

*Síntese*

# **PERSPECTIVAS DE EMPREGO DA OCDE**

JULHO DE 2002

*Overview*

## **OECD EMPLOYMENT OUTLOOK**

JULY 2002

**As Sínteses constituem-se em excertos de publicações da OCDE.  
Elas são disponíveis livremente na biblioteca On-line ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).**

**Esta Síntese não é uma tradução oficial da OCDE.**



**ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT**

**ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

---

## Editorial

### Observando o horizonte de empregos

---

*Quase uma década na viagem das políticas deslanchada pela Estratégia de Empregos da OCDE, nós deveríamos concentrar aonde ela tem que se dirigir*

---

Os formuladores de políticas – como os navegadores em uma viagem longa – deveriam periodicamente conferir os seus rumos para verificar se eles continuam no seu curso. Quase uma década se passou desde que a OCDE propôs um plano abrangente para a reforma do mercado de trabalho, a conhecida Estratégia de Empregos. Desde então, a OCDE tem trabalhado junto aos países membros para identificar as melhores maneiras de implementar a Estratégia de Empregos, em cada contexto nacional específico, e monitorar os resultados. É, portanto, necessária uma reavaliação das prioridades de políticas. Como parte deste processo, os Ministros da OCDE para Emprego e Trabalho encontrar-se-ão em 2003. Este fórum permitirá aos ministros comparar as condições de mercado, as experiências de políticas nos seus países e avaliar a agenda política para a próxima década. Em antecipação a tal evento, este editorial oferece um primeiro levantamento do horizonte de empregos.

### *O progresso alcançado sob a Estratégia de Empregos*

---

*Alguns países viajaram mais que os outros. O desemprego apresentou maior tendência de queda nos países que adotaram as reformas recomendadas...*

---

Os resultados, até o presente, da Estratégia de Empregos são encorajadores de uma forma geral, embora algo permaneça ainda pendente. Desde o seu pico em 1993, a taxa de desemprego da OCDE foi reduzida em 1,25 pontos percentuais. A melhoria relativamente modesta no desempenho do mercado de trabalho médio dos países da OCDE mascara diferenças importantes entre os países membros. Enquanto houve pequena mudança ou até piora no quadro de emprego de alguns países (notadamente o Japão), vários outros países registraram notáveis melhorias. Além do mais, as análises da OCDE sugerem que os países que alcançaram o maior sucesso na redução do desemprego (Austrália, Canadá e alguns países da UE) ou mantendo-o em nível baixo (como os Estados Unidos) implementaram, em grande medida e de forma abrangente, as reformas políticas nas linhas recomendadas pela Estratégia de Empregos da OCDE (ex.: buscando reformas tanto no mercado de trabalho como no mercado de produtos, veja o capítulo 5).

---

*... e os empregos no setor privado expandiram-se de forma encorajadora*

---

Outro fato positivo dos progressos nos mercados de trabalho durante a última década é que muito da melhoria no desempenho do emprego desde 1993 é devido ao crescimento na contratação dos empresários privados (para a OCDE como um todo, acima de 47 milhões de empregos adicionais foram criados no setor privado entre 1993 e 2001). Naturalmente, esta tendência reflete de certo modo a força da expansão cíclica recente, mas as evidências mostram que isto também é o resultado de melhorias estruturais em um número de países. As reformas levam tempo e vontade política, mas a experiência mostra que elas funcionam.

### *Negócios inacabados e os novos desafios*

---

*Tais progressos não são motivo para uma redução no ritmo; os países deveriam abordar o desemprego persistente e a inatividade do trabalho, a retenção de empregos e a sua progressão, bem como as mudanças demográficas e tecnológicas...*

---

Em virtude da melhoria no desempenho do mercado de trabalho, é tentador concluirmos que o esforço de reformas poderia ser relaxado. Entretanto, isso seria desaconselhável por várias razões. Em primeiro lugar, mesmo levando-se em conta a recente desaceleração cíclica na maior parte da área da OCDE, o desemprego e a falta de emprego no longo-prazo permanecem ainda bastante altos em muitos países. Em segundo lugar, mesmo nos países que alcançaram significativas melhorias no desempenho global, ainda não foi devidamente abordada a questão dos grandes bolsões de inatividade (definidos como pessoas em idade ativa que não estão na força de trabalho). Em particular, as taxas de emprego da população mais idosa e da mão-de-obra de baixa qualificação, permanecem baixas na maioria dos países. Em terceiro lugar, os sucessos consideráveis que têm sido registrados para empregar mais pessoas em alguns países abrem um novo desafio, uma vez que alguns dos indivíduos “ativados” pelas políticas do mercado de trabalho apresentam dificuldades de permanecer no emprego e ascender na carreira. Finalmente, a necessidade de adaptar a população idosa e a mudança tecnológica com viés para a especialização permanecem como um desafio importante para o médio e longo-prazos em muitos países.

---

*...e também a qualidade dos empregos, cuidando ao mesmo tempo de não comprometer outros objetivos*

---

Em alguns países foram também levantadas preocupações sobre a “qualidade” da relação de emprego – incluindo as percepções de insegurança dos postos de trabalho, uma crescente incidência de formas não usuais de emprego (contratos de curto-prazo, empregos temporários, emprego avulso, etc.) e um maior risco de pobreza de empregados. Embora algumas das preocupações levantadas sejam mitos, um número substancial de trabalhadores pode encontrar dificuldades em obter um emprego estável, expondo-se potencialmente a recorrências de desemprego ou falta de emprego (ver Capítulos 3 e 4) e comprometendo o seu acesso ao treinamento fornecido pelos empregadores, que muitas vezes exerce um papel crucial para o avanço na carreira. A análise detalhada do emprego temporário no Capítulo 3 mostra como são complicados esses temas e as respostas de políticas apropriadas não são óbvias, tendo em vista que a

---

regulamentação que estabelece os padrões mínimos para a segurança do emprego pode gerar efeitos adversos em outros aspectos do desempenho econômico (Capítulo 5).

---

*Estes desafios significam uma ênfase renovada em algumas recomendações da Estratégia de Empregos, conforme explicitado abaixo*

---

Em face de tais desafios, é essencial que os países que ficaram para trás na implementação de reformas estruturais, finalmente passem a agir. Entretanto, pode também ser desejável darmos uma maior prioridade para algumas recomendações da Estratégia de Empregos, ou buscá-las de modo diferente. Neste respeito, a Estratégia de Empregos da OCDE não está engessada. As recomendações de políticas em algumas áreas têm sido modificadas à luz de experiências recentes e novas pesquisas, e ajustamentos adicionais de rota serão necessários na medida em que as condições evoluírem. Revisamos abaixo várias áreas onde as prioridades de políticas ou estratégias estão maduras para um posterior refinamento.

### *Fazendo o trabalho recompensar e a ativação de políticas*

---

*As políticas para fazer o trabalho recompensar, pela entrega de dinheiro aos empregados de baixa remuneração, ou redução do custo de empregá-los, apresentaram um papel construtivo em integrar pessoas no emprego*

---

Para ajudar os beneficiários a ingressar no trabalho, as pesquisas recentes da OCDE sugerem que é necessária uma abordagem de “direitos e deveres”, que não só aumenta as possibilidades de emprego e os retornos financeiros do trabalho, mas também obriga os beneficiários a participarem ativamente na busca de trabalho ou tomar providências para melhorar a sua empregabilidade. Nos últimos anos, vários países introduziram esquemas para fazer o trabalho “recompensar”. Estes esquemas operam na verdade como um subsídio para melhorar o incentivo financeiro de beneficiários a aceitar trabalho, ex.: via benefícios do emprego e créditos tributários para empregados de baixa remuneração e suas famílias. Outros esquemas reduzem o custo para o empregador de contratação de empregados de baixa remuneração, ex.: através de redução das contribuições à previdência social em salários menores. Benefícios no trabalho e créditos de impostos parecem ser relativamente bem sucedidos em melhorar as rendas dos trabalhadores pobres, enquanto os cortes de impostos e contribuições da folha de pagamentos aparentam ser bem sucedidas para aumentar o emprego de grupos alvo. Entretanto, estes esquemas devem ser financiados por maiores impostos em outros lugares e / ou cortes nos gastos públicos, os quais podem trazer efeitos negativos no emprego. Uma avaliação ampla dos efeitos no emprego de cortes nos impostos e contribuições da folha de pagamentos deve levar em conta o peso-morto e os efeitos substituição. De qualquer forma, a posição da OCDE é que as políticas de tornar o trabalho compensador podem exercer um papel construtivo como um componente das políticas sociais voltadas para o emprego (veja os editoriais de 2000 e 2001 para discussões mais detalhadas destes temas complexos).

---

*...juntamente com as várias formas de apoio social, é também clara a obrigação de procurar trabalho, bem como um bom aconselhamento e serviços de apoio ao mercado de trabalho*

---

---

Nem todas as pessoas serão capazes de levar plena vantagem nos melhores incentivos financeiros que são oferecidos pelos esquemas de fazer o trabalho recompensador, a não ser que seja oferecida uma gama de serviços de apoio, sociais e de mercado de trabalho. Eles incluem esquemas tais como ajuda com os custos de cuidados da criança, facilidades apropriadas de transporte e do trabalho para os deficientes, treinamento para melhorar a busca de emprego e especialização para uma maior rapidez em se tornar empregável. Além do mais, o incentivo para alavancar os benefícios e a obtenção de um emprego, não será muito atraente se não forem colocadas em prática as condições de elegibilidade para os benefícios sociais aos desempregados, com respeito à disponibilidade de trabalho e aos requisitos de busca de emprego. Estas preocupações levaram a países a promoção de várias iniciativas de políticas pela “ativação” do desempregado e outros receptores de benefícios. Estas iniciativas diferem sobremodo entre países, refletindo fatores como o alvo do sistema de benefício específico, o consenso nacional sobre quais as condições que possam ser razoavelmente impostas aos beneficiários e tradições na política de empregos. Entretanto, vários princípios comuns permeiam todas estas estratégias de ativação:

- Em primeiro lugar, elas tornam os recebimentos de benefícios condicionais, tendo o beneficiário que demonstrar uma ativa busca de emprego e / ou um desejo de melhorar a sua empregabilidade.
- Em segundo lugar, elas fornecem uma gama de serviços de re-emprego e aconselhamento para ajudar os indivíduos em questão para achar trabalho ou prepararem-se para trabalhar.
- Em terceiro lugar, elas buscam manter contato efetivo entre o indivíduo e o serviço público de emprego ou órgão semelhante, para fornecer os serviços tempestivamente, monitorar o comportamento do indivíduo e aplicar sanções financeiras em caso de comportamento inadequado.

---

*Mas tais medidas de “ativação” não podem ser simplistas e dependem de um bom desenho de programas*

---

A experiência dos países com iniciativas significativas de ativação, sugere que estas medidas podem ajudar a reduzir o desemprego e a dependência de assistência social, especialmente no contexto de uma exuberante demanda por trabalho. Entretanto, o seu progresso exige uma cuidadosa atenção no adequado desenho do programa – particularmente na coordenação das medidas ativas e passivas e no fortalecimento da cooperação entre os órgãos envolvidos no fornecimento destes serviços. O custo-efetividade é também crítico em vista dos potencialmente elevados impactos orçamentários. Além do mais, estes programas necessitam levar em conta as diferentes oportunidades e necessidades dos diversos grupos populacionais que eles servem. A presente edição das *Perspectivas de Emprego* inclui avaliações detalhadas das novas iniciativas de programas para os jovens que experimentam dificuldades no mercado de trabalho (Capítulo 1) e os desempregados em um prazo longo (Capítulo 4) que documenta tanto o progresso alcançado como as necessidades ainda não atendidas. Entre estas últimas está um melhor acompanhamento das medidas de ativação. As reformas recentes foram bem sucedidas em colocar um grande número de pessoas no mercado de trabalho, com um sucesso menor na construção de trilhas de sucesso para ele. Muito deve ser ainda aprendido no que diz respeito aos tipos de políticas que poderiam ajudar a superar estes problemas.

---

## *Mobilizando oferta de trabalho adicional*

---

*Uma tarefa chave será a de fazer face às necessidades de longo prazo das especializações e mobilizar oferta de mão-de-obra adicional...*

---

A importância da mobilização de oferta de trabalho adicional como um objetivo de política poderá ser a maior surpresa na discussão das políticas de emprego. Em parte, isto reflete uma melhoria geral nas condições do mercado de trabalho. Tal aprimoramento verificou-se recentemente em muitos países, sendo caracterizado por escassez de mão-de-obra especializada, especialmente nas indústrias produtoras ou utilizadoras intensivamente de tecnologia de informação e comunicação (ICT). Entretanto, os desafios enfrentados pelo envelhecimento populacional e pela mudança tecnológica com viés para especialização, confirmam a importância no longo-prazo de políticas para uma melhor mobilização da oferta de empregos e para assegurar que a força de trabalho tenha a especialização adequada.

*...especialmente pelo aumento das taxas de emprego entre os trabalhadores mais velhos, o que requer reforma nas pensões e na assistência social, mas também mudanças na atitude e no comportamento entre os trabalhadores e empregadores...*

---

O envelhecimento populacional significa que, na ausência de qualquer mudança nos padrões do mercado de trabalho, a força de trabalho deverá cair nas próximas décadas em termos relativos, e, em alguns países, até mesmo em termos absolutos. Isso trará fortes conseqüências para o crescimento econômico, finanças públicas e padrões de vida. Esta é a razão que motiva a elevação da taxa de emprego para empregados mais velhos. Alguns países começaram a atacar o problema, aumentando a idade mínima de aposentadoria ou frear os esquemas de aposentadoria precoce e programas de assistência social que oferecem incentivos financeiros significativos ao favorecer uma saída prematura do mercado de trabalho. Tais reformas são cruciais e necessitam de ser perseguidas com firmeza, mas uma abordagem mais ampla é necessária para lidar com as percepções do público. Muitos trabalhadores nos seus quarenta ou cinquenta anos hoje, pensam em uma aposentadoria precoce como um *direito* e não ajustaram as suas expectativas para a necessidade de permanecerem por um período mais longo no trabalho. Os empregadores também têm muita relutância de adaptar as suas estratégias de admissão, demissão e treinamento, para a iminente situação de uma força de trabalho mais velha. Certamente, as firmas estão propensas a demitir empregados mais velhos quando se deparam com dificuldades econômicas. Assim sendo, é essencial agir tanto nos lados da oferta como na demanda da equação.

*...e também mobilizando mais pessoas deficientes e mulheres, especialmente mulheres com crianças e com poucas qualificações*

---

Também existe um potencial mal aproveitado de oferta de mão-de-obra entre outros grupos populacionais, incluindo mulheres e pessoas deficientes em idade ativa. O Capítulo 2 analisa em detalhe os padrões de emprego para as mulheres, mostrando que os países da OCDE diferem bastante no que diz respeito ao trabalho de mulheres em empregos remunerados. A maioria das diferenças internacionais nas taxas de emprego feminino reflete se taxas de emprego das mães e mulheres com menor educação são semelhantes àquelas sem filhos e com melhor educação. Estes padrões indicam que tanto as medidas de reconciliação da família empregada (ex.: adequados cuidados às crianças, horário de trabalho flexível e folgas para os

---

país) e as políticas para reduzir as barreiras para o emprego, bem como aquelas que afetam as mulheres com baixa qualificação, poderiam fazer importantes contribuições para o fornecimento de mão-de-obra adicional em vários países, e, ao mesmo tempo, expandir as escolhas de estilos de vida e a igualdade de oportunidade.

### *O papel crítico do desenvolvimento das habilidades*

---

*São necessárias maiores habilidades em uma economia mais tecnológica, mas persistem as deficiências, em parte devido ao fato daqueles com menor qualificação receberem um menor treinamento. Outro grande desafio é o de manter empregados mais velhos empregáveis*

---

Através de quais mecanismos deveriam as habilidades e as competências dos adultos serem aprimoradas? Infelizmente, esta é uma área onde existem poucas avaliações precisas sobre o que funciona ou não. O que se torna claro é a importância da estratégia de financiamento que forneça incentivos tanto para os empregadores como empregados para investirem em tipos apropriados de treinamento. A remoção de incentivos financeiros para a aposentadoria precoce, ainda encontrados em muitos planos de pensão, fortaleceria os incentivos para treinar os trabalhadores mais velhos, pelo alongamento do período de tempo esperado, durante o qual as novas habilidades seriam usadas no trabalho. Da mesma maneira, a instituição de bons sistemas reconhecimento e certificação do aprendizado poderiam ajudar a solucionar alguns dos problemas de motivação de trabalhadores não especializados. Alguns países estão experimentando iniciativas inovadoras, tais como a adoção de Registros Individuais de Aprendizado, sendo que as suas experiências deveriam ser acompanhadas de perto para identificar as idéias mais promissoras para enfrentar este desafio.

### *Para um mercado de trabalho mais dinâmico e abrangente*

---

*Com o passar do tempo, a destinação desta viagem tornou-se mais clara. Ela apresenta: maior inclusão no mercado de trabalho; apoio de benefícios sociais que não desencorajem a participação; e aprendizado por toda uma vida*

---

Um pré-requisito para uma navegação de sucesso é sabermos o nosso destino. As reflexões acima indicam que as políticas do mercado de trabalho devem ser dinâmicas e abrangentes. Devem ser políticas que ajudam a economia ajustar-se aos grandes desenvolvimentos demográficos e tecnológicos, pelo acesso de um maior corte seccional de pessoas da comunidade para participarem na força de trabalho, e não apenas daqueles que são mais capazes ou mais educados. Além do mais, todos deveriam estar engajados em uma contínua renovação das habilidades profissionais. Uma lição aprendida da experiência dos últimos 30 anos é que as políticas que desencorajam a participação na força de trabalho (ex.: aposentadoria precoce ou esquemas mal administrados de deficientes ou de doenças de longa duração) são em última instância insustentáveis, e podem terminar pela promoção ao invés do alívio da exclusão social. Outra lição é que o sucesso na luta contra o desemprego e exclusão social requer uma ênfase renovada em uma ampla estratégia de aprendizado por toda uma vida. De qualquer forma, já está a caminho a discussão sobre como

---

melhor adaptarmos às condições das políticas de emprego para o século 21, e o encontro do próximo ano dos Ministros de Emprego e do Trabalho da OCDE fará uma contribuição para esta reflexão importante.

Maio de 2002

## Sumário da versão da publicação original em Inglês

*(sem anexos, lista de caixas, tabelas e gráficos)*

### **Editorial: Observando o horizonte de empregos**

#### **Capítulo 1. Desenvolvimentos recentes e perspectivas no mercado de trabalho**

Introdução

1. Desenvolvimentos recentes e perspectivas
2. Um melhor começo para os jovens?

Conclusões

Bibliografia

#### **Capítulo 2. Mulheres no trabalho: quem são e como estão passando?**

Introdução

Principais achados

1. A defasagem do sexo no emprego
2. Mulheres no trabalho: quem são elas?
3. Mulheres no trabalho: o que elas fazem?
4. Mulheres no trabalho: quanto elas ganham

Conclusões

Bibliografia

#### **Capítulo 3. Medindo o emprego temporário**

Introdução

Principais achados

1. Tendências e principais características
2. Pagamento, acesso aos benefícios complementares e satisfação dos trabalhadores temporários
3. Dinâmica da carreira dos trabalhadores temporários

Conclusões

Bibliografia

#### **Capítulo 4 Os pormenores do desemprego de longo-prazo**

Introdução

Principais achados

1. Análise
2. Políticas ativas do mercado de trabalho e desemprego de longo-prazo

Conclusões

Bibliografia

---

**Capítulo 5. E os dois irão se encontrar: os efeitos cruzados das políticas dos mercados de trabalho e de produtos**

Introdução

Principais achados

1. Efeitos dos regulamentos no mercado de produtos sobre os resultados do mercado de trabalho
2. Os efeitos das políticas e instituições do mercado de trabalho nos resultados do mercado de produtos

Conclusões

Bibliografia

Esta *Síntese* é uma tradução dos excertos de publicações originalmente publicadas pela OCDE, com o seguinte título em Inglês e Francês:

*OECD Employment Outlook, July 2002*

*Perspectives de l'emploi de l'OCDE, juillet 2002*

© 2002, OECD.

As publicações são disponíveis para venda na OCDE Paris Centre: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, FRANCE e no website [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

As *Sínteses* são disponíveis livremente na Biblioteca Online da OCDE no website [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

As *Sínteses* são preparadas pela *Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate*.

e-mail: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD 2002

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