego, ou os organismos afins, devem manter contacto eficaz com as pessoas que recebem benefícios para proporcionar serviços de apoio adequados, vigiar o seu comportamento de procura de emprego e garantir os esforços constantes para o regresso ao trabalho.

...e a dar formação relacionada com o emprego que preste atenção às desigualdades de aprendizagem existente.

A formação relacionada com o emprego é essencial para melhorar as possibilidades de carreira. Quando encontram emprego, alguns trabalhadores podem ver-se presos a salários baixos e a formação pode reduzir este risco, ajudando-os a compreender o seu potencial de produtividade e remuneração. No Capítulo 5 demonstra-se que os grupos mal representados recebem relativamente pouca formação. A natureza desta desigualdade varia consideravelmente de um grupo para outro. Em alguns casos, as entidades empregadoras não têm incentivos para investir no capital humano destes grupos. Noutros casos, são os próprios trabalhadores que não têm interesse em participar nas actividades de aprendizagem. É por este motivo que as políticas devem melhorar os incentivos para investir na aprendizagem ao longo da vida, tanto da parte das entidades empregadoras como das pessoas. A

espinhosa questão de quem paga a formação relacionada com o emprego também deve ser abordada em cooperação com os parceiros sociais e outras partes interessadas.

Os ministros do Emprego e do Trabalho da OCDE irão discutir os dilemas políticos levantados por esta estratégia a médio prazo.

Nesta edição apresenta-se o quadro analítico sobre o qual reflectiram os Ministros do Emprego e Trabalho da OCDE na sua reunião de 29 e 30 de Setembro de 2003, subordinada ao título “Por Mais e Melhores Postos de Trabalho”. Os ministros discutiram algumas das opções políticas relacionadas com a mobilização dos grupos mal representados, determinado em particular se a prioridade das políticas deverá ser dada aos grupos que sofrem maior desvantagem do mercado de trabalho (por exemplo, pessoas com deficiência), ou aos que oferecem o maior potencial de recursos laborais (por exemplo mulheres e trabalhadores mais velhos). Outra questão chave para os Ministros consistiu em apurar em que medida basta encontrar mais postos de trabalho para pessoas pertencentes a grupos mal representados, ou se os decisores políticos precisam de prestar atenção à armadilha dos salários baixos e à instabilidade no emprego. Examinaram igualmente a melhor maneira de alargar as políticas de emprego existentes – concebidas para dar solução ao problema do desemprego – a grupos situados nas margens do mercado de trabalho. Trocaram pontos de vista sobre as medidas que estão ou não estão a dar resultado, prestando especial atenção à eficácia de custos das medidas – numa época de restrições fiscais muito rigorosas.

Mais importante, a discussão ministerial constituiu uma oportunidade para realçar que a mobilização dos grupos mal representados ajuda a cumprir objectivos económicos, promovendo ao mesmo tempo uma sociedade mais inclusiva.

Tabela de conteúdos da versão inglesa da publicação *(sem anexos, listas de figuras, tabelas e gráficos):*

Introdução: Por Mais e Melhores Postos de Trabalho

Capítulo 1. Mais e Melhores Postos de Trabalho? Desempenho Agregado na Última Década

1. Em que medida melhorou o desempenho agregado?
 - A. Evolução recente e perspectivas de curto prazo
 - B. Progresso no aumento do emprego ao longo da última década
 - C. Houve partilha generalizada dos ganhos?
2. O progresso é sustentável?
 - A. A NAIRU mostrou tendência para cair
 - B. A correspondência entre desempregados e postos de trabalho mostra fracas melhorias
 - C. Definição dos salários tem reflectido maiores restrições
 - D. Aumento do dinamismo no crescimento do sector de emprego privado
 - E. Avaliação global do progresso estrutural
3. Mais e melhores postos de trabalho?
 - A. Os novos postos de trabalho são bem pagos?
 - B. Longas horas e dores de cabeça: alguns indicadores das condições de trabalho
 - C. Crescimento nos empregos a tempo parcial e temporários
 - D. A insegurança no emprego está a aumentar?

Capítulo 2. O Desafio da Mobilização do Trabalho: Combater as Armadilhas de Inactividade e as Barreiras à Progressão na Carreira...

1. Aumentar o emprego através da mobilização da oferta de trabalho potencial
 - A. Porquê aumentar a oferta de trabalho agregado e o emprego?
 - B. O desafio democrático: adaptar-se ao envelhecimento da população
 - C. Estimativa da oferta de trabalho potencial
2. As muitas faces do não-emprego
 - A. Mulheres permanecem significativamente mal representadas no mercado de trabalho
 - B. Cerca de 15% dos jovens não trabalham ou estudam no conjunto dos países da OCDE
 - C. O abandono do mercado de trabalho inicia-se muito antes da idade oficial da reforma
 - D. Menos de metade das pessoas com pouca formação estão empregadas no conjunto dos países da OCDE
 - E. Imigrantes: um grupo muito heterogéneo
 - F. Poucas pessoas com deficiência trabalham
3. Começar a trabalhar, manter o emprego e progredir na carreira
 - A. Armadilhas de inactividade de uma perspectiva plurianual
 - B. Armadilhas de salários baixos e emprego instável
 - C. Os riscos interligados do não-emprego, baixos salários e pobreza

Capítulo 3. Tornar o Trabalho Compensador – Tornar o Trabalho Possível

1. Esquemas de incentivos financeiros: tornar o trabalho compensador e promover o acesso ao emprego

- A. Encorajar a oferta de trabalho tornando o trabalho compensador: benefícios condicionados à existência de emprego
 - B. Apoiar a procura de trabalho baixando os custos do trabalho
 - C. Concessão de subsídios aos trabalhadores ou às entidades empregadoras? Relevância e inconvenientes de cada opção
2. Promover o emprego tendo em consideração situações específicas
 - A. Mães com filhos pequenos
 - B. Pessoas deficientes em idade activa
 - C. Melhorar as perspectivas de emprego dos trabalhadores mais velhos

Capítulo 4. Benefícios e Emprego, Amigo ou Inimigo? Interações Entre Programas Sociais Passivos e Activos

1. Tendências na dependência de benefícios
 - A. Análise das taxas de recepção de benefícios
 - B. Prazos longos de ajustamento às alterações das políticas
2. Significado e quantificação do conteúdo “activo” das políticas
 - A. Investimento em programas “activos” ou “passivos” do mercado de trabalho
 - B. Intervenções do SPE durante o período de desemprego
 - C. Critérios de acesso a benefícios e sanções
 - D. Participação obrigatória ou voluntária em programas do mercado de trabalho
 - E. Soluções institucionais
 - F. Activação de benefícios “inactivos” e prevenção nos programas inactivos
3. Resultados das políticas “activas”
 - A. Papel das estratégias de activação na redução da dependência relativamente a benefícios
 - B. Substituição entre benefícios
 - C. Efeito sobre o emprego, vencimento e perspectivas de carreira

Capítulo 5. Melhorar as Capacidades e Competências dos Trabalhadores

1. Formação profissional continua: breve análise da informação disponível
2. Insuficiente e desigual? Análise mais próxima dos factores que determinam os padrões de formação
 - A. Fracassos do mercado afectam os resultados da formação
 - B. Destrinçar a oferta dos empregadores da procura dos empregados
 - C. Impacto dos custos de oportunidade dos trabalhadores sobre a participação na formação
3. Medidas políticas para melhorar os resultados da formação
 - A. Do diagnóstico às soluções
 - B. Estratégias para superar barreiras económicas e financeiras
 - C. Condições estruturais

Esta síntese é uma tradução dos excertos da publicação original da OCDE publicada com os seguintes títulos em Inglês e Francês:

**OECD Employment Outlook: 2003 Edition
Towards More and Better Jobs
Perspectives de l'emploi de l'OCDE: Edition 2003
Vers des emplois plus nombreux et meilleurs**

© 2003, OECD.

As publicações e as sínteses da OCDE estão disponíveis na livraria em linha da OCDE no website www.oecd.org/bookshop/

Na livraria em linha da OCDE no campo "Title Search" digite "overview" ou digite o título da publicação em Inglês (as sínteses estão ligadas pelo título original em Inglês).

As sínteses são preparadas pela Rights and Translation unit,
Public Affairs and Communications Directorate.
email : rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

A reprodução desta síntese é permitida desde que sejam mencionados o copyright da OCDE e o título original.