

POR FAVOR LEIA COM ATENÇÃO

COMO GUARDAR O TEXTO

Para guardar este texto (incluindo dados adicionais) seleccione a opção GUARDAR (em inglês, SAVE) no seu browser (Explorer, Navigator...), dentro do menu FICHEIRO (em inglês, FILE).

Na opção GUARDAR COMO (em inglês, SAVE AS), também no menu FICHEIRO, poderá guardar o texto e atribuir um novo nome.

COMO IMPRIMIR O TEXTO

Para imprimir este texto (incluindo dados adicionais) seleccione a opção IMPRIMIR (em inglês, PRINT) no seu browser, dentro do menu FICHEIRO (em inglês, FILE).

Também poderá aceder a esta função seleccionando o botão de impressão (com a imagem de uma impressora), disponível na barra de ferramentas.

NOTA IMPORTANTE

Para voltar ao artigo [não feche esta janela](#). Utilize o botão do browser RETROCEDER (em inglês, BACK), situado no lado esquerdo da barra de ferramentas.



A UE e a OCDE: harmonização das políticas de emprego

Luís Pais Antunes*

Janus 2007

Em 1994, depois de quase duas décadas de desemprego crescente, os países membros da OCDE adoptaram um conjunto abrangente de recomendações visando a melhoria do desempenho do mercado do trabalho nos respectivos países, dando assim origem à chamada “Estratégia de Emprego da OCDE”. Três anos depois, em 1997, a União Europeia lançava também a sua “Estratégia Europeia de Emprego”. Passados cerca de dez anos, importa revisitar, de forma necessariamente breve, as duas estratégias, os principais resultados por elas alcançados e as mais recentes recomendações adoptadas por ambas as organizações que Portugal integra.

As recomendações de 1994 da OCDE

Na sequência de um estudo por si conduzido (*OECD Jobs Study*), a OCDE elaborou, em 1994, um conjunto de nove recomendações – às quais se veio acrescentar uma décima já em 1995 – que deram origem à definição de cerca de setenta orientações detalhadas para combater o nível demasiado elevado e persistente de desemprego que se verificava em muitos dos seus países membros. No essencial, as dez recomendações então adoptadas foram as seguintes:

- Estabelecer políticas macroeconómicas que encorajassem o crescimento e que, em conjunto com boas políticas estruturais, o tornassem sustentável;
- Estimular a criação e difusão de conhecimento tecnológico, melhorando as condições para o seu desenvolvimento;
- Aumentar a flexibilidade do tempo de trabalho (no curto e no longo prazo) numa base voluntária, por acordo entre trabalhadores e empregadores;
- Desenvolver o espírito empresarial, através da eliminação de obstáculos e restrições à criação ou expansão de empresas;
- Tornar os salários e os custos de trabalho mais flexíveis, eliminando as restrições que impediam os salários de reflectir as condições locais e os níveis de competência individuais, em particular dos jovens trabalhadores;
- Reformar as disposições aplicáveis à segurança no emprego que restringissem a expansão do emprego no sector privado;
- Fortalecer as políticas activas de emprego e reforçar a sua eficácia;
- Reforçar as competências e qualificações dos trabalhadores através de modificações profundas nos sistemas de educação e formação;
- Reformar o sistema de benefícios ao desemprego e situações similares – e a sua interligação com o sistema fiscal – de forma a evitar que o objectivo da equidade afectasse o funcionamento do mercado de trabalho;
- Promover a concorrência, combatendo as tendências monopolísticas e contribuindo para uma economia mais inovadora e dinâmica.



O lançamento da Estratégia Europeia de Emprego em 1997

Pouco tempo depois, era lançada na Cimeira do Emprego do Luxemburgo, em Novembro de 1997, a Estratégia Europeia de Emprego, com o objectivo de alcançar uma redução significativa do desemprego na Europa, no espaço de cinco anos. A estratégia instituía um quadro de supervisão multilateral, prevendo, nomeadamente, a elaboração de um relatório conjunto anual, a definição de orientações que serviriam de base aos planos de acção nacionais, bem como recomendações do Conselho aos diferentes Estados membros.

A coordenação das políticas nacionais visava, essencialmente, vincular os Estados membros a um conjunto de objectivos e de metas comuns, centrado em torno de quatro pilares: empregabilidade, espírito empresarial, adaptabilidade e igualdade de oportunidades.

O “ pilar empregabilidade ” abrangia a luta contra o desemprego de longa duração e o desemprego juvenil, a modernização dos sistemas de educação e formação, um acompanhamento activo dos desempregados, a redução para metade do abandono escolar precoce e a celebração de um acordo-quadro entre os parceiros sociais para a abertura das empresas à formação e à aquisição de experiência profissional. No domínio do “ espírito empresarial ” privilegiava-se a adopção de regras claras para a criação e gestão de empresas e a simplificação das formalidades administrativas para as PME. A estratégia propunha-se reduzir significativamente o custo do recrutamento de trabalhadores suplementares, facilitar a passagem a um emprego independente e a criação de micro-empresas, desenvolver os mercados de capital de risco para promover o financiamento das PME e reduzir os encargos fiscais sobre o trabalho.

Em matéria de “ adaptabilidade ” defendia-se a modernização da organização e da flexibilidade do trabalho e a celebração de contratos adaptáveis às diferentes formas de trabalho, o apoio à formação nas empresas através da eliminação dos obstáculos fiscais e da mobilização de auxílios públicos, a criação de empregos viáveis e o funcionamento eficaz do mercado laboral.

Por fim, o “ pilar da igualdade de oportunidades ” centrava-se na luta contra as disparidades entre homens e mulheres e o aumento do emprego destas, através da adopção de políticas que consagassem pausas de carreira, licença parental, trabalho a tempo parcial, bem como serviços de qualidade para acolhimento de crianças.

A Estratégia Europeia de Emprego introduziu também uma nova metodologia de trabalho, o chamado “ método aberto de coordenação ”, assente no equilíbrio entre a responsabilidade da União e a dos Estados membros, e estabelecia metas quantificadas comuns a atingir ao nível comunitário e um sistema de vigilância ao nível europeu. O “ método aberto de coordenação ” privilegiava uma abordagem integrada, com vista a assegurar a coerência da política de emprego com as demais políticas sociais, a educação, a fiscalidade, a política de empresa e o desenvolvimento regional.

Três anos depois, no Conselho de Lisboa de Março de 2000, a União Europeia estabelecia o objectivo de, em dez anos, se tornar “ a economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de um crescimento económico sustentável com mais e melhor emprego e maior coesão social ”,



assumindo a política de emprego uma importância central nesta estratégia global, a chamada “Estratégia de Lisboa”.

Os resultados da Estratégia da OCDE revisitados em 2006

A Estratégia de 1994 havia-se focalizado essencialmente na necessidade de reduzir os níveis de desemprego elevados e persistentes então verificados. A evolução entretanto ocorrida levou a que a revisão de 2006 se concentrasse sobretudo no objectivo de promover a participação no mercado de trabalho e nas medidas destinadas a combater o baixo rendimento de determinados grupos no mercado de trabalho.

Tal como a Estratégia Europeia, também a revisão da Estratégia da OCDE conduziu à definição de quatro pilares. Sublinhe-se, contudo – atenta a maior diversidade dos países que a compõem – a especial chamada de atenção por parte da OCDE para o facto de cada país membro poder ter de recorrer a diferentes combinações de políticas, sem prejuízo da necessidade de assegurar a coerência do conjunto de políticas aplicáveis.

Os pilares agora definidos dizem respeito à definição de políticas macroeconómicas adequadas (Pilar A), à remoção dos obstáculos à participação no mercado de trabalho e à procura de emprego (Pilar B), ao ajustamento dos mercados à procura de emprego (Pilar C) e à promoção das capacidades e competências dos trabalhadores (Pilar D).

O estabelecimento de uma política macro-económica adequada (Pilar A) contribui para o crescimento económico e o emprego. No entender da OCDE, a estabilidade dos preços e um orçamento equilibrado diminuem as taxas de juro, estimulando o investimento e a produtividade e permitindo melhores salários e empregos. As baixas taxas de juro podem também estimular a inovação, com ganhos potenciais adicionais para a produtividade e o emprego.

As reformas realizadas no domínio da política fiscal e das prestações sociais, associadas a políticas de emprego activas bem concebidas, tendem a revelar-se eficazes no acréscimo da participação no mercado de trabalho (Pilar B). Para a OCDE, a diminuição dos benefícios e da sua duração, desde que complementadas por políticas activas eficazes, podem ajudar a melhorar as possibilidades de encontrar um novo emprego, destacando neste contexto a importância (i) do papel desempenhado pelos serviços públicos de emprego; (ii) das reformas dos sistemas de previdência; e (iii) das políticas favoráveis à família, nomeadamente o acompanhamento das crianças e a eliminação dos obstáculos ao trabalho a tempo parcial.

Promover a “flexi-segurança” no mercado de trabalho e estimular a concorrência na economia constitui uma condição necessária para mais e melhor emprego (Pilar C). Em particular, é necessário flexibilizar as regras aplicáveis à mobilidade, ao tempo de trabalho e ao trabalho a tempo parcial, conferindo assim um maior dinamismo ao mercado de trabalho, sem pôr em causa níveis de protecção adequada dos trabalhadores. Reformas parciais, tais como a redução da protecção nos contratos a termo certo, mantendo inalterada a protecção dos trabalhadores com contrato sem termo, podem agravar as desigualdades sociais e reduzir o crescimento da produtividade. Também os salários reais deverão ajustar-se de maneira flexível às pressões da oferta e da procura. Neste contexto, a OCDE defende a importância da



celebração de acordos colectivos ao nível das empresas e a possibilidade de estes afastarem a aplicação de acordos sectoriais.

De igual modo, a OCDE sublinha o efeito perverso que as regulamentações e comportamentos anticoncorrenciais podem causar no emprego, ao dificultar a criação de novas empresas em sectores em que existe um forte potencial de crescimento e ao contribuir para a manutenção de preços artificialmente altos.

Por fim, a OCDE sublinha a importância da educação ao longo da vida enquanto contributo para um forte crescimento económico, a redução da pobreza e a atenuação das desigualdades e recomenda aos governos dos países membros, em articulação com os parceiros sociais, uma aposta clara na educação e formação (Pilar D), em particular através do estabelecimento de sistemas de reconhecimento de novas competências, do ajustamento da formação às novas necessidades da procura, da criação de mecanismos específicos de apoio à formação e do co-financiamento das acções desenvolvidas por empresas.

A revisão da Estratégia Europeia de Emprego

Em 2005, no quadro da revisão intercalar da Estratégia de Lisboa, a Comissão Europeia procedeu à revisão da sua Estratégia de Emprego, definindo um conjunto de orientações integradas para o crescimento e o emprego, para o período compreendido entre 2005 e 2008, que reúne num único texto as recomendações sobre as orientações gerais de política económica e as orientações para o emprego.

Neste contexto, a Comissão Europeia atribui particular importância às medidas destinadas a (i) atrair um maior número de pessoas ao mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social, (ii) melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e aumentar a flexibilidade dos mercados de trabalho, e (iii) reforçar o investimento em capital humano através de uma melhoria da educação e das competências.

O objectivo central é desenvolver políticas que permitam atingir o pleno emprego, melhorar a qualidade e a produtividade do trabalho e reforçar a coesão social e territorial, de forma a alcançar uma taxa média de emprego de 70% para a União no seu conjunto e uma taxa média de emprego de, pelo menos, 60% para as mulheres e de 50% para os trabalhadores mais velhos (55 a 64 anos).

Para tal, a Comissão defende uma abordagem do trabalho que privilegie a criação de percursos profissionais para os jovens e a redução do desemprego juvenil, a eliminação das disparidades entre homens e mulheres a nível do emprego, do desemprego e da remuneração e uma melhor conciliação do trabalho com a vida privada, nomeadamente através da disponibilização de estruturas de acolhimento de crianças e de outras pessoas a cargo. Por outro lado, é fundamental assegurar a existência de sistemas de pensões e de cuidados de saúde financeiramente viáveis, que possam responder à alteração das necessidades e que promovam uma efectiva participação no mercado de emprego e uma vida activa mais longa, através da adopção de incentivos adequados e de desincentivos à reforma antecipada.

É igualmente prestada particular atenção às medidas de natureza inclusiva destinadas a desempregados e pessoas desfavorecidas, nomeadamente através da identificação antecipada das necessidades, da assistência na procura de emprego, da orientação e formação no âmbito de planos personalizados, da prestação de



serviços sociais necessários para apoiar a inclusão de pessoas desfavorecidas e da revisão dos sistemas fiscais e de prestações sociais, nomeadamente no que respeita à condicionalidade das prestações.

Por outro lado, privilegia-se a modernização e reforço dos serviços de emprego, uma maior transparência das oportunidades de emprego e formação que facilite a mobilidade na Europa, uma previsão eficiente das necessidades em matéria de competências e uma gestão adequada da migração económica.

No domínio da adaptabilidade, entende-se ser fundamental a promoção da flexibilidade em conjugação com a segurança do emprego e a redução da segmentação do mercado de trabalho, através da adaptação da legislação laboral e da revisão do nível de flexibilidade previsto nos contratos por tempo indeterminado e a prazo, de uma melhor previsão e gestão da mudança – nomeadamente no quadro dos processos de reestruturação económica – e do desenvolvimento de formas inovadoras de organização do trabalho, incluindo nas áreas da saúde, da segurança e do tempo de trabalho.

As novas orientações consagram igualmente a importância da evolução salarial e de outros custos do factor trabalho, dando especial ênfase ao desenvolvimento de mecanismos de negociação salarial que reflectam as diferenças da produtividade e as tendências do mercado a nível sectorial e regional e à necessidade de controlar a estrutura e o nível dos custos não salariais e o respectivo impacto no emprego, em especial no que respeita às pessoas que auferem uma baixa remuneração e às que entram pela primeira vez no mercado de trabalho.

Por último, a Comissão salienta a necessidade de aumentar o investimento em capital humano, através de estratégias eficientes de aprendizagem ao longo da vida que incluam incentivos adequados e mecanismos de partilha de custos destinados às empresas, às autoridades públicas e aos particulares, em especial para reduzir significativamente o número de casos de abandono escolar precoce. De igual modo, defende-se uma melhor identificação das necessidades profissionais e das competências essenciais e previsão das futuras exigências em matéria de qualificações e uma maior aposta nos estágios e na formação em espírito empresarial, bem como uma maior participação na formação contínua, em especial no que respeita aos trabalhadores menos qualificados e aos trabalhadores mais velhos.

Conforme foi acima brevemente referido, os indicadores relativos a Portugal indiciam um relativo desajustamento face à evolução média verificada na UE-15 em matéria de políticas de emprego, em grande medida por razões ligadas à crise das finanças públicas que se tornou visível em 2001. Os próximos anos – e o grau de cumprimento das novas orientações – serão decisivos para a inversão desta tendência.

*** Luís Pais Antunes**

Advogado. Diplomado pelo Instituto Europeu de Altos Estudos Internacionais. Ex-Secretário de Estado do Trabalho nos XV e XVI Governos Constitucionais. Deputado à Assembleia da República. Vice-presidente do PSD.