

OECD Employment Outlook: 2004 Edition

Summary in Portuguese

Perspectivas de Emprego da OCDE : Edição 2004

Sumário em Português

Reavaliando a Estratégia de Emprego da OCDE

John P. Martin

Diretor do Emprego, do Trabalho e dos Assuntos Sociais

A Estratégia de Emprego da OCDE revelou-se útil, mas dez anos depois é necessário fazer uma avaliação

Há uma década, os países da OCDE adotaram a Estratégia de Emprego como um projeto de reformas para reduzir o elevado e contínuo nível de desemprego. A Estratégia de Emprego compartilha muitos pontos em comum com a Estratégia Europeia de Emprego, que foi lançada pela primeira vez em 1997. Desde o início, a Estratégia de Emprego da OCDE desempenhou um papel influente no debate político dos países membros. E a Avaliação da Secretaria em 1999 sugeriu que os países que mais adotaram a Estratégia de Emprego tenderam a se comportar relativamente bem em termos de melhoria do desempenho do mercado de trabalho.

Além disso, muitas coisas foram implementadas nas políticas e nos resultados dos mercados de trabalho dos países da OCDE desde 1999. Por conseguinte, os Ministros do Emprego e do Trabalho dos países da OCDE concluíram, ao se encontrarem em setembro

de 2003 em Paris, que era oportuno reavaliar a Estratégia de Emprego à luz das mais recentes experiências e dos futuros desafios.

Permanecem inconclusos os assuntos relacionados ao desemprego...

Para uma coisa, o alto nível de desemprego não desapareceu. Com certeza, o desemprego na zona da OCDE é algo inferior às taxas anteriores a 1994, e as últimas projeções da OCDE (veja Capítulo 1) apontam para uma redução da taxa de desemprego nos dois próximos anos, comprovada pela continuidade do intenso crescimento em alguns países (sobretudo nos Estados Unidos) e pela retomada na maioria dos outros (em particular no Japão, e em menor escala na União Européia). Mas isto ainda deixaria, em muitos países, taxas de desemprego mais altas do que as das décadas de 1970 e 1980.

...e para atender aos desafios do envelhecimento da população, são necessários mais e melhores empregos

Ao mesmo tempo, os desafios ao futuro crescimento econômico e aos padrões de vida pelo envelhecimento da população apresentam-se agora em maior escala nos programas políticos. Os ministros concluíram que a melhor maneira de atender a estes desafios era criar mais e melhores empregos, especialmente para as pessoas ora prejudicadas no mercado de trabalho e desproporcionalmente afetadas pelo desemprego e pela inatividade do mercado de trabalho. Há muitas possibilidades de se fazer isto. Aproximadamente 35% da população da OCDE em idade ativa não estão empregados – a maioria deles sendo estatisticamente classificada como "inativa" - embora possam, e muitas vezes queiram trabalhar. Esta média oculta diferenças importantes entre os países, com a taxa de desemprego sendo inferior a 30% na Austrália, nos Países Baixos, na Nova Zelândia, nos países nórdicos (exceto a Finlândia), na América do Norte, Suíça, e no Reino Unido, mais superior a 40% na Bélgica, Europa Central e do Leste, Grécia, Itália, México e Turquia.

A Estratégia de Emprego foi formulada em um momento em que a redução do elevado e contínuo nível de desemprego era a principal preocupação de muitos países. A Reavaliação analisará em que medida as recomendações políticas da Estratégia de Emprego precisam ser revistas e/ou ampliadas para alcançar os objetivos de mais e melhores empregos.

No entanto, as medidas tomadas para melhorar o emprego devem ser compatíveis com os objetivos sociais. Os governos deveriam ser mais cuidadosos com : a segurança no trabalho,...

É preciso combinar o objetivo principal - a procura de mais e melhores empregos - com outros objetivos sociais, em particular, uma proteção social adequada, melhor conciliação do trabalho e da vida em família, e resultados compatíveis com as preferências nacionais.

A reforma da lei de proteção do emprego (EPL) representa um ponto importante neste assunto. O capítulo 2 mostra que uma EPL menos estrita pode facilitar a contratação dos empregados por parte das empresas, melhorando assim as chances de trabalhar dos grupos sujeitos a problemas de admissão, tais como jovens e mulheres. Entretanto, com

essas reformas, os empregadores fariam demissões com maior facilidade, aumentando assim as preocupações com a instabilidade do emprego entre os trabalhadores mais jovens e os mais idosos. Também deveria ser dada maior atenção à natureza das reformas propostas pela EPL. O capítulo 2 mostra que, na intenção de promover o emprego, alguns países facilitaram, na década passada, que predominassem o trabalho temporário e outros contratos “não regulares”, embora tenham deixado a proteção dos contratos permanentes praticamente inalterada. O resultado foi a crescente incidência de formas “não regulares” de empregos em alguns países, em condições que nem sempre são escolhidas livremente pelos empregados envolvidos. Levanta-se então a questão dos custos e benefícios de tais reformas, cujo enfoque está exclusivamente nos contratos não regulares, em comparação com as mudanças que regem os contratos regulares, e de como esses custos e benefícios são influenciados por outras políticas e instituições dos mercados de trabalho e de produtos.

No geral, a proteção contra as demissões, combinada com sistemas eficazes de auxílio desemprego, serviços eficientes de reemprego e concorrência no mercado de produtos, pode, por conseguinte, ajudar a equilibrar a necessidade de um mercado de trabalho mais dinâmico com a necessidade de emprego e de rendimento estáveis. A natureza dessa política mista, e como pode variar de um país para outro, requer um exame detalhado suplementar como parte da Reavaliação.

... os métodos utilizados para promover os incentivos ao trabalho,...

Da mesma forma, enquanto algumas das recomendações da presente Estratégia de Emprego aumentam sem ambigüidade os incentivos ao trabalho, podem ao mesmo tempo representar um desafio para a proteção social. Por exemplo, cortando-se os auxílios sociais ou sua duração, haverá um crescimento do retorno ao trabalho em relação ao recebimento contínuo de auxílios. Um endurecimento significativo das condições de acesso aos auxílios pode ajudar a garantir que os indivíduos em condições de trabalhar não saiam do mercado de trabalho. Porém, em consequência de tais medidas, deve-se ter cuidado para que os indivíduos cuja empregabilidade é difícil, não se retirem totalmente do sistema de auxílio e caiam na pobreza.

Desse ponto de vista, a adoção da chamada abordagem por "obrigações mútuas" dos auxílios sociais pode ajudar a alcançar ambos os objetivos de proteção social e do emprego. Com tal abordagem, oferecem-se aos beneficiários de auxílios sociais conselhos, ajuda na procura de emprego e outros serviços de reemprego. Por sua vez, os indivíduos devem procurar ativamente um trabalho ou adotar medidas para melhorar suas possibilidades de encontrar emprego como contrapartida à manutenção do auxílio contínuo. Nos últimos anos, foram recolhidas muitas indicações da concepção, implementação e eficiência de tais políticas sociais orientadas para o emprego. A Reavaliação dará atenção particular à maneira como essas medidas de ativação podem apoiar eficientemente o reemprego e o papel dos serviços de emprego nesse assunto, em particular para os beneficiários de auxílio-doenças, pensão por invalidez e parentes isolados – cujo número aumentou substancialmente em muitos países membros na última década.

Ao mesmo tempo, obter um trabalho deve ocasionar benefícios tangíveis à pessoa em questão ou à sua família. É aqui que os chamados esquemas de “fazer com que o trabalho pague” (tais como a provisão de auxílios sociais em função do emprego para completar as baixas rendas, ou os cortes nas contribuições de previdência social dirigidos aos trabalhadores de baixa renda) podem também ajudar os beneficiários a voltarem ao trabalho. A exploração suplementar das reformas dos sistemas beneficiamento fiscal que funcionam e dos que não funcionam, assim como de sua interação com os salários mínimos, será também um assunto central da Reavaliação.

... os efeitos do emprego flexível na conciliação do trabalho com a vida em família,...

Uma das principais diretrizes políticas da Estratégia de Emprego trata da necessidade de aumentar a “flexibilidade do tempo de trabalho”, e muitos países da OCDE testemunharam o uso crescente do planejamento do trabalho “não-padronizado”, incluindo-se o aumento dos empregos a tempo parcial, dos empregos fora dos horários padrão e dos diversos programas de trabalho variável.

Em medida considerável, essa experiência valida a esperança que tais medidas possam facilitar o aumento do emprego. Por exemplo, expandindo-se as opções de trabalho a tempo parcial, pode-se tornar mais fácil para os pais cujos filhos são pequenos, combinarem trabalho e paternidade, e para os empregados mais idosos a prorrogação de suas carreiras, enquanto a maior flexibilidade das horas de trabalho pode ajudar as empresas a mudarem a carga de trabalho. No entanto, o Capítulo 1 evidencia que as outras disposições relativas ao tempo de trabalho tendem a fazer com que seja mais difícil – e não menos difícil – os empregados conciliarem a vida profissional com a vida em família. Assim, os empregados que trabalham de noite ou nos finais de semana, bem como os que têm escalas de horários variáveis ou jornadas de trabalho particularmente extensas, experimentam conflitos muito mais numerosos entre seus horários de trabalho e suas responsabilidades familiares. O progresso suplementar no aumento da taxa de emprego, em particular no seio de alguns grupos, precisa avançar de mãos dadas com as iniciativas visando a melhorar a conciliação da vida profissional com a vida em família. Esta é uma questão à qual não se deu muita ênfase na Estratégia de Emprego original, e que receberá maior atenção na Reavaliação.

... e a redução das amplas diferenças de salários baseados nas competências – que reforcem os casos de educação permanente.

Há muitas evidências que corroboram a hipótese segundo a qual o progresso técnico nos países da OCDE nas duas últimas décadas, demonstrou a tendência contra o trabalho desqualificado e a favor do trabalho qualificado. Isto, por sua vez, evidencia a troca potencial entre os objetivos de emprego e de equidade. É possível que os salários dos empregados pouco qualificados tenham que decrescer (se comparados aos salários de empregados altamente qualificados), na intenção de sustentar a demanda de trabalho para este grupo. No capítulo 3, evidências confirmam que, durante as duas últimas décadas, as desigualdades de salários tinham tendência a se ampliar, embora o crescimento do trabalho tenha sido muitas vezes mais favorável nos países em que as desigualdades de salários haviam aumentado mais.

A educação permanente pode se revelar uma maneira eficaz de melhorar as perspectivas de emprego durante um grande período, facilitando assim os intercâmbios entre os objetivos de eficiência e de equidade. O Capítulo 4 fornece uma prova empírica de que, sendo todos os outros elementos iguais, os empregados que receberam uma formação têm maior chance de conservar o emprego em relação àqueles que não são formados. Até perderem seus empregos, os empregados que receberam uma formação prévia à demissão beneficiam-se de boas chances de encontrar outro emprego. Também ficou evidenciado que as políticas de formação dirigidas para um grupo demográfico particular não ocasionavam efeitos importantes de mudança de cargo *no seio* do grupo – em outras palavras, há um efeito nitidamente positivo de emprego para o grupo como um todo. A formação pode então beneficiar especialmente os empregados de baixa renda que são particularmente vulneráveis aos choques adversos e passam frequentemente do trabalho ao desemprego ou à inatividade, complicando assim a tarefa das políticas relativas ao mercado de trabalho. Isto pode também melhorar as capacidades e disposições dos empregados idosos a desenvolverem suas carreiras.

Esta indicação, bem como a contida nas *Perspectivas de Emprego* do ano passado reforça o argumento a favor do suporte à educação permanente na Estratégia de Emprego. No entanto, isto também constitui uma área onde propostas políticas mais concretas são necessárias. Portanto, o papel dos diferentes planos de co-financiamento e das políticas para melhorar os incentivos ao investimento nas competências dos menos instruídos e de outros grupos sub-representados será analisado mais adiante na Reavaliação.

Também é preciso abordar a questão de como facilitar as transições desde o trabalho não-formal para o emprego formal.

Em muitos países da OCDE tal como os países da Europa Central e do Leste, o México, a Turquia, assim como partes da Europa do Sul, e em muitos países que não pertencem ao mundo da OCDE, uma proporção significativa de empregados tem um trabalho informal ou não declarado, e/ou a renda que obtêm do seu trabalho não está declarada na intenção de evitar o pagamento de tributos ou de contribuições de previdência social. Estes riscos criam um círculo de baixa produtividade. Também diminui a base tributária para o financiamento de bens públicos, impedindo assim a adoção de sistemas apropriados de educação e proteção social, que representam uma importância vital para a coesão social e o crescimento. O trabalho não declarado não foi abrangido nas linhas diretrizes da Estratégia de Emprego original, e um dos desafios da Reavaliação é desenvolver recomendações nesta área.

Como primeira etapa, o Capítulo 5 fornece uma análise política geral de como facilitar a transição para o emprego formal. Há primeiramente um caso para reformar algumas regulamentações. Os sistemas de auxílio e previdência sociais em particular deveriam ser mais coerentes, enquanto que as regulamentações e os requisitos administrativos pesados aplicados ao emprego formal deveriam ser revisados. Também é preciso melhor implementar as regulamentações existentes, inclusive através do estabelecimento de inspeção do trabalho e de auxílios eficazes. A proteção social e os planos de promoção do emprego deveriam atingir os que realmente precisam, mesmo se estiverem empregados na economia informal. Ao mesmo tempo, tais planos deveriam ser

concebidos de modo a encorajar a integração na economia formal. De modo geral, a qualidade da administração governamental aparece como um fator chave nesta área.

Finalmente, a união das políticas e dos conjuntos de política alternativa deveria ser avaliada.

A Estratégia de Emprego foi algumas vezes tratada como uma lista de recomendações independentes. No entanto, a experiência sugere que *interações* entre políticas e instituições podem afetar as rendas do emprego e a medida na qual as economias resistem aos choques adversos. Por conseguinte, as políticas visando a estimular a participação no mercado de trabalho podem ser mais efetivas se os obstáculos do lado da demanda também estiverem contemplados, por exemplo, tendo-se um ambiente político de suporte à macroeconomia, estimulando-se a concorrência entre os produtos do mercado, ou reduzindo as regulamentações do emprego rígidas demais. Para dar um exemplo, os programas ativos de mercado de trabalho terão provavelmente maior sucesso na promoção do reemprego dos trabalhadores que se deslocaram em razão da demanda de turnos (como resultado da liberalização comercial, por exemplo), se as regulamentações dos produtos do mercado estiverem reformadas de modo a incentivar uma vigorosa concorrência.

A consideração das interações e complementaridades políticas deveria analisar porque países tais como a Dinamarca, os Países Baixos, a Nova Zelândia e os Estados Unidos conseguem taxas de emprego elevadas e similares, a despeito das diferentes ferramentas e instituições políticas. Aliás, um dos desafios da Reavaliação será compreender quais são as diferentes “abordagens” possíveis da reforma.

A Reavaliação terá sido apresentada aos Ministros da OCDE num período de dois anos.

Em suma, para atender ao pedido dos Ministros do Emprego e do Trabalho, a OCDE empreendeu a reavaliação da Estratégia de Emprego. As edições deste e do próximo ano de *As Perspectivas de Emprego* estabelecerão algumas das evidências desta Reavaliação. Com fundamento nestas evidências, as linhas políticas diretrizes e recomendações detalhadas serão modificadas ou ampliadas. As principais consequências da Reavaliação serão debatidas pelos Ministros da OCDE num período de dois anos. O objetivo é formular um programa de reforma equilibrado que possa ajudar os países a se adaptarem às mudanças estruturais, enquanto alcançam também objetivos sociais e de emprego.

© OECD 2004

Este sumário não é uma tradução oficial da OCDE.

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

Os sumários multilingues são traduções dos excertos da publicação original da OCDE publicada originalmente em Inglês e Francês.

Encontram-se livremente disponíveis na livraria on-line da OCDE
www.oecd.org/bookshop/

Para mais informações, entre em contato com a OECD Rights and Translation unit,
Public Affairs and Communications Directorate.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
França

Visite nosso sítio www.oecd.org/rights/

