Melhores competências, melhores empregos, melhores condições de vida

UMA ABORDAGEM ESTRATÉGICA DAS POLÍTICAS DE COMPETÊNCIAS

OCDE

SANTILLANA

skills.oecd: criando as competências certas e transformando-as em melhores empregos e melhores condições de vida

Melhores competências
Melhores empregos
Melhores condições de vida

UMA ABORDAGEM ESTRATÉGICA DAS POLÍTICAS DE COMPETÊNCIAS

OCDE
MELHORES POLÍTICAS PARA UMA VIDA MELHOR

O presente trabalho é publicado sob a responsabilidade do Secretário geral da OCDE. As opiniões expressas e os argumentos utilizados nesta publicação não refletem necessariamente as opiniões oficiais da Organização ou dos governos dos seus países membros.

Este documento e qualquer mapa incluído nele são apresentados sem prejuízo à condição ou soberania de qualquer território, à delimitação das fronteiras e limites internacionais, nem ao nome de qualquer território, cidade ou área.

© 2013 OCDE para a edição em inglês.
© 2013 Editorial Santillana S.A. de C.V. para a edição em espanhol.
© 2014 OCDE para a edição em português. Publicado por Fundação Santillana Brasil.

Obra publicada conforme acordo com a OCDE.
A Fundação Santillana Brasil é responsável pela qualidade da edição em português e por sua coerência com o texto original.

Por favor, cite esta publicação como:
OCDE (2014), *Melhores competências, melhores empregos, melhores condições de vida: Uma abordagem estratégica das políticas de competências*, publicação da OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/9788563489197-pt

ISBN 978-85-63489-18-0 (versão impressa)
ISBN 978-85-63489-19-7 (versão em PDF)

Os dados estatísticos de Israel foram fornecidos pelas autoridades israelenses pertinentes e são de sua responsabilidade. A utilização desses dados por parte da OCDE se faz sem prejuízo da condição das Colinas de Golã, de Jerusalém Oriental e dos assentamentos israelenses na Margem Ocidental sob os termos das leis internacionais.

Edição em português

Produção editorial: Editora Moderna (Brasil)
Diretoria de Relações Institucionais: Luciano Monteiro
Coordenação: Ana Luisa Astiz
Tradução: Maria Carbajal (a partir da edição em espanhol)
Preparação de texto: Graciliano Toni
Revisão: Lessandra Carvalho, Beatriz Camacho (tabelas)
Editoração Eletrônica: Laura Lotufo / Paula Astiz Design

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Melhores competências [livro eletrônico] : melhores empregos : melhores condições de vida : uma abordagem estratégica das políticas de competências / OCDE . — 1. ed. — São Paulo : Fundação Santillana, 2014.
2,1 Mb ; PDF

Bibliografia

1. Aprendizagem organizacional 2. Carreira profissional – Desenvolvimento 3. Competências 4. Empregos - Criação 5. Estratégia de competências 6. Estratégia organizacional 7. Mercado de trabalho 8. Política social. I. OCDE.

14-01541 CDD-650.14

Índices para catálogo sistemático:
1. Competências : Desenvolvimento profissional e pessoal : Administração 650.14

Créditos fotográficos: Fotolia © ag visuell, Fotolia © violetkaipa, Getty Images © Moment, Getty Images © Monty Rakusen, Getty Images © Tetra Images, iStockphoto © Joshua Hodge Photography, Stocklib © Fernando Blanco Calzada, Stocklib © Kheng Ho Toh

As correções às publicações da OCDE podem ser encontradas online na página: *www.oecd.org/publishing/corrigenda*.

Você pode copiar, baixar ou imprimir conteúdos da OCDE para seu próprio uso e pode incluir extratos das publicações, bases de dados e produtos multimídia da OCDE nos seus próprios documentos, apresentações, blogs, sites da web e materiais educacionais, desde que seja mencionado o crédito da OCDE como fonte e proprietária dos direitos de autor. As solicitações de uso público ou comercial e os direitos de tradução devem ser apresentados a rights@oecd.org. As solicitações de autorização para fotocopiar algumas partes deste material para uso público e comercial devem ser encaminhadas diretamente ao Copyright Clearance Center (CCC) em info@copyright.com ou ao Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) em contact@cfcopies.com.

Apresentação

As competências se transformaram na moeda global do século 21. Sem investimento adequado em competências, as pessoas permanecem às margens da sociedade, o progresso tecnológico não se traduz em crescimento econômico e os países não podem competir em uma sociedade mundial que se baseia cada vez mais no conhecimento. Mas essa "moeda" perde valor à medida que evoluem as exigências dos mercados de trabalho e as pessoas perdem as competências que não utilizam. As competências não se traduzem automaticamente em empregos e crescimento.

A crise econômica mundial, com elevados níveis de desemprego, especialmente entre os jovens, torna urgente fomentar melhores competências. Ao mesmo tempo se deve levar em consideração a desigualdade da renda, causada em grande medida pela desigualdade entre os salários que remuneram a mão de obra de alta capacitação e os pagos às pessoas com baixa capacitação. A solução mais promissora para esses problemas é investir eficazmente nas competências no decorrer do ciclo de vida: desde a primeira infância, durante a educação obrigatória, e ao longo da vida profissional.

A Estratégia de Competências da OCDE proporciona um marco estratégico integrado no âmbito governamental para ajudar os países a entender melhor como investir nas competências para transformar vidas e fomentar economias. Ajudará os países a identificar os pontos fortes e fracos de suas reservas nacionais de competências e sistemas de competências, a compará-los no âmbito internacional e a desenvolver políticas de melhoria. Em particular, a estratégia estabelece as bases sobre as quais os governos podem trabalhar de maneira eficaz com todas as partes interessadas – governos nacionais, regionais e locais, empregadores, trabalhadores e estudantes – e em todos os âmbitos políticos importantes para:

- **Desenvolver as competências adequadas para responder às necessidades do mercado de trabalho.** A Estratégia de Competências dá suporte aos governos para coletar e utilizar melhor a informação sobre a demanda de competências em constante mutação. Também os ajuda a trabalhar mais de perto com o setor empresarial na concepção e na entrega de currículos e programas de treinamento.
- **Garantir que as competências existentes sejam utilizadas na sua totalidade.** As pessoas com incapacidade, com problemas crônicos de saúde, as mulheres e o grupo da terceira idade têm maiores probabilidades de ser inativos no mercado laboral. A Estratégia de Competências ajuda os governos a identificar as pessoas inativas e a entender as razões dessa inatividade. Isso inclui a criação de incentivos financeiros inteligentes que tornem o emprego atrativo e eliminem as barreiras que impedem a participação dessas pessoas na força de trabalho.
- **Combater o desemprego e ajudar os jovens a se posicionar no mercado de trabalho para que utilizem as suas competências da melhor forma possível.** A Estratégia de Competências congrega políticas e práticas para atingir essa finalidade, incentiva os empregadores a alinhar suas estratégias de negócios com as práticas de recursos humanos e o desenvolvimento de competências na sua força de trabalho. Além disso, destaca a orientação vocacional de qualidade como um elemento crucial das políticas de competências efetivas.
- **Incentivar a criação de empregos de competências mais elevadas e de maior valor agregado para competir mais eficazmente na economia global atual.** Os mercados de trabalho não são estáticos, e as políticas podem "moldar" a demanda em lugar de responder a ela. A Estratégia de Competências pode ajudar os governos a desenvolver as políticas de competências que fomentem a inovação, a competitividade e o espírito empreendedor.
- **Aproveitar os vínculos entre os diversos campos das políticas.** A Estratégia de Competências dá apoio aos governos para criar vínculos entre áreas políticas importantes, incluindo a educação, a ciência e a tecnologia, a família, o emprego, o desenvolvimento industrial e econômico, a migração e a integração, o bem-estar social e as finanças públicas, para ajudar a identificar as redundâncias e as sinergias das políticas e ao mesmo tempo assegurar a eficiência e evitar a duplicação dos esforços.

Investir nas competências adequadas requer uma abordagem estratégica. Essa Estratégia de Competências da OCDE, que foi desenvolvida reunindo o conhecimento de toda a organização sob a direção de um Grupo Consultivo de cinco comitês da OCDE, foi concebida para proporcionar uma base sobre a qual os governos podem começar a transformar "melhores políticas de competências" em empregos, crescimento e "melhores condições de vida".

A preparação do relatório foi dirigida pelo Grupo Consultivo da Estratégia de Competências da OCDE, que reuniu delegados do Comitê de Política Educacional, do Comitê de Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais, do Centro de Pesquisa e Inovação Educacional, do Programa de Ação Cooperativa da Economia Local e Desenvolvimento de Emprego e do Comitê de Assuntos Fiscais. Do Grupo Consultivo da Estratégia de Competências participaram Anders Kristofferson, Aviana Bulgarelli, Enrique Roca Cobo, Gábor Halász, Jørn Skovsgaard, Jürgen Horschinegg, Lesley Giles, Michael Juste-

sen e Mike Campbell, assim como representantes do Comitê Consultivo de Indústria e Comércio da OCDE e do Comitê Consultivo Sindical da OCDE. O Grupo Consultivo foi presidido por Andreas Schleicher.

A primeira versão do relatório foi preparada pela Diretoria para a Educação, em colaboração com a Diretoria para o Emprego, Força de Trabalho e Assuntos Sociais, o Centro de Políticas Tributárias e o Centro de Empreendedorismo, Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local, com as contribuições de Aspasia Bisopoulou, Bert Brys, Queralt Capsada, Richard Desjardins, Francesca Froy, Sylvain Guigère, Kathrin Höckel, Thomas Liebig, Mark Keese, Georges Lemaitre, John Martin, Cristina Martínez, Michela Meghnagi, Glenda Quintini, Stefano Scarpetta, Andreas Schleicher, Lisa Schulze e Carolina Torres. Também proporcionaram assessoria e contribuições Andy Green, Francis Green, Friederike Behringer, Normann Müller e Hessel Oosterbeek. O trabalho foi coordenado por Kathrin Höckel e Andreas Schleicher.

O apoio editorial, de design e técnico foi prestado por Marilyn Achiron, Sabrina Leonarduzzi, Frank Karlshoven, Jenny Kossen, Fung-kwan Tam, Elizabeth del Bourgo e Elisabeth Villoutreix.

Ángel Gurría
Secretário geral da OCDE

Sumário

INTRODUÇÃO 9

As competências transformam vidas e impulsionam economias 10

A Estratégia de Competências da OCDE delineia uma abordagem sistemática e abrangente das políticas de competências 13

ALAVANCA POLÍTICA 1: DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS RELEVANTES 17

Lições-chave de políticas de desenvolvimento de competências relevantes 18

Como os países podem melhorar a qualidade e a quantidade de competências relevantes? 20

Os países podem incentivar e capacitar as pessoas a aprender ao longo de suas vidas 20
- Compilar e utilizar a informação sobre a demanda de competências 21
- Estruturar sistemas de educação e treinamento eficientes e eficazes 24
- Eliminar as barreiras para investir na educação continuada 33
- Aumentar a qualidade da educação 38
- Promover a equidade nas oportunidades educacionais 43

Os países podem permitir que as pessoas qualificadas entrem em seu território 48
- Facilitar a entrada de imigrantes qualificados 48
- Incentivar os estudantes internacionais a permanecer no país depois de formados 51
- Facilitar a migração de retorno 51

Os países podem estabelecer políticas de competências transfronteiriças eficazes 52
- Facilitar a transferência de conhecimentos e a educação transfronteiriça 52
- Investir no desenvolvimento de competências no exterior 53

ALAVANCA POLÍTICA 2: ATIVAÇÃO DA OFERTA DE COMPETÊNCIAS 63

Lições-chave de políticas de ativação de competências 64

Como os países podem incentivar as pessoas a oferecer suas competências no mercado de trabalho? 64

Os países podem incentivar as pessoas inativas a participar do mercado de trabalho 65
- Identificar as pessoas inativas e as razões de sua inatividade 65
- Oferecer incentivos financeiros para que o trabalho compense 66
- Superar as barreiras não financeiras para a participação na força de trabalho 68
- Combinar as políticas de ativação com oportunidades de reciclagem ou atualização 69

Os países podem reter as pessoas qualificadas 71
- Desestimular a aposentadoria precoce 71
- Deter a fuga de cérebros 73

ALAVANCA POLÍTICA 3: USAR AS COMPETÊNCIAS DE MANEIRA EFICAZ 79

Lições-chave de políticas para usar as competências de maneira eficaz 80

Como os países podem fazer o melhor uso de seu estoque de talentos? 81

Os países podem ajudar as pessoas a usar melhor suas competências 81
- Ajudar os empregadores a usar melhor as competências dos seus empregados 81
- Ampliar o uso das competências por meio de melhor gestão e inovação 84
- Combater o desemprego e ajudar os jovens a se posicionar no mercado de trabalho 85
- Melhorar a transparência e a informação 89
- Facilitar a mobilidade entre os mercados de trabalho locais 93

Os países podem aumentar a demanda de competências de alto nível 94
- Apoiar a criação de empregos de alto nível de competências e de alto valor agregado 95
- Ajudar as economias locais a aumentar a produção na cadeia de valor 96
- Estimular o empreendedorismo 99

O CAMINHO A PERCORRER 105

Melhorar a base de evidências para ajudar a desenhar políticas eficazes de competências 106

Apoiar o desenvolvimento e a implementação de estratégias nacionais de competências 107

QUADROS

Quadro I.1 Rumo a uma medição direta de competências como base para a elaboração de políticas efetivas de competências 12

Quadro 1.1 Mudanças demográficas entre 1960 e 2010 19
Quadro 1.2 Métodos de previsão das necessidades de competências 21
Quadro 1.3 Uma abordagem coordenada para solucionar a oferta e a demanda de competências em Queensland, Austrália 24
Quadro 1.4 Responder às novas necessidades de competências em economias de baixo carbono 25
Quadro 1.5 Lições do trabalho da OCDE sobre estratégias locais de competências 25
Quadro 1.6 O redesenho dos currículos para o século 21 27
Quadro 1.7 Diferentes formas de aprendizagem no local de trabalho 28
Quadro 1.8 Campanha de Aprendizes do Prefeito, de Londres 29
Quadro 1.9 O desenho do sistema tributário influencia o investimento no desenvolvimento de competências 30
Quadro 1.10 Instrumentos de financiamento: tipos e exemplos de países 32
Quadro 1.11 Estruturas de financiamento com uma perspectiva global 33
Quadro 1.12 Recursos Educacionais Abertos (REA) 35
Quadro 1.13 Iniciativa australiana de treinamento certificado 37
Quadro 1.14 Incentivar o treinamento nas pequenas e médias empresas 37
Quadro 1.15 Relação entre educação e crescimento econômico 39
Quadro 1.16 Aumento das matrículas e melhoria da qualidade no Brasil 40
Quadro 1.17 Ambientes de aprendizagem inovadores 41
Quadro 1.18 Estímulo à qualidade na educação dos adultos: O selo austríaco de qualidade 42
Quadro 1.19 Programa de Desenvolvimento Humano do Marrocos 43
Quadro 1.20 Coleta de informações para identificar e rastrear os estudantes em situação de risco 44
Quadro 1.21 Apoio às escolas desfavorecidas 45
Quadro 1.22 As campanhas da Dinamarca “Precisamos de Todos os Jovens” e “Caravana de Retenção” 47
Quadro 1.23 Opções de segunda oportunidade para os adultos com baixas competências 47
Quadro 1.24 Ajuda focada na igualdade de gênero na educação 49
Quadro 1.25 *Bolsa Escola:* um programa de apoio eficiente para as famílias desfavorecidas no Brasil 49
Quadro 1.26 Concretizar o potencial dos filhos de imigrantes 50
Quadro 1.27 Como os países retêm os estudantes internacionais depois de formados 52
Quadro 1.28 Treinamento de trabalhadores estrangeiros 53
Quadro 1.29 Iniciativa suíço-indiana de educação vocacional e treinamento 53

Quadro 2.1 Políticas de benefícios no trabalho 67
Quadro 2.2 Condições de emprego que facilitam a participação no mercado de trabalho 69
Quadro 2.3 Recomendações sobre políticas do estudo da OCDE “Trabalhos para a Juventude” 70
Quadro 2.4 Participação das mulheres na força de trabalho dos países do MENA 70
Quadro 2.5 Características dos sistemas de pensões que reduzem os incentivos ao trabalho 72
Quadro 2.6 Deter a fuga de cérebros: reter vs. restringir 74

Quadro 3.1 Medidas alternativas para a incompatibilidade de competências no trabalho 81
Quadro 3.2 Locais de trabalho inovadores 85
Quadro 3.3 Recomendações sobre políticas para combater o desemprego 85
Quadro 3.4 Melhorar a transição da escola para o trabalho: exemplos de boas práticas 87
Quadro 3.5 O panorama da África 89
Quadro 3.6 Abordagem da subutilização de competências dos imigrantes 90
Quadro 3.7 Divulgação da informação sobre as necessidades de competências 91
Quadro 3.8 Abordagens estratégicas setoriais em Maryland e Pensilvânia, EUA 92
Quadro 3.9 O portal Porta22, de Barcelona: apoio para maior compatibilidade entre competências e demandas dos empresários locais 92
Quadro 3.10 Indicadores de competências comparáveis no âmbito internacional para os países de baixa renda 93
Quadro 3.11 Instrumentos europeus conjuntos de competências 94
Quadro 3.12 Modelagem da demanda no Reino Unido 95
Quadro 3.13 Silicon Valley: criação de um ecossistema de competências de alto nível 96
Quadro 3.14 "Melhor, não mais barato" 97
Quadro 3.15 Rumo a novas estratégias de produto-mercado no setor de alimentos processados, em Niágara, Canadá 97
Quadro 3.16 Estratégia conjunta para produção de maior valor agregado em Riviera del Brenta, Itália 98
Quadro 3.17 Competências para o empreendedorismo 99
Quadro 3.18 Programas selecionados de empreendedorismo 100

Quadro 4.1 O potencial analítico do Estudo de Competências de Adultos da OCDE 106
Quadro 4.2 Agências especializadas na coordenação de políticas nacionais sobre competências 108
Quadro 4.3 União das políticas de aprendizagem permanente da UE com a Estratégia de Competências da OCDE: Romênia 108

FIGURAS

Figura I.1 Competências básicas e desvantagens econômicas 10
Figura I.2 Competências básicas e desvantagens sociais 11
Figura I.3 O marco da Estratégia de Competências da OCDE 14

Figura 1.1 Mudança na estrutura do emprego 20
Figura 1.2 Porcentagem de empregadores que notificam dificuldades de contratação e taxas de desemprego 23
Figura 1.3 Jovens de aproximadamente 25 anos que estudam e trabalham têm em média níveis mais altos de competências básicas (média por país) 28
Figura 1.4 Investimento público versus investimento privado para uma pessoa que está na universidade ou cursando uma carreira profissional equivalente (em 2007 ou no último ano disponível) 31
Figura 1.5 Número esperado de anos de educação e treinamento formal e informal relacionados ao trabalho durante a vida profissional 34
Figura 1.6 Índices de participação na educação e treinamento formal e informal 36
Figura 1.7 Mudanças nas competências de leitura dos estudantes de 15 anos, entre 2000 e 2009, medidas pelo PISA 38
Figura 1.8 Participação projetada na educação entre africanos de 20 a 24 anos 42
Figura 1.9 Sistemas educacionais de alto desempenho combinam equidade com qualidade (PISA, 2009) 44
Figura 1.10 Porcentagem de "população em risco" entre crianças sem histórico de imigração e imigrantes jovens de 20 a 29 anos, por gênero, 2007 46

Figura 2.1 Competências não utilizadas podem ter mais tendência a se atrofiar 65
Figura 2.2 Participação de adultos na força de trabalho, 1990 e 2010 66
Figura 2.3 Razões para trabalhar meio período ou permanecer inativo 68
Figura 2.4 Participação na força de trabalho entre os trabalhadores mais velhos, 1990 e 2010 72

Figura 3.1 Incidência de incompatibilidade de competências 82
Figura 3.2 Relação entre incompatibilidade de competências e renda 83
Figura 3.3 Desemprego juvenil nos países da OCDE, 2010 87
Figura 3.4 Taxa de desemprego por nível educacional em determinados países africanos e europeus 88

TABELAS

Tabela 1.1 Principais obstáculos para a participação na educação e treinamento de adultos 34
Tabela 1.2 Desenvolvimento de competências relevantes: perguntas-chave, indicadores e recursos....54

Tabela 2.1 Índices de emigração por regiões de origem e por nível de competências entre a população a partir dos 15 anos, 2000 e 2005-2006....74
Tabela 2.2 Ativar a oferta de competências: perguntas-chave, indicadores e recursos....75

Tabela 3.1 Usar as competências de modo eficaz: perguntas-chave, indicadores e recursos....101

Este livro tem...

StatLinkS

Um serviço que oferece arquivos em Excel® a partir da página impressa!

Busque os *StatLinks* embaixo das tabelas ou gráficos deste livro.
Para baixar a planilha correspondente em Excel®, digite o endereço no seu browser de internet começando com o prefixo ***dx.doi.org***
Se estiver lendo a versão PDF e o seu computador tiver acesso à internet, clique sobre o link. Encontrará mais *StatLinks* em outros livros da OCDE

Introdução

As competências transformam vidas e impulsionam economias 10
A Estratégia de Competências da OCDE delineia uma abordagem sistemática e abrangente das políticas de competências 13

AS COMPETÊNCIAS TRANSFORMAM VIDAS E IMPULSIONAM ECONOMIAS

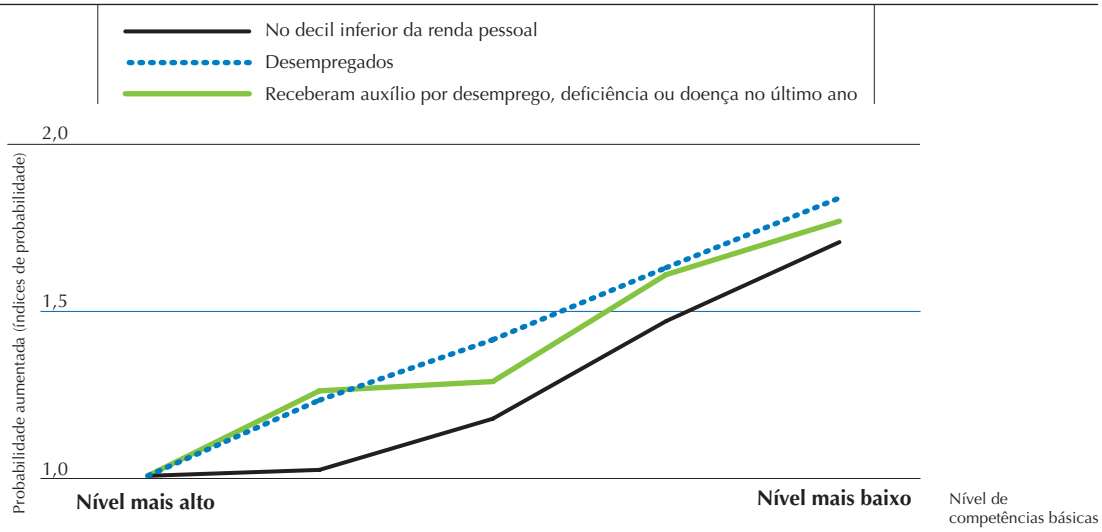
Sem o investimento adequado em competências, as pessoas definham à margem da sociedade, o progresso tecnológico não se traduz em crescimento econômico e os países não podem competir numa sociedade global cada vez mais baseada no conhecimento. Como é mostrado na figura I.1, as pessoas com poucas competências enfrentam risco muito maior de sofrer desvantagem econômica e têm maiores probabilidades de desemprego e de dependência dos serviços sociais. De maneira inversa, de acordo com uma estimativa, se o desempenho escolar na área da OCDE aumentasse somente em meio ano escolar, isso acrescentaria US$ 115 trilhões à economia durante a vida profissional da geração nascida em 2012[1].

Em conclusão, as competências se transformaram na moeda global das economias do século 21. Mas essa "moeda" pode se desvalorizar à medida que evoluem os requisitos dos mercados de trabalho e os indivíduos perdem as competências que não utilizam. Para que as competências conservem o seu valor, devem se desenvolver continuamente. Conseguir os melhores ganhos com o investimento em competências requer a habilidade de avaliar a qualidade e a quantidade das competências disponíveis na população (quadro I.1), determinar e antecipar as competências requeridas no mercado de trabalho e desenvolvê-las e utilizá-las efetivamente em trabalhos melhores que levem a melhores condições de vida. Trabalhar nesse sentido é uma tarefa de todos. Os governos, os empregadores, os pais e os estudantes precisam estabelecer acordos efetivos e equitativos para saber quem paga o que, quando e como.

• Figura I.1 •

Competências básicas e desvantagens econômicas

Probabilidade ampliada[1] de experimentar desvantagens econômicas por nível de competências básicas[2], pessoas de 16 a 65 anos, média do país



Nota: Esta figura se baseia em resultados do estudo de campo do PIAAC. Não se baseia em amostras representativas e, portanto, é meramente ilustrativa.
1. Ajustada por idade, gênero, grau de instrução, grau de instrução dos pais e *status* migratório.
2. As competências básicas são definidas como a solução de problemas em ambientes ricos em tecnologia (a habilidade para usar a tecnologia para resolver problemas e executar tarefas difíceis); alfabetização (a habilidade de entender e usar a informação dos textos escritos numa variedade de contextos para atingir metas e continuar desenvolvendo conhecimentos); noções de aritmética (a habilidade de usar, aplicar, interpretar e comunicar informações e ideias matemáticas); e componentes de leitura (inclui o reconhecimento das palavras, as competências para decodificar, o conhecimento do vocabulário e a fluidez).
Fonte: Dados do estudo de campo do PIAAC (2010).

Como ler este gráfico

Esta figura mostra que, por exemplo, as pessoas com o nível mais baixo de competências básicas têm probabilidade 80% mais elevada de ficar desempregadas em comparação com os indivíduos com nível mais elevado de competências básicas. Os índices de probabilidade refletem a possibilidade de que aconteça um evento para um grupo em particular em comparação ao grupo de referência. Uma desigualdade relativa de um representa oportunidades iguais de que um evento aconteça para um grupo em particular em relação ao grupo de referência; os índices de probabilidades inferiores a um indicam que há menos probabilidades de que aconteça o evento e aqueles com um valor superior a um representam maiores oportunidades.

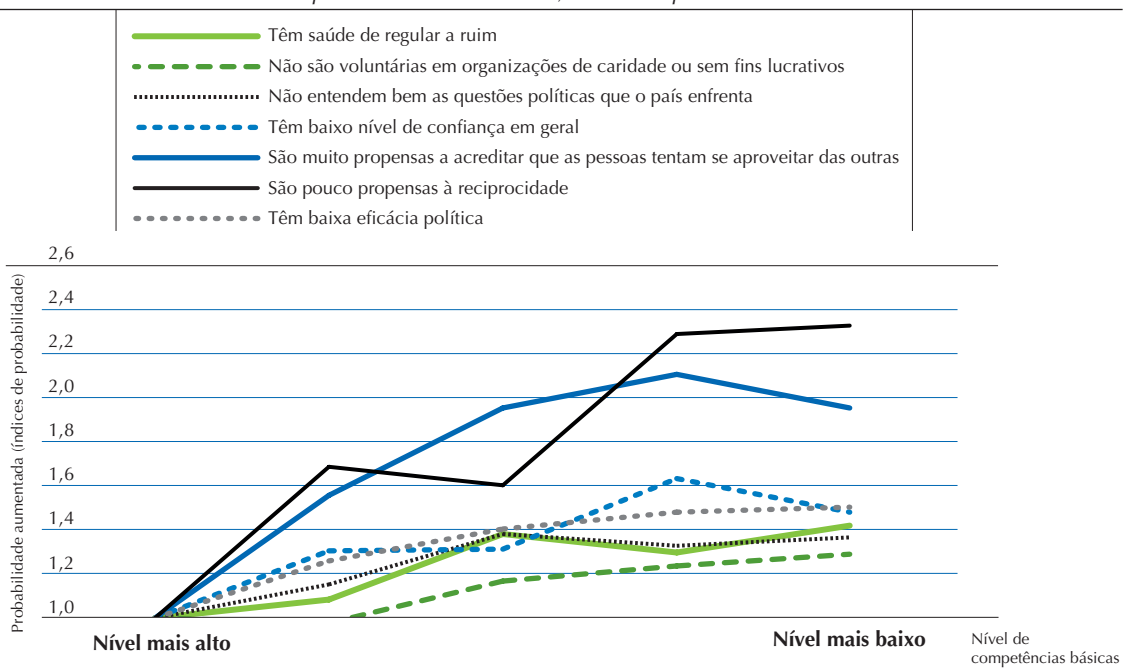
As competências afetam a vida das pessoas e o bem-estar das nações de modos que vão além do que se pode medir pelos ganhos do mercado de trabalho e do crescimento econômico. Por exemplo, os benefícios das competências para a saúde de um indivíduo são potencialmente maiores. As competências também estão relacionadas com o comportamento cívico e social, porque afetam o compromisso democrático e os relacionamentos empresariais. A confiança

institucional, por exemplo, é vital para o funcionamento das democracias; sem a crença na norma da lei e nos outros, os relacionamentos empresariais funcionam com menor eficácia. A figura I.2 mostra que, embora a natureza causal destes relacionamentos não possa ser estabelecida firmemente por esses dados, os adultos com baixos níveis de competências básicas têm maior probabilidade de relatar saúde ruim e de participar muito menos nos grupos e organizações da comunidade. Os adultos com elevados níveis de competências básicas têm maior probabilidade de sentir que têm uma voz que pode fazer a diferença na vida social e política. Esses resultados são diferentes numa ampla gama de países e, dessa forma, confirmam que as competências têm relação profunda com os resultados econômicos e sociais dentro de uma ampla variedade de contextos e instituições.

• Figura I.2 •

Competências básicas e desvantagens sociais

Probabilidade ampliada[1] de experimentar desvantagens econômicas por nível de competências básicas, pessoas de 16 a 65 anos, média do país



Nota: Esta figura se baseia em resultados do estudo de campo do PIAAC. Não se baseia em amostras representativas e, portanto, é meramente ilustrativa.
1. Ajustada por idade, gênero, grau de instrução, grau de instrução dos pais e *status* migratório.
Fonte: Dados do estudo de campo do PIAAC (2010).

Como ler este gráfico

Esta figura mostra que, por exemplo, as pessoas com o nível mais baixo de competências básicas têm 40% mais probabilidade de ter problemas de saúde e 50% mais probabilidade de ter níveis mais baixos de confiança em geral em comparação com as pessoas que têm nível mais elevado de competências básicas. Para a explicação dos índices de probabilidade ver a figura I.1.

As competências também são a chave para combater a desigualdade e promover a mobilidade social. Em 75% dos países da OCDE e também em muitos outros países não membros, a desigualdade de renda tem se aprofundado no decorrer das duas últimas décadas. Investir em capital humano é a forma mais efetiva de promover o crescimento e distribuir seus benefícios de uma forma mais justa. No decorrer do tempo, investir nas competências custa muito menos do que pagar o preço de uma saúde ruim, baixa renda, desemprego e exclusão social, fatores que estão muito relacionados com as competências limitadas.

Há muitas provas de que os países podem melhorar no desenvolvimento e na utilização das competências que têm à disposição. Mesmo no auge da crise econômica de 2009, mais de 40% dos empregadores da Austrália, Japão e México relataram dificuldades para encontrar pessoas com as competências apropriadas[2]. Ao mesmo tempo, os índices de desemprego registraram recordes em muitos países, o que significa que muitas pessoas não estavam utilizando as suas competências de forma produtiva. Em diversos países com uma grande população de jovens, aqueles que concluíram a sua educação e treinamento recentemente tiveram muita dificuldade para encontrar seu primeiro emprego, mesmo com uma certificação formal ou um diploma; a recente crise não fez mais do que aumentar o problema[3].

Quadro I.1 **Rumo a uma medição direta de competências como base para a elaboração de políticas efetivas de competências**

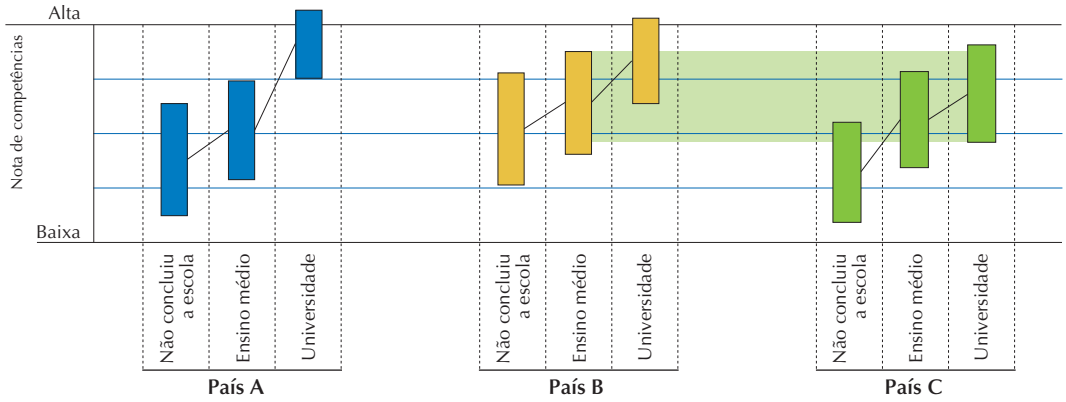
A Estratégia de Competências da OCDE modifica a abordagem dos agentes tradicionais de competências, tais como anos de educação e treinamento formal ou certificações/ diplomas obtidos, por uma perspectiva muito mais ampla que inclui as competências que as pessoas adquirem, utilizam e mantêm – e que também perdem – durante a vida. As pessoas precisam de competências funcionais e comportamentais que as ajudem a obter sucesso no mercado de trabalho e de uma gama de competências que as ajudem a contribuir para melhores resultados sociais e a construir sociedades mais coesas e tolerantes. Os conceitos de "habilidade" e "competência" são utilizados de forma intercambiável na Estratégia de Competências. Competências (ou habilidades) são definidas como um grupo de conhecimentos, atributos e capacidades que podem ser aprendidas e que possibilitam que os indivíduos realizem uma atividade ou tarefa de forma bem sucedida e consistente e que podem ser construídas ou ampliadas por meio da aprendizagem. A soma de todas as competências disponíveis para a economia em um determinado momento constitui o capital humano de um país.

Os agentes utilizados em estudos passados têm limitações, porque não levam em consideração as competências adquiridas depois da educação ou do treinamento formal nem a perda de competências. O Estudo de Competências dos Adultos da OCDE (um produto do programa para a Avaliação Internacional das Competências dos Adultos ou PIAAC, na sigla em inglês) representa uma melhoria significativa porque mede diretamente as competências dos adultos. Avalia as competências-chave (alfabetização, conhecimento aritmético, resolução de problemas em ambientes tecnológicos) e a sua utilização no local de trabalho e colhe a informação dos antecedentes, resultados e contextos do desenvolvimento e do uso de competências. Este documento se refere aos resultados preliminares de um estudo de campo dessa pesquisa; o conjunto de dados completos está disponível desde outubro de 2013.

A figura a seguir ilustra a relação entre os agentes tradicionais do capital humano e as competências medidas diretamente. Os resultados são baseados em dados preliminares do Estudo de Competências dos Adultos. Considerando que não se baseiam em exemplos representativos, são meramente ilustrativos. A figura mostra que as competências alcançadas por indivíduos com certificações similares variam amplamente, o que destaca que as certificações e os diplomas formais não podem se igualar com as competências básicas (aqui, competências de alfabetização). Isso sugere que esse tipo de competências pode ser adquirido de diversas fontes e que é variável a qualidade dos sistemas educacionais, medidos pela excelência dos alunos quando saíram da educação formal. Isso também sugere que as medições diretas das competências são uma base muito mais confiável para o desenvolvimento da política do que os indicadores indiretos – tais como as certificações.

Comparação de competências com níveis de educação entre países

Pontuação de competências numa escala de competências básicas por níveis de certificação, pessoas de 16 a 65 anos



Nota: Esta figura se baseia em resultados do estudo de campo do PIAAC. Não se baseia em amostras representativas e, portanto, é meramente ilustrativa. Ver a definição de competências básicas na nota 2, no rodapé de página da figura I.1.
Fonte: Dados do estudo de campo do PIAAC (2010).

Como ler este gráfico

A barra representa a posição média (do percentil 25 ao 75) da distribuição de competências para o nível de certificação ou diploma correspondente. A distribuição de competências e a extensão da superposição por nível de educação formal variam de forma significativa entre os países. Por um lado, no país A há uma clara distinção entre a distribuição de competências entre as pessoas que têm formação universitária e as que não a têm. Entretanto, a maioria das pessoas que terminaram o ensino médio no país B têm quase todas as mesmas competências elevadas dos estudantes universitários no país C. Isso ilustra o valor de ter uma medição direta de competências básicas, além das certificações formais.

Por outro lado, os empregados frequentemente estão em discordância com o trabalho que realizam. Em média, 30% dos trabalhadores dos países europeus afirmam que contam com as competências para desempenhar tarefas mais complexas no trabalho, enquanto que 13% declaram que precisam de mais treinamento para poder cumprir as demandas do seu trabalho[4]. As competências dos migrantes, em particular as adquiridas no exterior, também tendem a ser pouco utilizadas. Além disso, a distribuição das competências é desigual nas sociedades. O Programa para a Avaliação Internacional de Alunos (PISA, na sigla em inglês) da OCDE mostra que, em alguns países, proporções relativamente elevadas de adolescentes de 15 anos não atingem nem o nível mais baixo de competências básicas e carecem de um mínimo daquelas consideradas necessárias para ter sucesso nas sociedades e economias atuais. Ao mesmo tempo, os dados também mostram que esses problemas não são fixos nem intrínsecos. As variações entre os países e no decorrer do tempo mostram que podem ser combatidos com sucesso ao se aplicar políticas informadas e balanceadas[5].

A ESTRATÉGIA DE COMPETÊNCIAS DA OCDE DELINEIA UMA ABORDAGEM SISTEMÁTICA E ABRANGENTE DAS POLÍTICAS DE COMPETÊNCIAS

Que tipos de competências são necessários numa economia avançada? Como podem os estudantes e os trabalhadores atuais se preparar para um mercado de trabalho imprevisível? Como podem os países garantir que as competências disponíveis sejam utilizadas de forma produtiva? Para responder a essas perguntas, os países devem considerar de forma coordenada as diversas facetas das políticas de competências. A Estratégia de Competências da OCDE sugere que os países adotem uma abordagem sistemática e abrangente das políticas de competências que possa:

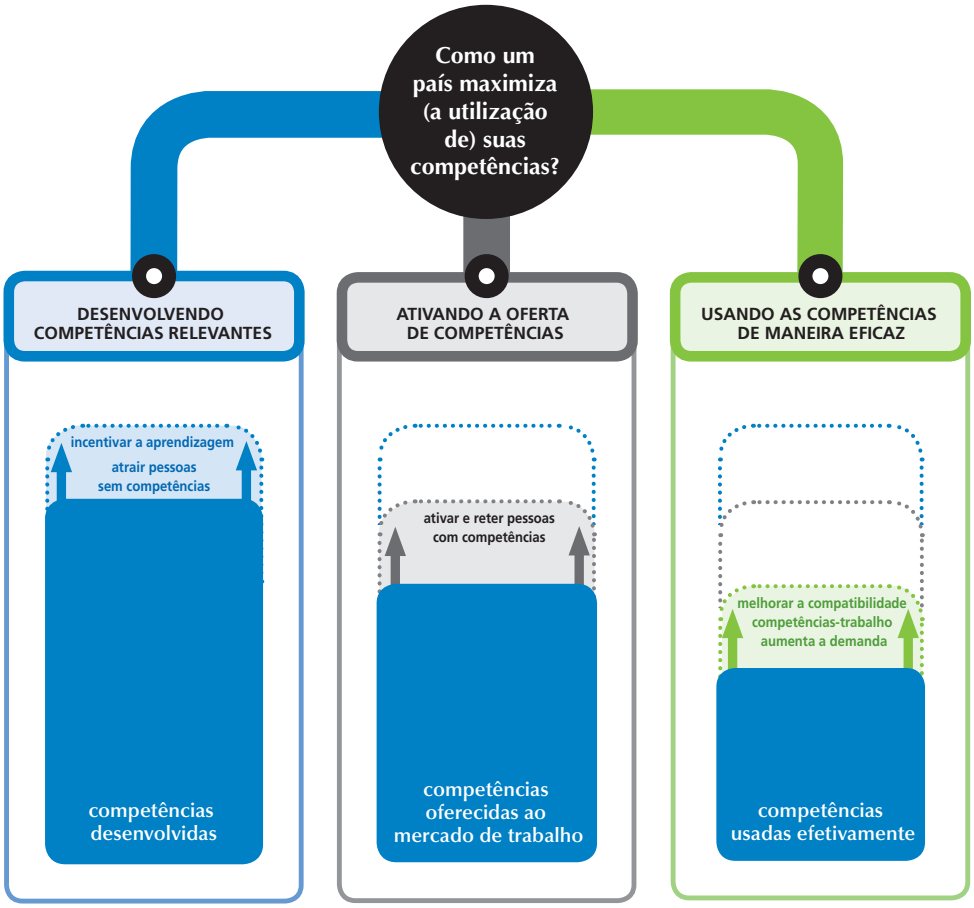
- ***Ajudar a estabelecer as prioridades do investimento dos recursos escassos.*** É muito caro desenvolver as competências de uma população; portanto, é preciso desenhar políticas de competências para que esses investimentos consigam maiores benefícios sociais e econômicos. Todos os governos precisam fazer escolhas difíceis quando destinam recursos escassos, e a crise mundial só fez piorar essas dificuldades. Uma abordagem das políticas de competências que considere a forma como a demanda, a ativação e o uso efetivo das competências influenciam cada uma delas pode melhorar o gasto de uma forma eficiente. A Estratégia de Competências oferece diretrizes de como estabelecer prioridades nos gastos com competências no decorrer da vida de uma pessoa.
- ***Fazer com que a aprendizagem durante toda a vida seja algo mais convincente.*** Ao considerar as competências como uma ferramenta que deve ser calibrada durante toda a vida de uma pessoa, a Estratégia de Competências permite que os países avaliem o impacto relativo de cenários institucionais e informais para o desenvolvimento das competências – desde a educação na primeira infância até a escolaridade formal e a aprendizagem formal e informal no decorrer da vida – com o objetivo de balancear a alocação dos recursos para maximizar os resultados.
- ***Fomentar uma abordagem do governo como um todo.*** Se as competências devem ser desenvolvidas no decorrer da vida, isso envolve uma ampla gama de políticas, incluindo educação, ciência e tecnologia, família, emprego, desenvolvimento industrial e econômico, migração e integração, bem-estar social e finanças públicas. É crucial criar vínculos entre as diferentes áreas para garantir a eficiência e evitar a duplicação de esforços. Uma abordagem coordenada das políticas de competências permite que os criadores de políticas detectem as escolhas conflitantes existentes, como entre imigração e integração no mercado de trabalho, ou entre gasto na educação infantil e investimento posterior em programas de bem-estar social.
- ***Combinar as considerações de curto e longo prazo.*** As políticas de competências cobrem tanto as respostas ad hoc da política para os desafios emergentes ou cíclicos (como o rápido aumento do número de desempregados quando a economia desacelera, ou a escassez de competências relevantes quando os setores estão aquecidos) como também um planejamento estratégico a mais longo prazo sobre a forma como uma economia e uma sociedade devem evoluir e as mudanças estruturais que podem vir a ser necessárias. A visão estratégica proporcionada pela Estratégia de Competências pode ajudar os países a manter uma visão de longo prazo e, ao mesmo tempo, responder melhor aos desafios imediatos.
- ***Alinhar os diferentes níveis de governo.*** Considerando as variações locais significativas na oferta e na demanda de competências dentro de um país, a Estratégia de Competências integra as dimensões nacionais, regionais e locais das políticas de competências.
- ***Incluir todas as partes interessadas relevantes.*** Conceber políticas de competências efetivas requer mais que a coordenação dos diferentes setores da administração pública e o alinhamento dos diferentes níveis de governo; exige também o engajamento de uma ampla gama de atores não governamentais, incluindo empregadores, associações profissionais e industriais e câmaras de comércio, prefeituras, sindicatos, instituições de ensino e treinamento e, obviamente, pessoas.
- ***Proporcionar uma perspectiva global.*** Considerando a crescente interdependência das economias dos países é essencial ter uma perspectiva global sobre como se desenvolve e se implementa o banco de talentos de competências.

Ao reconhecer tanto a complexidade das políticas de competências quanto o potencial para uma aprendizagem igualitária, a OCDE desenvolveu uma Estratégia de Competências que ajuda os países a identificar os pontos fortes e fracos de seus sistemas de competências nacionais, a fazer uma comparação no âmbito internacional e a desenvolver políticas que possam transformar melhores competências em melhores trabalhos, crescimento econômico e inclusão social. Nesse sentido, conta com três níveis inter-relacionados de política (figura I.3):

- ***Desenvolvimento de competências relevantes.*** Uma das principais metas das políticas de competências é garantir que a oferta seja suficiente, em termos de qualidade e quantidade, para atender às necessidades atuais e emergentes. É possível garantir a oferta desenvolvendo a combinação correta de competências por meio da educação e do treinamento e influindo sobre o fluxo de competências por meio da atração e retenção dos talentos. A oferta não só responde à demanda como também pode exercer influência importante sobre ela.
- ***Ativação da oferta de competências.*** As pessoas podem ter competências, mas, por razões diversas, podem decidir não oferecê-las no mercado de trabalho. Em todos os países da OCDE, muitas pessoas permanecem fora do mercado de trabalho por decisão própria, devido às suas circunstâncias pessoais/ familiares ou por falta de incentivos financeiros para o trabalho. Integrar grupos com pouca representação na força de trabalho pode aumentar a base de competências de uma economia. Entretanto, isso requer a identificação de indivíduos inativos, provavelmente voltar a treiná-los e garantir que o sistema de benefícios lhes ofereça incentivos financeiros para entrar ou retornar ao mercado de trabalho e eliminar as barreiras a sua contratação pelo lado da demanda.
- ***Usar as competências de forma eficaz.*** Investir em competências é apenas o primeiro passo; as políticas de competências bem-sucedidas também precisam garantir que as competências disponíveis sejam utilizadas efetivamente para não desperdiçar o investimento. Além disso, a concordância entre as competências exigidas em um trabalho e as da pessoa que o realiza tem um impacto no desenvolvimento futuro das competências: as competências não utilizadas tendem a se atrofiar, enquanto que as novas se desenvolvem, em grande medida, de forma informal e, frequentemente, através da experiência no trabalho.

• Figura I.3 •

O marco da Estratégia de Competências da OCDE



Fonte: De Argumentenfabriek.nl.

Notas

1. OCDE (2010a).

2. Quintini (2011).

3. OCDE (2010b).

4. Quintini (2011).

5. OCDE (2010c).

Referências e leituras adicionais

OCDE (2010a), *The High Cost of Low Educational Performance: The Long-run Economic Impact of Improving PISA Outcomes*, PISA, publicação da OCDE.

OCDE (2010b), *OCDE Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis*, publicação da OCDE.

OCDE (2010c), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science* (Volume I), PISA, publicação da OCDE.

Quintini, G. (2011), "Over-qualified or Under-skilled: A Review of Existing Literature", *OCDE Social, Employment and Migration Working Papers*, n. 121, publicação da OCDE.

Alavanca política 1: Desenvolvimento de competências relevantes

Lições-chave de políticas de desenvolvimento de competências relevantes 18

Como os países podem melhorar a qualidade e a quantidade de competências relevantes? 20

Os países podem incentivar e capacitar as pessoas a aprender ao longo de suas vidas 20

Os países podem permitir que as pessoas qualificadas entrem em seu território 48

Os países podem estabelecer políticas de competências transfronteiriças eficazes 52

Lições-chave de políticas de desenvolvimento de competências relevantes

INCENTIVAR E PERMITIR QUE AS PESSOAS APRENDAM AO LONGO DE SUAS VIDAS

- **Reunir e usar informação sobre a mutante demanda de competências para guiar seu desenvolvimento.** Assim como a natureza e a estrutura do emprego mudaram notavelmente nas últimas décadas, também mudou a demanda de competências. São exigidas, como nunca, competências de mais alto nível. Essas mudanças devem ser identificadas, articuladas e traduzidas em currículos atualizados e em programas apropriados. Um enfoque estratégico das políticas de competências também deve levar em consideração as diferenças locais, em particular as de economias emergentes, onde essas diferenças podem ser muito grandes. Quanto a requisitos de competências, as diferenças setoriais podem ser também importantes e devem ser levadas em conta quando se planejam estratégias de competências.
- **Envolver os parceiros sociais na concepção e na implantação de currículos e programas de educação e treinamento.** O desenvolvimento de competências é mais efetivo se os mundos acadêmico e do trabalho estão conectados. Comparada com os currículos feitos somente pelo governo e ensinados exclusivamente nas escolas, a aprendizagem nos locais de trabalho permite aos jovens desenvolver "competências funcionais" em equipamentos modernos e "competências comportamentais", como trabalho em equipe, comunicação e negociação, por meio de experiência no mundo real. O treinamento mediante a prática no local de trabalho também pode ajudar a motivar os jovens pouco comprometidos a permanecer no sistema educacional, ou voltar para ele, e suaviza a transição da escola para o mercado de trabalho. Os sindicatos podem trabalhar de forma conjunta com os empregadores para elaborar currículos que incluam, também, habilidades mais amplas e transferíveis e assegurar que o treinamento de boa qualidade esteja à disposição de todos.
- **Assegurar que os programas educacionais e de treinamento sejam de alta qualidade.** Os governos podem ajudar a promover a qualidade na educação e no treinamento, desde a educação infantil, ao longo de toda a formação acadêmica e posteriormente. As instituições educacionais e de treinamento precisam ser regidas por um marco claro de garantia de qualidade que ofereça propósitos de responsabilidade e de melhoria e que combine a avaliação interna e externa sem impor uma excessiva carga administrativa. O treinamento no local de trabalho também deve ser submetido a um controle de qualidade por meio de arranjos contratuais, inspeções e autoavaliações.
- **Promover a equidade, garantindo o acesso a uma educação de qualidade para todos e seu sucesso.** Investir na educação infantil de alta qualidade e na educação básica, em particular com as crianças em desvantagem socioeconômica, pode ser uma estratégia eficiente para assegurar que comecem com vigor sua carreira educacional e que as primeiras competências engendrem as futuras. Mais adiante, o apoio financeiro aos estudantes e escolas em situação de desvantagem pode melhorar o desenvolvimento das competências. Considerando-se que é pouco provável que as pessoas com competências limitadas participem da educação e do treinamento por iniciativa própria, e o fato de que tendem a receber menos treinamento dos empregadores, elas podem encontrar uma saída da armadilha da falta de formação e dos baixos rendimentos por meio de opções de segunda oportunidade.
- **Assegurar-se de que os custos sejam compartilhados e que os sistemas tributários não desestimulem o investimento na aprendizagem.** Os empregadores podem criar um ambiente que apoie a aprendizagem e podem investir nela, e as pessoas devem estar dispostas a desenvolver suas competências ao longo de sua vida profissional. Os governos podem criar incentivos financeiros e políticas tributárias favoráveis que motivem as pessoas e os empregadores a investir em educação e treinamento posterior à escolarização obrigatória. As pessoas podem ser incentivadas a assumir mais da carga financeira da educação terciária, enquanto às pessoas desfavorecidas deve ser assegurado o acesso a oportunidades de educação por meio de bolsas e empréstimos.
- **Manter uma perspectiva de longo prazo sobre o desenvolvimento das competências, inclusive durante as crises econômicas.** Se houver necessidade de fazer cortes no gasto público, devem ser baseados nas relações custo-benefício de longo prazo das opções de investimento público. Com base nisso, de modo geral, pode-se formular um argumento de peso para manter o investimento público em competências.

ESTIMULAR A MOBILIDADE INTERNACIONAL DE PESSOAS QUALIFICADAS PARA PREENCHER VAZIOS DE COMPETÊNCIAS

- **Facilitar a entrada de migrantes competentes.** Para preencher vazios de competências, pode ser necessário estabelecer canais formais de contratação, entre eles a migração de baixa qualificação. É possível facilitar esse processo ao emitir um número suficiente de vistos e tramitá-los com rapidez, ao proporcionar meios eficazes para verificar o local de residência e condição migratória e ao implementar controles fronteiriços eficazes e procedimentos obrigatórios no local de trabalho.
- **Criar políticas que incentivem os estudantes estrangeiros a permanecer no país depois de finalizar seus estudos.** A vantagem desse tipo de estudantes para os empregadores do país anfitrião é que têm uma qualificação ou um diploma que pode ser facilmente avaliado. Frequentemente, os estudantes também estabelecem vínculos com a sociedade e o mercado de trabalho do país anfitrião e podem encontrar um emprego com mais facilidade. Para um melhor uso dessa importante fonte de competências, vários países da OCDE suavizaram suas políticas de migração para permitir que os estudantes estrangeiros trabalhem enquanto estudam e incentivá-los a ficar para trabalhar uma vez concluídos seus estudos.

- **Facilitar que os migrantes competentes retornem a seu país.** Os fluxos de migração podem ter um impacto positivo no inventário do capital humano dos países de origem: os migrantes que retornam trazem consigo conhecimentos e experiências, assim como contatos de negócios úteis para seu país de origem. Para gozar dessas vantagens, os países podem facilitar e fomentar a migração de retorno. Um possível enfoque seria oferecer apoio financeiro aos municípios que convidem os repatriados a voltar e que lhes ofereçam alojamento; outra opção é proporcionar a eles isenções tributárias, em particular aos cidadãos altamente qualificados que voltaram para seu país de origem.

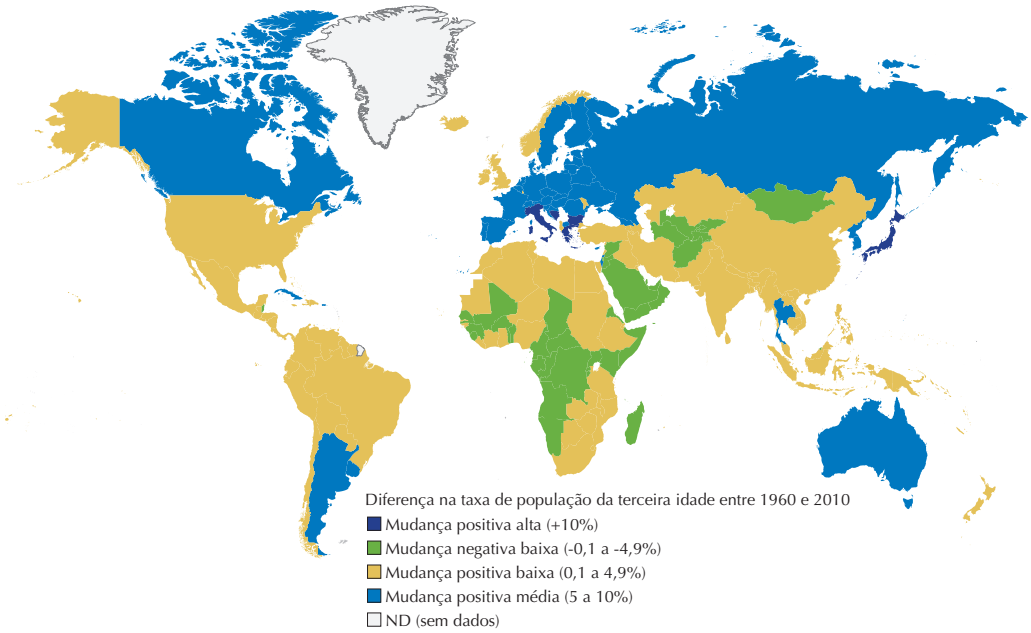
PROMOVER POLÍTICAS TRANSFRONTEIRIÇAS DE COMPETÊNCIAS

- **Investir em competências no exterior e fomentar a educação superior transfronteiriça.** Um número cada vez maior de empregadores operam de modo internacional e têm de adquirir suas competências de fontes locais e dos pools de talento global. Alguns países começaram a considerar as políticas de competências além de suas fronteiras e começaram a investir nas competências de pessoas em outros países. Isso tem a dupla vantagem de dispor de trabalhadores muito qualificados para as sucursais das empresas localizadas no estrangeiro e da redução de incentivos para emigrar, sobretudo entre pessoas altamente qualificadas. Outro modo de incentivar de modo global o desenvolvimento das competências é o desenho de políticas que fomentem a educação terciária transfronteiriça. Isso pode ajudar um país a ampliar seu inventário de competências com mais rapidez do que se tivesse que depender sozinho dos recursos internos.

Quadro 1.1 **Mudanças demográficas entre 1960 e 2010**

A maioria dos países da OCDE mostrou redução das taxas de fertilidade entre 1970 e 2008. Essa queda foi especialmente pronunciada no México (-4,76%) e na Coreia do Sul (-3,34%). Em período similar (de 1960 a 2009), os países da OCDE também registraram um aumento na proporção de pessoas de idade avançada, mais pronunciado no Japão (17,4%), Itália (11,2%), Grécia (10,8%) e Finlândia (10%).

Mudança na taxa de população da terceira idade* de 1960 a 2009



Em todos os países da OCDE houve queda na população de jovens entre 1960 e 2010. A Coreia do Sul registrou a maior mudança (-26,1%), seguida da Polônia (-19,1%), Canadá (-17,24%) e Japão (-17,2%). Entre os países do G-20, a China teve queda de 20,2% durante o mesmo período. A redução das populações jovens na maioria dos países da OCDE e em algumas economias emergentes contrasta de modo marcante com o crescimento dessas mesmas populações em outras regiões do mundo. Por exemplo, mais de 60% da população da África é de pessoas com menos de 25 anos, e se espera que em 2015 essa proporção aumente para até 75%.

*Pessoas da terceira idade: com 65 anos ou mais.
Fonte: OCDE/Banco Africano de Desenvolvimento/Comissão Econômica para a África das Nações Unidas, 2010; Martínez-Fernández, e outro, a ser publicado.

COMO OS PAÍSES PODEM MELHORAR A QUALIDADE E A QUANTIDADE DE COMPETÊNCIAS RELEVANTES?

Desenvolver o potencial das competências de um país está no âmago das políticas de competências. Isso exige a estruturação de currículos e sistemas de educação e treinamento que respondam às necessidades do mercado de trabalho e da sociedade em geral e que sejam equitativos e de boa qualidade. Também implica estimular e capacitar os indivíduos para que participem do aprendizado. As fontes externas de competências também podem ser aproveitadas ao convidar pessoas qualificadas para visitar o país ou ao investir na transferência de conhecimentos e no desenvolvimento de competências para além das fronteiras nacionais.

O estoque de competências disponíveis na economia em um dado momento é função do tamanho da população em idade produtiva e de seu nível de competências. Consequentemente as variáveis demográficas, como o envelhecimento da sociedade ou o florescimento da população juvenil, devem ser levadas em conta no desenho de políticas futuras em matéria de competências (quadro 1.1).

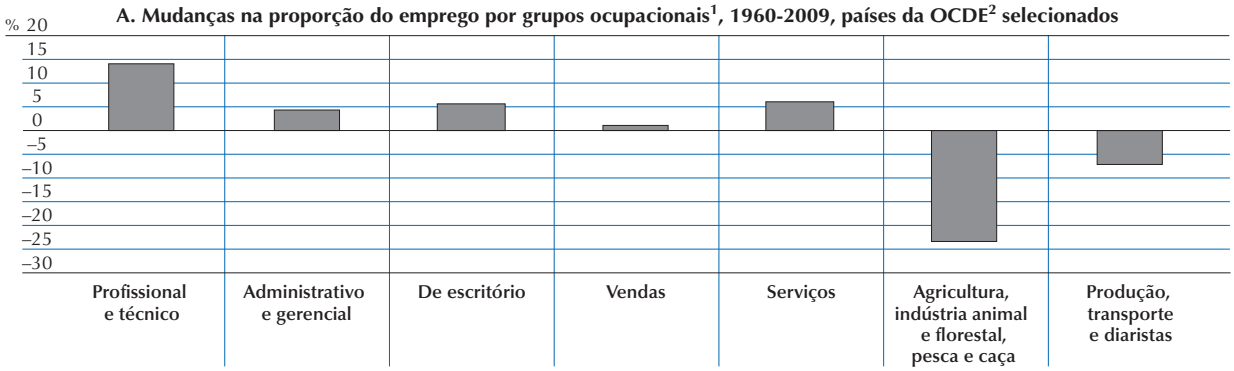
OS PAÍSES PODEM INCENTIVAR E CAPACITAR AS PESSOAS A APRENDER AO LONGO DE SUAS VIDAS

O desenvolvimento de competências mediante a educação deve ser baseado nas necessidades do mercado de trabalho e deve ser eficaz, eficiente e equitativo. Investir em competências é uma responsabilidade conjunta e deveria refletir os benefícios nos indivíduos, nos empregadores e na sociedade.

• Figura 1.1 •

Mudança na estrutura do emprego

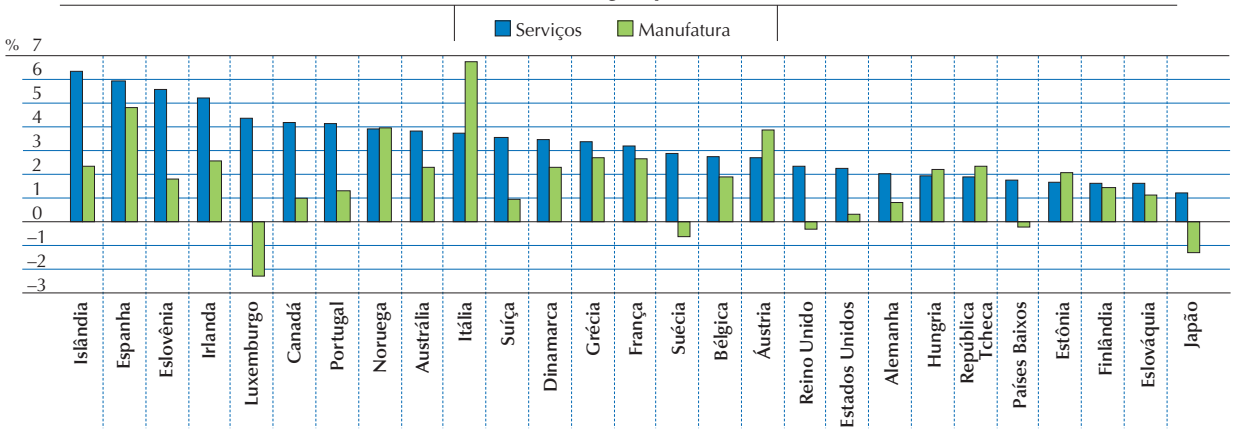
A. Mudanças na proporção do emprego por grupos ocupacionais[1], 1960-2009, países da OCDE[2] selecionados



1. Classificação Internacional Uniforme de Ocupações (CIUO-1968).
2. Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça.
Fonte: Handel (a ser publicado).

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607062

B. Crescimento de recursos humanos em ciência e tecnologia[1], por setor, 1998-2008, taxa média de crescimento anual



Nota: Eslovênia: 1997-2007; Suécia: 1997-2007; Estados Unidos: 2003-2008; Japão: 2003-2008.
1. Os recursos humanos em ciência e tecnologia (RHCT) são definidos, de acordo com o Manual de Camberra (OCDE e Eurostat, 1995), como pessoas que se formaram no nível superior ou trabalham em ocupações de ciência e tecnologia para as quais em geral é necessária qualificação elevada e que têm elevado potencial de inovação.
Fonte: OCDE, base de dados ANSKILL (somente para uso interno), junho de 2011.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607081

Compilar e utilizar a informação sobre a demanda de competências

A demanda pelas competências de maior nível cresceu nos últimos 50 anos

A natureza e a estrutura do emprego mudaram notavelmente nas últimas décadas, e também se modificou a demanda de competências nos países da OCDE e em outros. Entre a década de 1960 e 2009, os empregos nos países da OCDE passaram da fazenda à fábrica, e daí ao escritório profissional. O número de postos gerenciais aumentou nesse período, enquanto o de empregos administrativos e de escritório de média e baixa qualificações se manteve mais estável (figura 1.1).

Essas mudanças fundamentais em matéria de emprego implicam um aumento na demanda por competências cognitivas não rotineiras e competências interpessoais e uma diminuição na demanda por competências cognitivas rotineiras e artesanais, trabalho físico e tarefas físicas repetitivas[1]. Nas últimas décadas, o aumento no total de trabalhadores altamente qualificados em geral não levou a uma diminuição em sua remuneração, como ocorreu com os trabalhadores menos qualificados; e na maioria dos países, os benefícios para as pessoas com título universitário aumentaram apesar de haver muito mais graduados na força de trabalho[2]. Ao mesmo tempo há indícios de uma tendência para o aumento da polarização de competências: necessitam-se trabalhadores altamente qualificados para trabalhos relacionados com a tecnologia; contratam-se trabalhadores menos qualificados para a prestação de serviços que não podem ser automatizados, digitalizados ou terceirizados, tais como o cuidado pessoal; as competências médias são substituídas por robôs inteligentes[3].

Embora essas tendências gerais sejam claras, menos conclusivas são as medidas mais diretas das competências que são exigidas por ocupação, o que sugere uma tendência pouco clara dos requisitos de competências cognitivas por ocupação[4]. Essas fontes detalhadas apontam somente uma tendência positiva no uso de computadores no trabalho entre 1990 e 2005. Outro estudo, baseado na pesquisa de Condições de Trabalho na Europa, mostra que embora a maioria dos trabalhadores esteja empregada em ambientes de "aprendizagem" que requerem competências superiores, ainda há trabalhadores que realizam trabalhos rotineiros. No mesmo sentido, ao que parece, há somente uma pequena taxa de diminuição da intensidade física de trabalho[5]. Enquanto a maioria dos observadores estão de acordo em que a tendência de longo prazo foi para os trabalhos que requerem mais educação e competências cognitivas, o ritmo e o momento das mudanças, os níveis e tipos de competências em demanda e os motores da mudança são temas discutíveis. Consideradas essas diferenças, é evidente que se precisa de mais e melhores informações a respeito das mudanças recentes e em curso em matéria da demanda de competências. O estudo da OCDE sobre competências dos adultos oferece instrumentos, os primeiros de seu tipo, para monitorar e analisar as mudanças na demanda de competências em um marco comparativo internacional.

As projeções da demanda de competências contribuem com reflexões importantes e devem ser interpretadas com cuidado

A percepção de que a demanda de competências cognitivas está mudando rapidamente nos países da OCDE estimulou as tentativas de predizer que setores industriais e ocupações têm mais probabilidade de crescimento nos próximos anos. As projeções atuais sugerem que as tendências em matéria de emprego por ramo de ocupação anteriormente descritas continuarão em um futuro previsível[6], o que indica um aumento constante da necessidade dos empregadores de conseguir melhores competências cognitivas e interpessoais (quadro 1.2). Entretanto, é mais difícil fazer projeções detalhadas no campo ocupacional/industrial. Assim, essas projeções servem melhor para dar informação adicional aos sistemas educacionais e de treinamento do que como base para planejar detalhadamente a força de trabalho. Com essa advertência em mente, as projeções podem desempenhar um papel importante para guiar as estratégias sobre competências.

Uma análise da escassez de competências pode ajudar a determinar suas causas

A escassez de competências, como a que decorre das mudanças da demanda, pode afetar o crescimento por seus efeitos adversos sobre a produtividade da mão de obra. A escassez aumenta o custo de contratação por trabalhador especializado, o que faz com que as empresas empreguem trabalhadores menos produtivos e menos qualificados em seu lugar. A escassez também pode pôr os trabalhadores em uma posição de negociação mais sólida para exigir ritmos de trabalho mais confortáveis.

Quadro 1.2 **Métodos de previsão das necessidades de competências**

A estimativa ocupacional e educacional tem uma longa tradição em muitos países da OCDE, como **Alemanha**, **Austrália**, **Canadá**, **Estados Unidos**, **França**, **Itália**, **Países Baixos**, **Reino Unido** e, mais recentemente, **Finlândia**, **Nova Zelândia** e **Israel**. As estimativas são realizadas por instituições acadêmicas e organizações governamentais, pelo setor privado e, cada vez mais, são feitas de modo multinacional (como as que são realizadas pela União Europeia).

A maioria das estimativas depende dos modelos macroeconômicos dinâmicos e utiliza um enfoque "de cima para baixo" para estimar a demanda de mão de obra. A modelagem macroeconômica dinâmica foi rotulada como "a melhor prática" na estimativa de competências internacionais; entretanto, sua eficácia tem limites. Esses modelos macroeconômicos exigem a especificação de um amplo conjunto de parâmetros externos relacionados com o desenvolvimento da economia mundial, como os preços do petróleo e as taxas de câmbio. Um problema comum com muitas das estimativas é a dificuldade para estimar a migração futura e a estrutura de suas competências.

...

Na **Inglaterra**, a Comissão Britânica de Emprego e Competências realizou uma auditoria nacional de Competências Estratégicas em 2010, em que combinou os métodos quantitativo e qualitativo com o objetivo de incorporar uma aproximação mais abrangente ao expor um "cenário hipotético" para avaliar as necessidades de competências futuras. A intenção geral do projeto é dar uma visão ao governo, aos empregadores, pessoas e fornecedores das necessidades de competências estratégicas da Inglaterra, além de proporcionar informações sobre assuntos-chave e atualizar periodicamente os resultados. O projeto inclui três instrumentos principais:

- *Trabalho futuro:* consiste nas estimativas quantitativas das previsões de emprego para indústrias e profissões, qualificação/nível de titulação, gênero e situação trabalhista no Reino Unido, nações individuais e regiões inglesas. Busca dar uma visão completa do mercado de trabalho para 2020.
- *Exame de horizontes e desenvolvimento de cenários:* identifica os assuntos-chave e as mudanças que têm lugar no Reino Unido e no mundo que possam afetar o emprego e as competências em longo prazo. Emprega uma série de técnicas de estudo do horizonte, entre elas o desenvolvimento de cenários, e uma série de entrevistas com peritos para discutir os cenários para 2020.
- *Relatórios de avaliação de competências específicas:* avaliações de competências que são realizadas a fundo, em setores emergentes-chave para melhorar a compreensão de importantes áreas em desenvolvimento da economia, tais como indústrias com baixas emissões de carbono, economias digitais e manufatura avançada.

Apesar das diferentes metodologias na elaboração de estimativas, os resultados frequentemente são similares. Em geral, o emprego de trabalhadores pouco qualificados diminuirá, enquanto se projeta um aumento no emprego de trabalhadores altamente qualificados. Algumas projeções indicam futuro excesso de oferta, em alguns setores, de trabalhadores altamente qualificados. A tendência do emprego é continuar a migrar dos setores primários para economias mais focadas em serviços. Os empregadores também podem participar da estimativa das necessidades de competências. A seguir são descritos alguns exemplos.

Na **Finlândia**, *O Projeto Oivallus*. Oivallus – que significa, literalmente, "entendimento profundo" – foi lançado pela Confederação de Indústrias Finlandesas (EK) em 2008 e se estendeu até dezembro de 2011. O projeto, financiado pelo EK, o Fundo Social Europeu e o Conselho de Educação da Finlândia, centrou-se nas necessidades de competências futuras das empresas. Representantes de empresas, acadêmicos, professores e outros especialistas examinaram a premissa subjacente de que a vida profissional no ano 2020 estará ainda mais interconectada. Oivallus descobriu que as necessidades de competências estão mudando porque as formas de trabalho estão mudando, com trabalhos cada vez menos rotineiros, e menos tarefas podem ser desempenhadas "seguindo um manual". A futura vida profissional se assemelha à realização de um filme: cada vez mais, o trabalho se faz na forma de projetos, com a colaboração de várias pessoas e empresas. Também existe uma tendência para que as tarefas sejam mais variáveis. A capacidade de aplicar as competências de rede é a base do trabalho no futuro, e as competências de rede encontram sua aplicação na capacidade de encontrar, usar e difundir conhecimento. Uma rede de aprendizagem pode identificar novas oportunidades e encontrar soluções para os problemas, onde a chave do sucesso é a capacidade que pessoas com diferentes competências têm de trabalhar juntas. Trabalhar como uma rede, aprender uns com os outros e aproveitar ideias existentes são competências que requerem prática e que deveriam ser desenvolvidas desde o começo e durante todo o processo educativo. No *site ek.multiedition.fi/oivallus/en/index.php* há mais informações a respeito.

A empresa *Elbit Systems Electro-Óptica* (Elop), de **Israel**, emprega a mais de 12 mil pessoas em 13 países. Em um esforço para estimular os tomadores de decisões de Israel a investir em treinamento eletro-óptico para cobrir as necessidades previstas de engenheiros e técnicos altamente qualificados, a empresa se associou com duas instituições educacionais em 2009 e desenvolveu dois novos cursos formais em eletro-óptica. O primeiro, estabelecido no ORT Braude College, é um programa para formados em engenharia óptica, que foi desenhado conjuntamente pelo Elop e pela universidade. Também foi introduzido um programa de estágio para atender à demanda local. O segundo, baseado na ORT Rehovot School, é um novo programa em eletro-óptica que está integrado ao programa de engenharia prática existente. Além de ajudar a desenhar o currículo, a Elop também forneceu os laboratórios de pesquisa, com a condição de que os cientistas e engenheiros, assim como professores e tutores de áreas específicas, treinassem professores, fossem anfitriões nas visitas dos estudantes às instalações da empresa e apoiassem a gestão da universidade em sua solicitação de reconhecimento do programa por parte do Ministério de Educação. Três anos depois de essas iniciativas entrarem em vigor, a indústria local já empregava a mais de cem técnicos formados na ORT Rehovot.

Fonte: Lüdemann (a ser publicado), Comitê Consultivo Industrial e de Negócios dos países da OCDE (CCIN).

Segundo um estudo, o aumento de escassez de mão de obra qualificada no Reino Unido em meados dos anos 1980 reduziu o crescimento da produtividade em 0,7% anual, depois de levar em conta outros efeitos da mão de obra e do mercado de produtos, enquanto que a escassez de trabalhadores não qualificados não teve um efeito significativo[7]. Outro estudo

considera que a escassez de competências teve um impacto negativo na produtividade trabalhista (valor agregado atual por empregado) de pequenas e médias empresas canadenses[8]. Do mesmo modo, as vagas difíceis de preencher e sem preencher reduziram aparentemente os resultados dos trabalhadores nas empresas de alta tecnologia na Irlanda de Norte[9]. Algumas análises indicam que a escassez de competências pode afetar a produtividade, uma vez que dificultam a adoção de novas tecnologias. Por exemplo, a escassez de artesãos no Reino Unido significa que as novas tecnologias não foram introduzidas na medida em que poderiam ter sido, e a taxa de produtividade declinou[10]. Outro estudo considera que a escassez de competências custa, em média, 7% do PIB, calculado mediante a combinação dos custos de vagas, medidos como a perda de produção enquanto os postos ficam desocupados, e o custo do desemprego, medido como a soma das remunerações que os trabalhadores deixaram de ganhar, benefícios por desemprego e custos de ativação[11].

A escassez de competências pode ser cíclica e estrutural. Se essa escassez se registrar em períodos de rápido crescimento econômico, quando o desemprego é baixo e o número de trabalhadores se reduz ao mínimo, não representa um problema durante os períodos de desaceleração econômica. Algumas mudanças estruturais, tais como a adoção de novas tecnologias, podem aumentar a demanda de certas competências que não estão disponíveis imediatamente no mercado de trabalho. Isso pode criar escassez, inclusive quando o desemprego for elevado.

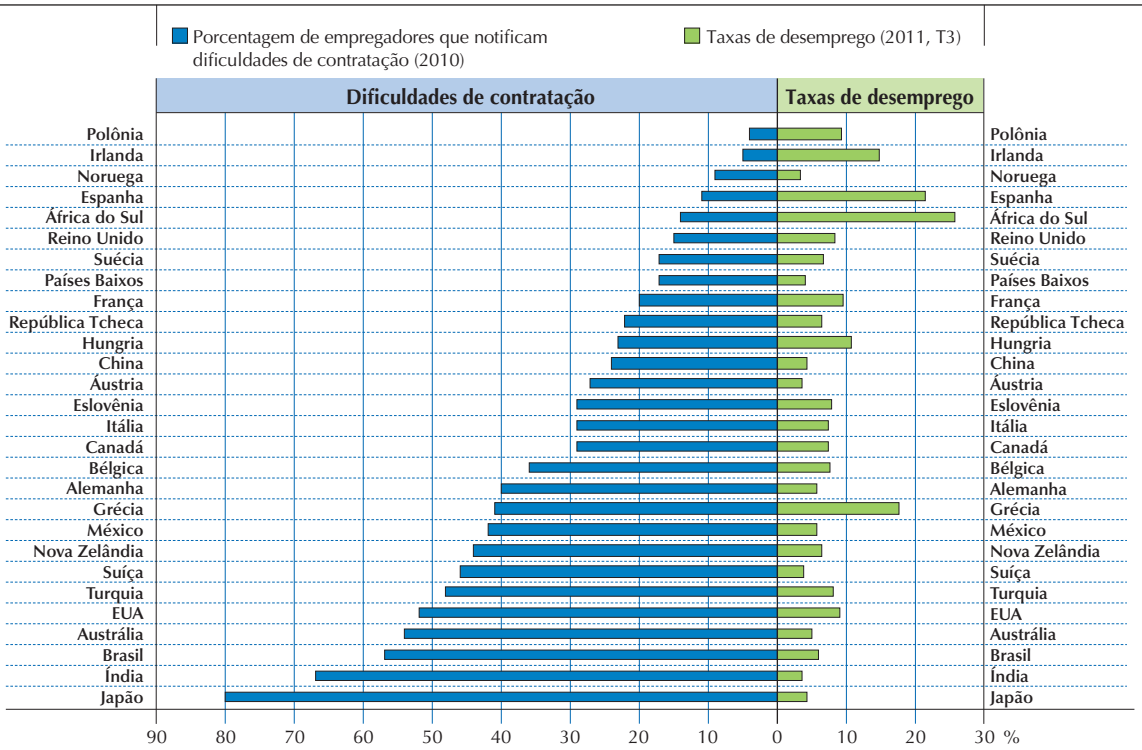
A figura 1.2 mostra as taxas de desemprego em 2011 como consequência da crise econômica mundial. Também mostra a participação dos empregadores que disseram ter dificuldades para preencher as vagas devido à falta de competências adequadas em 2010[12]. Isso faz pensar que a escassez é generalizada e coexiste com o desemprego em muitos países. Alguns estudos mostram que a proporção de empresas preocupadas com a disponibilidade de trabalhadores capacitados adequadamente é, em média, de cerca de 40% na África Subsaariana e de 50% na Ásia Oriental e no Pacífico, em comparação com cerca de 25% em países da OCDE[13].

A escassez de mão de obra pode surgir devido à carência de trabalhadores com as competências necessárias, mas também pode haver outros motivos, entre eles as condições de trabalho e de remuneração pouco atraentes; a falta de trabalhadores em países com taxas de desemprego muito baixas (conhecido como déficit de mão de obra); os desequilíbrios geográficos na oferta, onde há um número suficiente de pessoas qualificadas no mercado de trabalho, mas que não têm fácil acesso aos postos disponíveis (o que é conhecido como incompatibilidade geográfica); ou um déficit no número de pessoas com treinamento adequado. Alguns desses motivos estão relacionados com a educação e o treinamento.

• Figura 1.2 •

Porcentagem de empregadores que notificam dificuldades de contratação e taxas de desemprego

Países selecionados, 2010 e 2011



Nota: Brasil: somente nas zonas urbanas; China: taxa de desemprego registrado nas zonas rurais, em 2009; Índia: 2009-2010; Indonésia: 2011, T1.
Fonte: Elaboração própria a partir do Estudo de Escassez de Talento da OCDE (2011; 2011b).

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607100

Esses tipos de escassez, assim como os que obedecem a fatores cíclicos em setores específicos, tendem a se ajustar com o tempo, mediante mecanismos de mercado. Entretanto, como mostra a figura anterior, um grande grupo de desempregados não é garantia de que as empresas encontrarão pessoas devidamente qualificadas para cobrir as vagas. Em tais casos, os encarregados de formular as políticas têm que estimular um rápido ajuste nos sistemas de educação e treinamento e abordar as causas da incompatibilidade geográfica para satisfazer as necessidades em matéria de competências dos empregadores. O quadro 1.3 ilustra políticas promissoras para responder à escassez de competências.

Quadro 1.3 Uma abordagem coordenada para solucionar a oferta e a demanda de competências em Queensland, Austrália

Em Queensland, Austrália, considera-se que a escassez de competências se encontra relacionada tanto com a organização trabalhista e a rotatividade de empregados quanto com problemas na oferta de pessoas qualificadas pelo sistema educacional e pelas instituições de treinamento. Em vez de responder automaticamente a uma escassez de mão de obra mediante a criação de novos cursos de treinamento, o governo de Queensland em primeiro lugar trata de avaliar as causas de tais carências: há uma escassez de conhecimentos devido à falta de treinamento ou o emprego local é pouco atraente e, em consequência, não consegue reter o pessoal? Três características essenciais definem o enfoque:

- Os problemas de recrutamento e retenção não são definidos como "escassez de competências", mas na verdade são tratados como problemas que afetam a estrutura dos postos em oferta e, portanto, são frequentemente definidos como escassez de trabalhos decentes.
- A resposta inclui grupos de empregadores que aceitam responsabilidades conjuntas para superar o problema.
- O fator-chave por trás da inovação bem-sucedida é a existência de agentes ou facilitadores altamente competentes, capazes de lidar com questões ligadas ao desenvolvimento dos negócios e não só ao desenvolvimento da força de trabalho.

Com base nesses princípios, o governo do Estado de Queensland desenvolveu mais de 60 estratégias de formação de competências em 20 setores, entre eles o setor público. Por exemplo, no setor de saúde e de serviços à comunidade, a escassez de competências e as longas listas de espera foram reduzidas ao mudar a organização trabalhista e a definição de funções. Essa tarefa foi realizada em colaboração com os sindicatos locais. As estratégias de formação de competências no geral são financiadas durante dois anos, a 120 mil dólares australianos por ano.

Fontes: Froy e Giguère (2010a); Eddington (2012).

Estruturar sistemas de educação e treinamento eficientes e eficazes

Levar em consideração tanto as aspirações nacionais quanto as necessidades locais

Os sistemas de educação e treinamento devem ter acesso adequado à informação sobre a demanda de competências e os motores das mudanças nas demandas de competências. Ao contrário do que estabelecem alguns objetivos nacionais e inclusive supranacionais em matéria de educação[14], de modo geral não há nenhuma proporção "correta" de certas qualificações educacionais em ocupações específicas. O que é "correto" depende de uma série de fatores do contexto específico, da estrutura e das necessidades de competências da economia e das aspirações do país em geral. E isso pode mudar com o tempo. As mudanças nos diferenciais salariais e as taxas de retorno privada e pública associadas a diferentes programas educacionais dão uma ideia do volume necessário de investimentos adicionais em educação. Ao mesmo tempo, é amplamente reconhecido que a educação atende também a uma função de consumo, no sentido de que as pessoas procuram desenvolver competências além das que utilizam em seu local de trabalho. Mesmo que essas competências não estejam associadas a vantagens monetárias imediatas, podem ser vinculadas a importantes benefícios sociais.

Todas as necessidades de competências têm que ser identificadas, articuladas e traduzidas em currículos atualizados e em programas pertinentes; e os sistemas precisam permitir aos indivíduos mover-se com flexibilidade entre as opções, inclusive entre as de formação profissional e acadêmica e outras opções de aprendizagem não formais. Os governos, especialmente os de países emergentes, cuja necessidade de competências está mudando com particular rapidez, podem atingir suas aspirações nacionais por meio de programas de educação por objetivos. Um exemplo disso são as novas necessidades de competências que emergem da mudança rumo a economias de baixo carbono (quadro 1.4).

Um enfoque estratégico das políticas de competências deve também levar em consideração as diferenças locais, especialmente nas economias emergentes, nas quais essas diferenças podem ser grandes. Na China, por exemplo, a demanda de competências nas áreas metropolitanas impulsiona uma migração interna em grande escala das zonas rurais, o que pode ter importantes consequências econômicas e sociais. Em alguns países da OCDE, as partes interessadas locais expressaram sua preocupação tanto pela falta de flexibilidade das políticas de competências nacionais para adaptá-las a suas necessidades quanto pela lentidão de reação diante dos variáveis requisitos de competências[15].

Os objetivos das políticas nacionais podem ser alcançados de melhor maneira ao se possibilitar maior diferenciação local. Deve ser apoiada a colaboração entre organismos educacionais, empregadores e agentes do desenvolvimento econômico, para assegurar que o treinamento proporcionado satisfaça as necessidades da economia em seu conjunto e as de diferentes mercados de trabalho locais em particular (quadro 1.5). As diferenças setoriais quanto a necessidades de competências podem ser igualmente importantes e devem ser levadas em conta ao se desenhar estratégias de competências.

Quadro 1.4 **Responder às novas necessidades de competências em economias de baixo carbono**

Atualmente há um amplo consenso de que as necessidades de crescimento econômico devem se dissociar das práticas ambientais não sustentáveis, como as que provocam a mudança climática global. Uma transição bem-sucedida a uma economia de baixo carbono poderia remodelar o mercado de trabalho e os requisitos em matéria de competências. Por exemplo, é provável que aumente o emprego no setor de energia renovável, enquanto diminui entre as empresas especializadas no setor da extração e queima de combustíveis fósseis. As políticas de competências precisam ser adaptadas a essa demanda, e também será necessário desenvolver novos programas de estudo no ensino médio e superior.

Assim como a tecnologia da informação e da comunicação se estendeu por toda a economia, transformando grande parte da força de trabalho em "trabalhadores do conhecimento", as tecnologias e as práticas de trabalho ecológicas também se difundirão por toda a economia, o que dará uma progressiva coloração verde a todas as ocupações. Por exemplo, um número cada vez maior de trabalhadores da construção civil se capacita para empregar materiais e técnicas de construção necessários a edifícios energeticamente sustentáveis e à modernização das atuais estruturas para uma maior eficiência energética. Até agora a experiência mostra que o "enverdecimento" de ocupações existentes é um processo gradual: os trabalhadores já treinados em, digamos, carpintaria podem aprender facilmente as novas competências ecológicas de que precisem, desde que tenham acesso ao tipo certo de treinamento complementar. Entretanto, a transição para um mercado de trabalho verde apenas começou, e é difícil predizer como evoluirão as necessidades em matéria de competências.

De fato, os resultados de um estudo da OCDE sobre as pequenas e médias empresas (PME) mostram que muitas vezes as companhias não estão suficientemente conscientes da necessidade de competências ecológicas para o futuro, e seu investimento em treinamento verde ou atividades de conhecimentos intensivos verdes é frequentemente limitada, do mesmo modo que seu conhecimento do impacto das regulações em seu setor. A educação profissional e os programas de treinamento verdes (treinamento formal) estão começando a surgir, ao passo que as atividades verdes baseadas em conhecimentos (aprendizagem informal) são utilizadas com mais frequência por parte das empresas para ajudar seus trabalhadores a adquirir os conhecimentos que necessitam e para atualizar suas competências. As PMEs com potencial para crescer têm mais propensão a investir no desenvolvimento de competências ecológicas como parte de repertório de competências para ganhos de produtividade e inovação.

Conforme se desenvolver o marco de política ambiental necessário para apoiar o crescimento verde, ficará mais claro como os governos podem assegurar que os estudantes e os trabalhadores adquiram as competências profissionais ecológicas que necessitam em seu local de trabalho. Dados da OCDE mostram que cerca de 60% dos países estudados tinham implementado ao menos uma medida do mercado de trabalho voltada ao crescimento verde, com o treinamento sendo a mais comum. Embora seja um começo alentador para abordar as demandas de novas competências verdes, em sua maioria esses programas são pequenos e ainda não foram submetidos a avaliações rigorosas. Estudos de caso indicam que é particularmente importante que esses programas de treinamento sejam estreitamente coordenados com os empregadores e os sindicatos para assegurar que a formação que oferecem corresponda às novas necessidades do mercado de trabalho.

Fontes: OCDE, 2011b, 2012a, 2012b, *Employment Outlook* (a ser publicado), *Leveraging Skills and Training in SMEs* (a ser publicado); OIT, 2011a, 2011b.

Quadro 1.5 **Lições do trabalho da OCDE sobre estratégias de competências locais**

O programa Economia Local e Desenvolvimento do Emprego (LEED, na sigla em inglês) da OCDE estudou uma série de estratégias sobre competências locais. Uma estratégia bem-sucedida é usada na região de Mackay, em Queensland, **Austrália**. Essa região desfrutou de um crescimento sem precedentes desde meados da década de 2000, exercendo uma significativa pressão sobre o desenvolvimento das empresas. Em resposta, as companhias manufatureiras em Mackay formaram um grupo de indústrias chamado Mackay Area Industry Network (MAIN), para lidar de forma rápida e eficaz com episódios de escassez de competências. Um fórum sobre competências, surgido a partir de um enfoque de rede, permitiu a todos os membros envolvidos nas políticas de competências (entre eles as organizações públicas, conglomerados industriais, organizações da comunidade e fornecedores de educação) se reunir para discutir suas necessidades de competências e suas iniciativas, além de integrar seus conhecimentos em planos estratégicos.

...

Na **China**, a iniciativa Shanghai Highland of Talent é um bom exemplo de uma estratégia equilibrada sobre competências realizada em toda a cidade, de baixo para cima, que desenvolveu metas específicas para as organizações envolvidas. O governo municipal lançou sua primeira iniciativa de desenvolvimento de competências em 1995, para transformar Xangai em um "planalto de talento" da China continental. Entretanto, não foram feitos esforços para aplicar uma estratégia em conjunto, até que, em 2004, o município lançou um plano de ação detalhado. O plano definia dez prioridades que deviam ser cumpridas entre 2004 e 2010, com base na atração de migrantes chineses altamente qualificados de volta ao seu país. As prioridades incluíam programas de treinamento especializado para os cientistas e administradores altamente qualificados, e programas mais amplos para reformar o sistema de formação profissional e melhorar as competências da força de trabalho de Xangai. Em 2006, essas prioridades foram consolidadas em cinco tarefas principais, e a mais urgente era capacitar os trabalhadores migrantes e os trabalhadores rurais excedentes chegando à cidade. Atualmente o treinamento é feito com base no Catálogo de Desenvolvimento de Treinamento, que é revisado anualmente e lista as competências pelas quais há demanda. Os resultados de tal enfoque equilibrado e concreto são animadores.

Assegurar uma estreita colaboração entre os muitos atores envolvidos no desenvolvimento e uso das competências é a base de muitas estratégias de competências locais. Nos **Estados Unidos**, o Estado de Nova Jersey estabeleceu em 2011 uma série de Redes de Talento *(New Jersey Department of Labor and Workforce Development)*. Seis redes foram estabelecidas para se concentrar nas necessidades específicas das principais indústrias locais, que, em conjunto, oferecem mais da metade dos empregos no Estado: manufatura avançada, serviços financeiros, assistência médica, ciências da vida, tecnologia e empreendedorismo, transporte, logística e distribuição. As redes conectam empregadores, pessoas que procuram emprego, centros de recolocação profissional, governo, grupos da comunidade e instituições educacionais. Um grupo consultivo para o desenvolvimento do talento foi criado para obter feedback sobre as necessidades de mão de obra dos empregadores, a fim de orientar as futuras iniciativas de desenvolvimento.

Fontes: Froy, Giguère e Hofer, 2009; Martínez-Fernández, 2009; Zhang, 2009; Stoller, 2011.

No estudo da OCDE "Análise da Educação Superior no Desenvolvimento Regional e Urbano" (Reviews of Higher Education in Regional and City Development) também há evidências de que, em muitos casos, a educação superior está frequentemente mais orientada às necessidades das competências nacionais ou às aspirações globais das instituições de educação superior do que às necessidades e realidades locais[16]. Isso ilustra a importância de desenvolver sistemas de educação e treinamento que sejam suficientemente flexíveis para se adaptar às diferentes necessidades dos mercados de trabalho, incluindo procedimentos para aprovação rápida dos programas de treinamento locais[17]. Em alguns países, o treinamento universitário está separado das questões técnicas necessárias para a economia. Por exemplo, apesar das elevadas taxas de desemprego entre os trabalhadores com educação universitária, as empresas do Egito identificaram as competências e a educação inadequadas entre as cinco principais limitações dos negócios[18]. Embora as reformas educacionais e os incentivos para estudar assuntos técnicos sejam necessários, esse tipo de políticas tem apoio limitado porque um título em humanidades ou em direito são credenciais importantes para assegurar um emprego no governo[19].

A oferta e a demanda de competências estão dinamicamente relacionadas. Promover a ciência, a tecnologia e a inovação no âmbito educacional proporciona certas competências à economia que, por sua vez, poderiam conduzir à inovação, à criação de empregos e a mudanças na composição e produção setoriais e, em consequência, também na demanda de competências. Reconhecendo essa interação, a Turquia desenvolveu uma Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, que, juntamente com a Estratégia e Plano de Ação em Recursos Humanos de Ciência e Tecnologia para 2011-2016, tem por objetivo aumentar o pessoal dedicado a pesquisa e desenvolvimento (P&D) e melhorar a distribuição setorial e profissional. Isso é conseguido dirigindo os jovens aos campos relacionados a P&D, e melhorando o ambiente para a pesquisa e as competências e experiência dos pesquisadores.

Proporcionar uma adequada combinação de competências gerais e de ocupação específica

Espera-se muito da educação inicial e dos sistemas de capacitação no século 21. As competências mais avançadas em uma matéria continuam sendo importantes, e as pessoas criativas e inovadoras em geral têm competências especializadas em um campo de conhecimentos ou em alguma prática. Por mais importantes que sejam as competências de "aprender a aprender", os indivíduos sempre aprendem aprendendo algo. Mas o dilema para os educadores é que as competências cognitivas rotineiras que implicam reproduzir conteúdos de assunto-matéria – em outras palavras, as competências que são mais fáceis de ensinar e de avaliar – são também as competências mais fáceis de digitalizar, automatizar e terceirizar. Espera-se cada vez mais que a educação desenvolva novas formas de pensar, que inclua criatividade, pensamento crítico, solução de problemas e tomada de decisões; novas formas de trabalho, entre elas a comunicação e colaboração; novas ferramentas de trabalho, inclusive a capacidade de reconhecer e aproveitar o potencial das novas tecnologias; e a capacidade de viver em um mundo complexo como cidadãos ativos e responsáveis (quadro 1.6).

Para qualquer programa de educação e treinamento, é necessário tomar decisões sobre a combinação correta de conhecimentos, competências e inclusive condutas, atitudes e valores que se deve ter para conseguir os resultados sociais e econômicos desejados. Considerando que os requisitos de competências mudam e as pessoas têm que se adaptar e aprender

novas competências em sua vida profissional a fim de garantir a mobilidade no trabalho, é na educação obrigatória que as pessoas devem dominar competências básicas e é nela que devem desenvolver o desejo e a capacidade geral de continuar aprendendo durante toda sua vida. O fato de o PISA mostrar grandes quantidades de estudantes finalizando o ensino obrigatório com um parco domínio dessas competências básicas demonstra que esses objetivos são ainda difíceis de alcançar em muitos países[20].

Quadro 1.6 **O redesenho dos currículos para o século 21**

As últimas grandes mudanças nos currículos e nas consequentes expectativas educacionais foram realizadas no final do século 19 como resposta ao repentino crescimento da necessidade de capital humano gerado pela Revolução Industrial em muitos países da Europa e na América do Norte. É evidente que o mundo do século 21 se parece pouco com o de fins do século 19, de modo que os currículos estão à espera de um grande redesenho. Tais currículos foram frequentemente modificados em todo mundo, e às vezes em grande medida, mas nunca sofreram modificações profundas no nível de conhecimentos, competências e caráter, ao mesmo tempo em que se considere também a metacamada/ quarta dimensão que inclui aprender a aprender, a "interdisciplinaridade" e a personalização. Adaptar-se às necessidades do século 21 significa revisar cada uma das dimensões e o modo como elas interagem:

Conhecimentos – importância necessária: a falta de motivação dos estudantes e frequentemente seu desinteresse refletem a incapacidade dos sistemas educacionais para conectar os conteúdos com a experiência do mundo real. Isso também é criticamente importante para as necessidades econômicas e sociais, não só para os desejos dos estudantes. Há uma profunda necessidade de refletir sobre a importância e a aplicabilidade do que se ensina, e de que se encontre um melhor equilíbrio entre o conceitual e o prático. As perguntas que devem ser respondidas são: A engenharia deve ser parte padrão do currículo? Deve-se substituir a trigonometria por mais estatística? É necessário ensinar a dividir números à mão? O que é significativo e relevante na história? Todos deveriam aprender finanças pessoais, e a partir de que grau? Deveria ser obrigatório empreendedorismo? A ética deveria ser reavaliada? Qual é o papel da arte; ela pode ser usada para fomentar a criatividade em todas as matérias?

Competências – necessidade de resultados educacionais: as competências de alto nível ("Competências do século 21"), tais como as "Quatro C": Criatividade, Crítica (pensamento crítico), Comunicação, Colaboração, entre outras, são essenciais para absorver conhecimentos e para o desempenho no trabalho. Entretanto, o currículo já está muito sobrecarregado de conteúdos, o que dificulta muito aos estudantes adquirir as competências (e aos professores ensiná-las) mediante um mergulho profundo nos projetos. Há um razoável consenso mundial sobre o que são as competências, e como os métodos de ensino, mediante projetos, podem afetar a aquisição de competências. Entretanto, há pouco tempo disponível durante o ano escolar, dada a grande quantidade de conteúdo a ser abordado. Também há pouca experiência por parte dos professores para combinar os conhecimentos e as competências em um todo coerente, com materiais de orientação e avaliações.

"Caráter" (condutas, atitudes, valores) – para enfrentar um mundo cada vez mais exigente: à medida que aumenta a complexidade, a humanidade redescobre a importância de ensinar atributos do caráter, como os traços relacionados com o desempenho (adaptabilidade, persistência, resiliência) e atributos relacionados com a moral (integridade, justiça, empatia, ética). A escola é somente um dos lugares onde se forma o caráter. Os desafios para os sistemas educacionais públicos são similares aos das competências, com a complexidade adicional de aceitar que o desenvolvimento do caráter também se está transformando em uma parte intrínseca da missão; o mesmo vale para as escolas privadas.

Metacamada – Indispensável para ativar a transferência, construir conhecimento, fomentar a criatividade mediante analogias, estabelecer hábitos de aprendizagem para toda a vida e assim por diante. Responderá perguntas como as seguintes: Como os estudantes devem aprender a aprender? Qual é o papel da "interdisciplinaridade"? Qual é a sequência correta dentro das matérias e entre elas? Como desenvolvemos a curiosidade? Como facilitamos aos estudantes a busca de suas próprias paixões, além do currículo padrão? Como podemos adaptar o currículo às necessidades locais?

Fontes: Fadel C., extrato do informe oficial do Center for Curriculum Redesign, *http://curriculumredesign.org/wp-content/uploads/ CCR-Foundational-Whitepaper-Charles-Fadel2.pdf;* Trilling e Fadel (2009), "21st-Century Skills", *www.21stcenturyskillsbook.com/*

Além da educação obrigatória, uma maneira eficaz de garantir que os jovens estejam bem preparados para entrar no mercado de trabalho é usar o local de trabalho como um lugar de aprendizado, especialmente para educação profissional e treinamento, mas também para programas universitários orientados mais academicamente (quadro 1.7). A figura 1.3, baseada em dados preliminares do estudo de campo da OCDE chamado Programa para a Avaliação Internacional de Competências de Adultos (PIAAC, conforme a sigla em inglês), mostra as competências básicas médias por idade, grau de instrução e status profissional. As competências básicas estão mais bem desenvolvidas, em média, entre os jovens adultos que estão somente estudando ou trabalhando, e entre aqueles que combinam ambas as atividades. Isso mostra que tanto o trabalho quanto o estudo podem ter efeito positivo na aquisição de competências, enquanto não estar empregado, nem estudando, nem em treinamento (NEET), pode ter efeito negativo.

Quadro 1.7 **Diferentes formas de aprendizagem no local de trabalho**

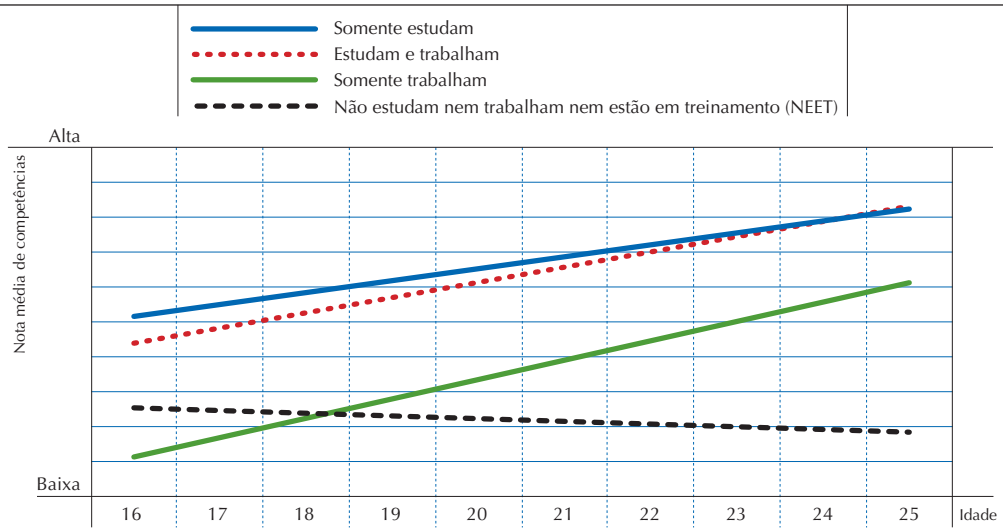
O aprendizado no local de trabalho inclui um conjunto variado de práticas que vão desde breves períodos em que é permitido ao estudante observar um lugar de trabalho até a aprendizagem estruturada e de longo prazo para obter uma qualificação ou um diploma.

- Aprendizagem por "sombra": curtos períodos de tempo, em geral, alguns dias, nos quais os estudantes observam um trabalhador (são sua "sombra") para conhecer o trabalho. Em geral, isso envolve os estudantes mais jovens e tem o propósito de explorar possíveis carreiras. No **Canadá**, por exemplo, os estudantes de nono grau observam um adulto próximo a eles em postos de trabalho reais (iniciativa "Take Our Kids to Work"; www.thelearningpartnership.ca/page.aspx?pid=250). Na **Itália**, as escolas secundárias de ensino e formação profissional (VET, conforme a sigla em inglês) se unem a empresas locais para estabelecer "empresas simuladas de aprendizagem" em instalações escolares que incentivam os estudantes a adquirir as competências que as empresas necessitam.
- Aprendizagem de serviço: trabalho voluntário dos estudantes, em geral em organizações sem fins lucrativos, concebido para prestar um serviço ao mesmo tempo em que oferece aos estudantes uma oportunidade de aprendizagem. Na **comunidade flamenga da Bélgica**, por exemplo, alguns estudantes de meio período nos programas VET participam dessa aprendizagem.
- Estágios: períodos curtos – semanas ou meses – nos quais os estudantes trabalham em postos de trabalho reais, em geral sem salário ou com um salário simbólico. Podem ser regidos por um contrato especial. Em vários países da OCDE, como **Áustria**, a **comunidade flamenga da Bélgica**, **Chile**, **Hungria**, **Itália** e **México**, os estudantes de escola preparatória podem participar dos programas VET, embora nem todos os estudantes o façam.
- Programas de aprendiz: um enfoque mais estruturado e de duas vias, que combina treinamento em meio período no local de trabalho dentro de uma empresa com o ensino em uma escola de formação profissional, normalmente durante certo número de anos, que culmina com uma qualificação. Sistemas de aprendizagem bem desenvolvidos podem ser encontrados em países de língua germânica, como a **Alemanha**, **Áustria**, **Luxemburgo** e **Suíça**, assim como na **Austrália**, na **comunidade flamenga da Bélgica**, **Dinamarca** e na **Holanda**, entre outros.

Fonte: OCDE (2010b).

• Figura 1.3 •

Os jovens em torno dos 25 anos de idade que estudam e trabalham têm, em média, níveis mais altos de competências básicas (média por país)



Nota: Esta figura se baseia nos resultados do estudo de campo do PIAAC. Não se baseia em amostras representativas e, portanto, é meramente ilustrativa.
Fonte: Dados do estudo de campo do PIAAC (2010).

Como ler este gráfico

Os jovens nas imediações de 25 anos de idade que apenas estudam e os que estudam e trabalham mostram níveis mais altos de competências básicas, em média, do que os grupos mais jovens em situação comparável. O padrão é similar para aqueles jovens que somente trabalham, embora em um nível inferior. Por outro lado, os grupos de jovens mais velhos que não trabalham nem estudam (NEET) mostram, em média, níveis mais baixos de competências que os mais jovens em situação comparável.

Quando os empregadores participam da elaboração de currículos e da implementação de programas educacionais depois do nível médio, os estudantes parecem ter uma transição mais suave entre a educação e o mercado de trabalho[21]. Em comparação com os currículos desenhados exclusivamente pelo governo e implementados nos sistemas escolares, a aprendizagem no local de trabalho oferece diversas vantagens: permite que os alunos desenvolvam competências "funcionais" em equipamentos modernos e competências "comportamentais", tais como trabalho em equipe, comunicação e negociação por meio de experiências da vida real. O treinamento prático no local de trabalho também pode ajudar a motivar os jovens desengajados a permanecer ou se reintegrar ao sistema educacional. O treinamento no local de trabalho também facilita a contratação, porque permite que o empregador e o candidato se conheçam enquanto os aprendizes contribuem com os resultados da empresa onde realizam o treinamento. As oportunidades de aprendizagem no local de trabalho também são uma expressão direta das necessidades dos empregadores, porque eles se dispõem a oferecer oportunidades nas áreas onde há escassez de competências. O quadro 1.8 mostra como uma cidade lançou uma campanha para aumentar o número de vagas para aprendizes.

Os sindicatos podem trabalhar juntamente com os empregadores nas políticas de competências, principalmente em desenvolvimento de currículos e treinamento no local de trabalho. Essa colaboração pode ajudar a equilibrar o foco sobre competências específicas de curto prazo da empresa, por um lado, e a atenção à mão de obra futura e a competências transferíveis, mais abrangentes, por outro lado. Os sindicatos costumam ter incentivos para proteger os interesses dos trabalhadores atuais, assegurar que utilizem as suas competências adequadamente e tenham acesso a um treinamento de qualidade, e cuidar para que os investimentos em treinamento reflitam em trabalhos de melhor qualidade e maiores salários. No Reino Unido, por exemplo, o Trade Union Congress (TUC) estabeleceu a UnionLearn, uma rede de "representantes do ensino" que proporcionam um marco estratégico de alto perfil e dão suporte ao sindicato no seu trabalho de desenvolvimento de competências e de treinamento no local de trabalho. Os representantes da UnionLearn proporcionam informações e consultoria e incentivam os empregadores a assinar um "compromisso de competências", pelo qual se comprometem a capacitar o seu pessoal até um determinado nível de qualificação ou diploma.

Quadro 1.8 **Campanha de Aprendizes do Prefeito, de Londres**

Londres tem uma das maiores taxas de desemprego do Reino Unido e, até há pouco tempo, uma baixa geração de oportunidades de treinamento, em termos de programas para aprendizes. A economia de Londres depende em grande medida dos serviços e, sendo assim, há relativamente poucos empregos nos setores que tradicionalmente empregavam aprendizes como, por exemplo, o setor de manufatura. Aproveitando e acelerando o impulso criado pelo governo anterior, trabalhista, o novo governo de coalizão adotou uma abordagem das competências mais focada no mercado. Os empregadores são vistos como líderes do sistema de desenvolvimento de competências. O financiamento passou a proporcionar maior apoio aos programas para aprendizes, considerados uma iniciativa dos empregadores e uma abordagem que pode incentivar as competências das pessoas. O governo de Londres criou a Campanha de Aprendizes do Prefeito para incentivar o engajamento nesse tipo de treinamento. A campanha inclui:

- concentrar-se em incentivar os programas para aprendizes no ciclo superior do ensino médio, ao passo que o crescimento anterior havia sido no ciclo inferior do ensino médio [o ensino médio das escolas públicas do Reino Unido dura seis anos, com um ciclo inferior de quatro anos obrigatório e um superior de dois anos];
- garantir uma cobertura mais ampla dos marcos de programas para aprendizes em setores "não tradicionais", como o financeiro, que domina a economia de Londres;
- estabelecer objetivos para as autoridades locais de Londres e para o Grupo da Autoridade da Área Metropolitana de Londres, que inclui quatro prefeituras municipais, para aumentar o uso de aprendizes, tanto para aumentar a quantidade como para demonstrar liderança;
- dar suporte à maior utilização dos contratos do governo para solicitar que os empreiteiros criem vagas para aprendizes (por exemplo, uma vaga para cada milhão de libras esterlinas de trabalho contratado); e
- engajamento com os empregadores do setor privado.

A campanha se beneficia da colaboração de diversas partes interessadas, incluindo os empregadores, a London Development Agency (atualmente em processo de fechamento), a Autoridade da Área Metropolitana de Londres, os conselhos de Londres, uma série de conselhos de competências por setor, a Young Person's Learning Agency, a Skills Funding Agency e os National Apprenticeship Services. Como resultado da campanha, o número de aprendizes em Londres dobrou em apenas um ano: de 20 mil em 2009-2010 passou para 40 mil em 2010-2011. Nos últimos anos, o crescimento tem sido muito mais forte em Londres do que na Inglaterra em geral; Londres passou do último lugar do ranking para o sexto lugar entre as nove regiões do país.

Em termos nacionais, há preocupações de que o aumento na quantidade de treinamento tenha se dado parcialmente à custa da sua qualidade, tanto em termos do nível como da duração. Embora constitua um desafio constante, as evidências mostram que em Londres a qualidade dos programas de aprendizes se manteve. As taxas de conclusão dos cursos de aprendizes aumentaram de 1 em 3 para 2 em 3, taxa de mais rápido crescimento na Inglaterra. O maior aumento foi no ciclo superior do ensino médio e não no ciclo inferior do ensino médio.

Fonte: Evans (2012).

Utilizar os instrumentos de financiamento que ajudem a direcionar o desenvolvimento de competências

Um objetivo central das políticas de competências deve ser garantir que os custos de educação e treinamento efetivos e equitativos sejam distribuídos entre as pessoas, os empregadores e o governo, de acordo com os benefícios esperados. O equilíbrio adequado entre os custos assumidos pelas pessoas (sob a forma de pagamento de matrículas e mensalidades, das despesas de manutenção e rendimentos não recebidos), pelos empregadores (ao proporcionar ou financiar treinamento no local de trabalho) e os assumidos pelos orçamentos públicos (figura 1.4) implica compromissos difíceis. Entretanto, há instrumentos de financiamento eficazes que atendem aos objetivos de eficiência e equidade.

A política fiscal, incluindo o desenho geral e a estrutura do sistema tributário, e o tratamento específico do investimento em capital humano em relação a outros tipos de investimentos podem ajudar a estabelecer os incentivos adequados para que os indivíduos e os empregadores invistam em educação e treinamento posteriormente à conclusão da educação obrigatória (quadro 1.9). O incentivo para o investimento em competências pode ser fortemente influenciado pelo tratamento fiscal das despesas com educação e treinamento, assim como a taxação sobre rendimentos. A percepção de desincentivos para o trabalho, como resultado da interação entre os sistemas tributários e de benefícios, também pode influir sobre a decisão de investir em competências. Entretanto, é o impacto líquido dos subsídios sobre as despesas, os impostos (ou os incentivos fiscais) e os benefícios o que mais afeta os ganhos esperados pelo setor privado em relação a educação e treinamento. Considerando que deve haver interação entre as políticas fiscais e de gastos, é essencial a colaboração entre os diferentes níveis e departamentos governamentais. Por exemplo, o impacto de um aumento nas tarifas educacionais sobre o incentivo para investir em educação é ampliado pelo sistema tributário se não houver um alívio fiscal para as pessoas físicas no custo das referidas tarifas.

Quadro 1.9 **O desenho do sistema tributário influencia o investimento no desenvolvimento de competências**

Tanto o desenho geral do sistema tributário quanto o das medidas fiscais específicas relacionadas à educação e ao treinamento influem sobre as taxas líquidas de retorno do setor privado na educação.

No que se refere às **pessoas físicas**, os governos dos países da OCDE quase sempre dependem de taxas progressivas de imposto sobre a renda para arrecadar uma parte significativa da receita fiscal. A progressão fiscal implica em que os salários mais altos, que são resultado dos investimentos em competências, têm carga fiscal superior à dos salários das pessoas sem qualificação. Sendo assim, é inevitável a falta de incentivos para o investimento em competências. Mas, até mesmo quando não há progressão fiscal, um sistema tributário proporcional pode acarretar falta de incentivos para investimento em capital humano quando os custos do investimento não são dedutíveis do imposto sobre a renda individual. Embora a falta de incentivos para o treinamento possa ser compensada de forma total ou parcial por meio de subsídios nos gastos públicos para a educação superior, o impacto dos impostos no retorno sobre o investimento em capital humano é importante. A falta de incentivos para que as pessoas físicas invistam em educação e treinamento, que é resultado do desenho geral do sistema tributário, pode ser mitigada com benefícios fiscais específicos como:

- permitir que os contribuintes possam deduzir os custos de educação e treinamento dos seus impostos sobre a renda; e
- taxar os serviços de educação e treinamento com 0% de imposto sobre o valor agregado (IVA).

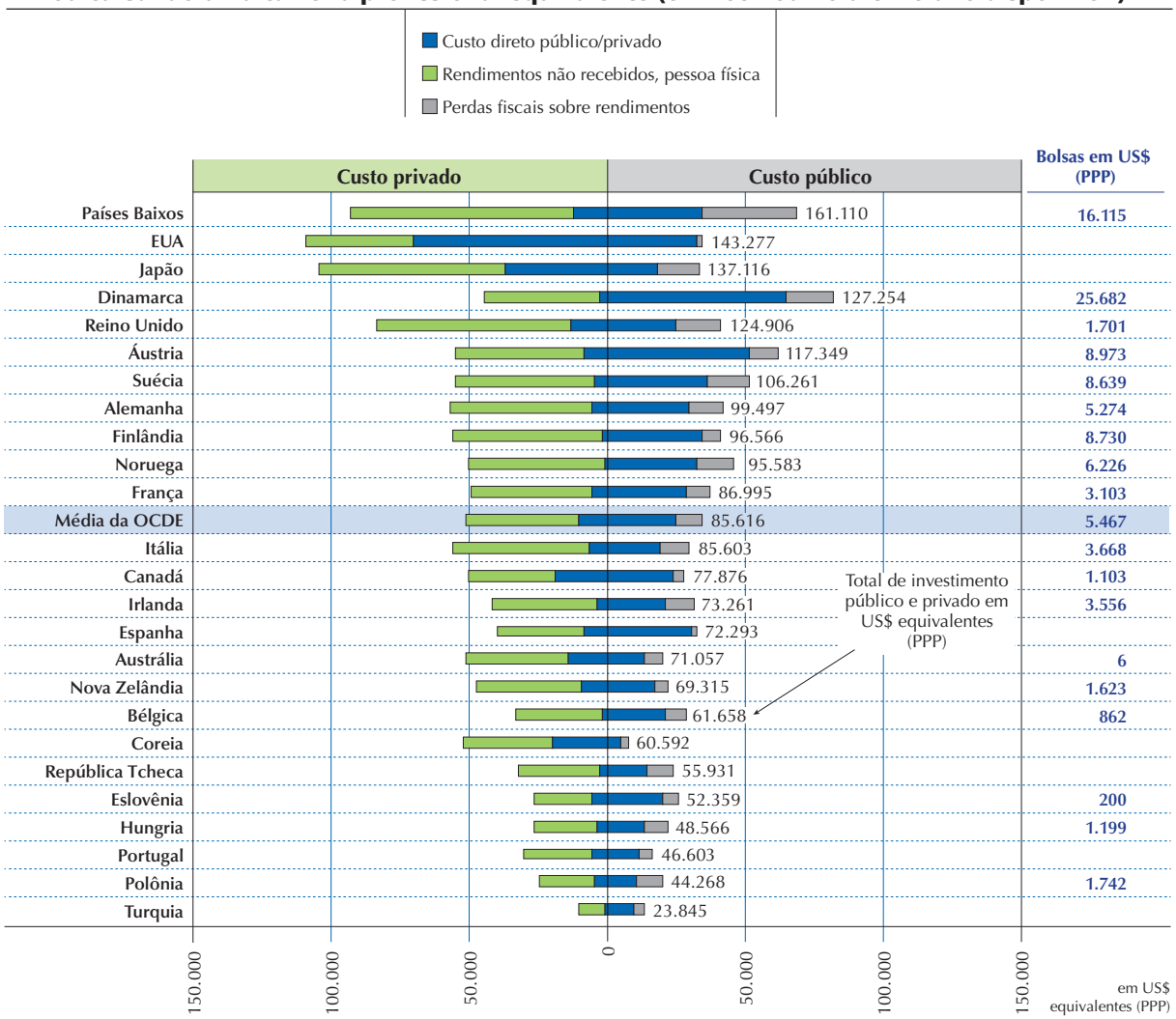
Por outro lado, o desenho geral dos **impostos sobre as pessoas jurídicas** tende a ser neutro, ou favorável, ao investimento em treinamento por conta dos empregadores. Na maioria dos países da OCDE, os empregadores podem deduzir os gastos com treinamento de seus empregados do imposto de renda no ano em que foram realizados. Esse é um tratamento fiscal até certo ponto favorável, porque a maior parte desse treinamento é um investimento que provavelmente agregará valor à empresa durante alguns anos e que se deprecia gradualmente. Essas "despesas" são similares às despesas com intangíveis, tais como publicidade e P&D, mas com uma generosidade maior do que no caso dos investimentos em edificações e maquinário, nos quais os incentivos fiscais são distribuídos no decorrer do tempo, de acordo com a taxa prevista de depreciação dos ativos. Alguns países, como Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Espanha, Itália, Japão e os Países Baixos, também concedem incentivos fiscais explícitos ao treinamento, que são superiores aos incentivos-padrão para os custos com treinamento e salários pagos a estagiários e aprendizes.

Há poucas evidências empíricas sobre o efeito econômico dos incentivos fiscais para a educação, o treinamento ou, de modo geral, sobre o efeito global do sistema tributário sobre as decisões relacionadas ao investimento em capital humano. As lições aprendidas das avaliações recentes mostram que a eficácia dos incentivos fiscais depende do seu desenho. Por exemplo, um desenho muito complexo pode reduzir os índices de utilização e resultar em pedidos de benefícios fiscais inferiores ao nível ótimo ou levar a índices altos de inconformidades. Além disso, os incentivos fiscais oferecidos para um objetivo específico podem criar incentivos perversos - por exemplo, modificar a alocação de investimentos em educação e treinamento, no decorrer do tempo ou entre os empregados, em lugar de aumentar os níveis de investimento em geral.

Fonte: Torres (a ser publicado).

• Figura 1.4 •

Investimento público *versus* investimento privado para uma pessoa[1] que está na universidade ou cursando uma carreira profissional equivalente (em 2007 ou no último ano disponível[2])



Notas: Os fluxos de caixa são descontados a uma taxa de juros de 3%. Os países são classificados em ordem descendente do custo total público e privado.
1. Os cálculos são realizados separadamente para homens e mulheres, para levar em consideração as diferenças de desemprego.
2. Austrália, Bélgica e Turquia referem-se a 2005; Itália, Países Baixos, Polônia, Portugal e Reino Unido referem-se a 2006. Todos os demais países, a 2007.
Fonte: OCDE, 2011d.
StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607138

Os governos também podem subsidiar diretamente uma parte da educação e do treinamento posteriores ao ensino obrigatório (quadro 1.10); entretanto, devem assegurar que os escassos recursos destinados ao desenvolvimento de competências sejam alocados e utilizados de forma eficiente. Devem ser evitadas as perdas por falta de eficácia, como nos casos em que o governo subsidia formas de ensino superior e treinamento profissional que, de qualquer forma, teriam sido pagas com recursos privados. Portanto, os governos devem se voltar aos incentivos financeiros somente nos casos em que houver provas convincentes de que o setor privado investe pouco em educação superior, formação profissional ou treinamento relacionado com o trabalho e que tal falta de investimento não pode ser compensada de nenhuma outra forma. Entretanto, é surpreendente que sejam poucas as medidas de financiamento utilizadas pelos países que tenham sido submetidas a uma avaliação sistemática em relação a sua efetividade e impacto. Como resultado, os responsáveis pela elaboração das políticas trabalham em grande parte no escuro em relação ao que realmente funciona ou não. O desenvolvimento de uma base de informação sólida sobre questões como as perdas por falta de eficácia, o retorno do investimento para os participantes e os possíveis efeitos secundários ajudariam os governos a decidir se vão dar incentivos para o desenvolvimento de competências e a forma como o farão.

Quadro 1.10 Instrumentos de financiamento: tipos e exemplos de países

Há dois tipos principais de instrumentos de financiamento governamental para as pessoas: empréstimos e bolsas. O âmbito em que esses instrumentos são utilizados depende principalmente da distribuição da participação nos custos entre os principais agentes que atuam no financiamento de competências. Embora esses dois instrumentos de financiamento possam adotar muitas formas, a principal diferença entre eles é que o dinheiro fornecido como empréstimo deve ser devolvido, enquanto as bolsas são transferências diretas de dinheiro ou serviços sem necessidade de ressarcimento.

Empréstimos: Mesmo quando há uma elevada expectativa de retorno futuro, um dos principais obstáculos para o investimento no desenvolvimento de competências por parte dos indivíduos e das empresas é a ausência de liquidez. Quando essa restrição é contornada, as pessoas e as empresas têm maiores incentivos para investir em educação e treinamento para o desenvolvimento das suas competências. Entretanto, os empréstimos também sofrem as limitações impostas pela aversão ao risco e ao endividamento por parte das pessoas e, em geral, devem ser combinados com outras medidas governamentais para obter sucesso.

Empréstimos sem juros ou a juros reduzidos. Embora os empréstimos para investimento em educação e treinamento sejam tradicionalmente dirigidos às pessoas físicas, também há empréstimos sem juros destinados às empresas para facilitar o seu investimento em competências. As condições bancárias e as garantias dos empréstimos são negociadas com os governos, que são aconselhados a intervir quando há provas de que o investimento em educação e treinamento é baixo.

Empréstimos com pagamento vinculado à renda (ICL, na sigla em inglês). São mais atraentes para os estudantes do que os empréstimos bancários regulares com garantias do governo ou empréstimos do tipo hipotecários por diversas razões. Os pagamentos não são exigidos em períodos de baixa renda, e os custos do investimento são liquidados quando os rendimentos se concretizarem. Além disso, esse sistema apresenta benefícios em termos de equidade, porque as pessoas de baixa renda fazem pagamentos baixos, ou não os fazem, e as pessoas formadas que têm baixa renda durante toda a vida acabam não pagando os empréstimos na sua totalidade. Um bom exemplo é o Programa de Empréstimos para a Educação Superior (HELP, na sigla em inglês), oferecido pelo governo da Austrália para estudantes residentes. Espanha, Nova Zelândia, África do Sul e o Reino Unido também têm esquemas bem-sucedidos.

Bolsas: O objetivo principal das bolsas é proporcionar financiamento direto a empresas e indivíduos com o objetivo de desenvolver competências por meio da educação e do treinamento. Esse financiamento direto é justificado pelos benefícios que o desenvolvimento das competências proporciona à sociedade. A maior parte das bolsas vai para uma determinada população-alvo, para conseguir uma distribuição mais equitativa da educação e do treinamento.

Treinamento para cargos de supervisão e direção na Irlanda. As bolsas concedidas conforme o disposto na Lei de Desenvolvimento Industrial da Irlanda, promulgada em 1985, vêm sendo concedidas como um instrumento de apoio ao investimento em treinamento para cargos de supervisão e direção, assim como de instrutores, assessores técnicos e consultores. As bolsas cobrem 100% das despesas de treinamento e favorecem os projetos de tecnologia intensiva. Para receber esse suporte financeiro, os projetos de treinamento devem demonstrar a necessidade de assistência financeira e a sua viabilidade e a capacidade de gerar ou manter o emprego na Irlanda. As avaliações do programa mostraram que as empresas de médio porte são as que recebem relativamente a maior contribuição pública. Há evidência também de que as bolsas foram capazes de incentivar os gastos do setor privado em treinamento entre as empresas irlandesas, mas as empresas multinacionais de capital estrangeiro teriam patrocinado esse treinamento de qualquer forma.

Cheques de treinamento na Renânia do Norte-Westfália (RNW, Alemanha). O Estado da RNW criou cheques de treinamento para cobrir 50% das despesas nessa área de até 500 euros. São disponibilizados tanto para empregadores quanto para empregados das pequenas e médias empresas com até 250 empregados. Para receber o cheque, o candidato deve passar por orientação obrigatória nas agências autorizadas que disponibilizam os cheques, válidos tanto para treinamento em geral quanto para treinamento específico para a empresa.

	PRÓS	CONTRAS
EMPRÉS-TIMOS	• O governo recupera o investimento. • Reduzem as limitações de liquidez. • Promovem o investimento. • Ampliam o acesso à educação e ao treinamento. • Atenuam a dependência do suporte por parte da família. • Diminuem as horas de trabalho de tempo parcial.	• Os indivíduos com aversão ao risco e ao endividamento (em geral as pessoas de nível socioeconômico mais baixo) utilizam menos os empréstimos. • Não é uma medida de equidade propriamente dita e deve ser combinada com outras políticas do sistema. • Em geral, os esquemas de empréstimos são aplicados à educação terciária. • O acesso à informação é assimétrico.
BOLSAS	• Permitem se concentrar em grupos específicos para a aplicação de medida de equidade. • Reduzem as limitações de liquidez. • Atenuam a dependência do suporte por parte da família. • Diminuem as horas de trabalho de tempo parcial.	• O governo não recupera diretamente o investimento. • O acesso à informação é assimétrico.

Outros instrumentos: Contas Individuais de Aprendizagem (ILA, na sigla em inglês). As ILA são uma quantidade base de recursos que uma pessoa pode utilizar para desenvolver seus conhecimentos, competências e habilidades. O objetivo é estimular a poupança para a educação e, ao mesmo tempo, proporcionar vales às pessoas interessadas na realização de treinamento. Uma iniciativa de ILA nos Países Baixos inclui as contribuições dos alunos, dos empregadores e do Estado, constituindo um bom exemplo de financiamento compartilhado.

Fonte: OCDE, 2008b; OCDE, 2012b; Müller e Behringer, a ser publicado.

Apesar dos orçamentos em queda, os governos continuam gastando grande parte da sua riqueza nacional em educação e treinamento. Por isso, devem garantir que os investimentos sejam eficazes. A relação custo-benefício na educação posterior ao ensino obrigatório, principalmente na terciária, pode ser melhorada vinculando mais estreitamente o financiamento com as taxas de graduação, criando incentivos para diminuir os índices de abandono e o tempo de duração dos estudos, reduzindo os subsídios públicos para os estudantes que permanecem no sistema durante muito tempo, eliminando os programas duplicados, racionalizando os programas com baixo índice de matrícula através da consolidação dos professores entre os programas, reduzindo o corpo docente para responder à diminuição do número de alunos e aumentando o uso de instalações compartilhadas e a mobilidade dos estudantes entre as instituições educacionais[22].

Os sistemas de financiamento que buscam estimular o engajamento das pessoas na aprendizagem devem ser desenhados de tal forma que não limitem inadvertidamente as opções dos estudantes. Isso pode acontecer quando são oferecidos diferentes regimes de financiamento para diferentes programas; por exemplo, quando os empréstimos estudantis estão disponíveis para os programas acadêmicos, mas não para a formação profissional (quadro 1.11). Uma perspectiva holística do sistema também ajuda a determinar como devem ser partilhados os recursos entre os diferentes setores da educação e do treinamento: investir desde o início para fomentar a equidade pode ser particularmente eficiente porque causa um impacto sobre os resultados educacionais posteriores. Da mesma forma, lidar com o problema da evasão escolar, atendendo aos alunos em situação de risco, também costuma ser eficiente, porque é muito mais alto o custo de dar assistência a adultos com baixo nível educacional que podem ter, ou não, um trabalho futuramente.

Quadro 1.11 **Estruturas de financiamento com uma perspectiva global**

Austrália. Em 2008, o governo da Austrália apresentou ao setor de Formação Profissional e Treinamento (VET, na sigla em inglês) um esquema de empréstimos reembolsáveis em função dos rendimentos para estudantes que buscam certificações VET de alto nível mais elevado (nível de diploma ou acima). Esses locais não são totalmente subsidiados; portanto a fim de aumentar a participação na educação terciária para dar suporte à política de competências do governo, foi lançado um esquema de empréstimos reembolsáveis em função dos rendimentos, denominado FEE HELP. Os alunos pagam seus empréstimos por meio do sistema tributário no momento em que os seus rendimentos forem superiores ao limiar de pagamento obrigatório estabelecido pelas autoridades fiscais da Austrália. Como esse sistema já existia para os estudantes universitários (HECS, na sigla em inglês), a sua implementação foi relativamente fácil.

Cingapura. Em uma tentativa de se diferenciar das outras economias do sudeste asiático, Cingapura deixa claro que os estudantes podem aprender em diferentes fases das suas vidas e que o caminho acadêmico não é o único para atingir bons resultados no mercado de trabalho. A VET também mostra resultados invejáveis, com até 90% dos formados pelo Instituto de Educação Técnica (ITE, na sigla em inglês) encontrando trabalho nas suas áreas de escolha. Com a finalidade de promover e facilitar a graduação VET, Cingapura investiu a mesma quantidade de dinheiro público em cada estudante, sem levar em consideração se se trata de um aluno de formação profissional ou do ensino secundário que entrará em uma universidade de prestígio. Ao subsidiar a educação superior e a formação profissional da mesma forma, Cingapura eleva o perfil dos programas VET e atrai estudantes de alto desempenho para eles.

Fontes: Hoeckel, et al., 2008; OECD, 2010b; Schleicher, 2011.

Os responsáveis pelas políticas públicas precisam avaliar até que ponto são sustentáveis os seus sistemas de financiamento e quais são os fatores que podem influenciar o custo do desenvolvimento de competências no futuro. Entre esses fatores podem estar mudanças demográficas, se a participação na educação aumentará ou diminuirá e se vai aumentar o custo unitário da educação superior. Manter uma perspectiva de longo prazo pode ajudar os países a adotar reformas que podem não ter um efeito imediato. Por exemplo, até mesmo em condições econômicas de austeridade fiscal, recessão/ recuperação econômica, os governos tendem a enfatizar políticas que suportam a criação de postos de trabalho, em lugar da oferta de competências. Entretanto, cortar os investimentos em competências em tempos de crise e de consolidação fiscal não é eficiente a longo prazo. Pelo contrário, os governos devem garantir que os pacotes de incentivos fiscais alavanquem os benefícios para o desenvolvimento e a demanda de competências, assim como para atingir outros objetivos. Quando os governos precisam cortar os orçamentos, devem fazê-lo de tal forma que se minimize o impacto sobre a oferta futura de competências e sobre os grupos mais vulneráveis dentro desse sistema. Há determinadas medidas que podem ser especialmente úteis em momentos críticos, e as abordagens estratégicas que combinam medidas de emergência com investimentos a longo prazo podem transformar a crise em oportunidade.

Eliminar as barreiras para investir na educação continuada

Preparar os jovens para a sua incorporação no mercado de trabalho por meio da educação e do treinamento é apenas uma das facetas do desenvolvimento de competências; os adultos em idade produtiva também precisam desenvolver as suas competências para poder progredir na carreira e atender às demandas em constante mutação do mercado de trabalho. Além disso, há provas contundentes de que as competências básicas perdem valor rapidamente conforme as pessoas envelhecem, por isso a educação continuada adquire uma importância especial nos países onde as populações estão envelhecendo[23].

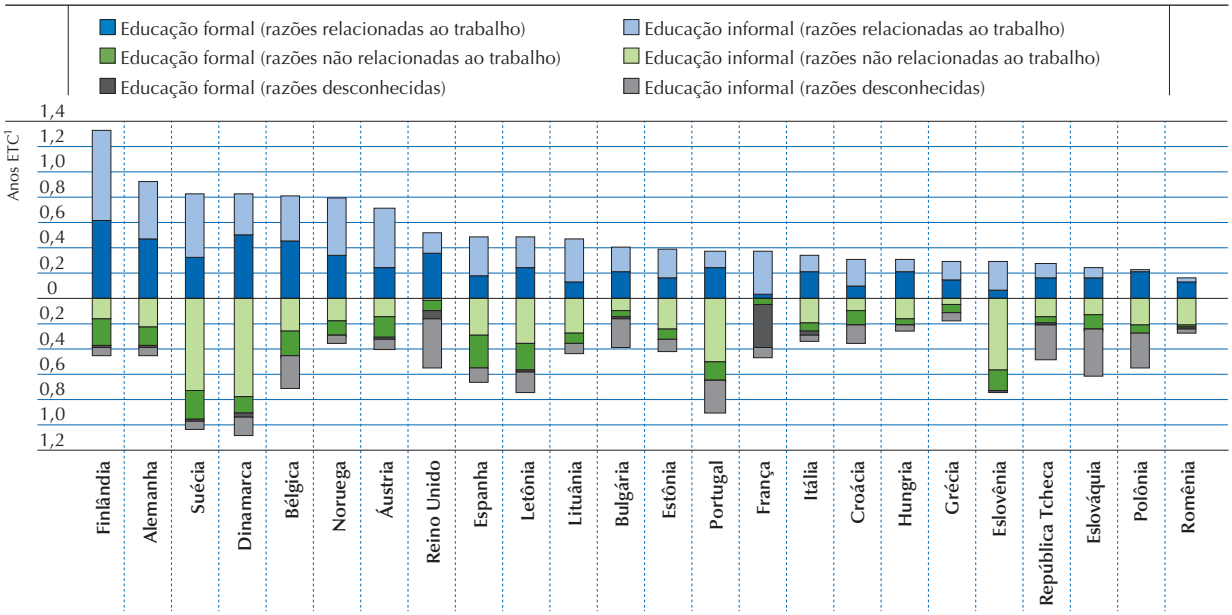
Uma ampla gama de atividades de aprendizagem para adultos, em período integral ou parcial, é oferecida por diversos fornecedores para atender a diversas necessidades de aprendizagem. Essas atividades incluem desde o treinamento relacionado ao trabalho de funcionários, educação formal para adultos, cursos de segunda oportunidade para obter uma qualificação mínima ou competências básicas de leitura e aritmética, cursos de idiomas para imigrantes e programas de treinamento focados no mercado de trabalho para as pessoas que procuram emprego, até atividades de aprendizagem para aperfeiçoamento pessoal ou lazer. A aprendizagem também pode ser realizada de maneira informal e por meio da experiência no local de trabalho.

Alguns países são mais bem-sucedidos do que outros no incentivo à educação e ao treinamento continuados (figura 1.5). As diferenças entre os países também surgem quando nos concentramos no tipo de educação e treinamento proporcionado. Na Finlândia, a participação tem como foco principal a educação e o treinamento relacionados com o trabalho, tanto formal quanto informal, enquanto a Dinamarca e a Suécia apresentam taxas mais elevadas de participação na educação e no treinamento não relacionados com o trabalho[24].

• Figura 1.5 •

Número esperado de anos de educação e treinamento formal e informal relacionados ao trabalho durante a vida profissional

Por adulto entre 25 e 64 anos



1. Anos equivalentes a tempo completo (ETC) indicam o tempo que uma pessoa dedica à educação formal e não formal e ao treinamento em base de período integral.

Fonte: Pesquisa sobre Educação de Adultos (2005-2008) da União Europeia.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607157

Há uma série de fatores que determinam a propensão dos indivíduos a se engajar na educação para adultos. As políticas de competências na educação e no treinamento de adultos precisam identificar e eliminar as barreiras institucionais e situacionais que impedem que os indivíduos participem da educação e do treinamento. Pesquisa realizada em diversos países europeus mostra que a falta de tempo é a razão mais frequentemente mencionada para a falta de participação (tabela 1.1).

Tabela 1.1

Principais obstáculos para a participação na educação e treinamento de adultos

Porcentagem

	Áustria	Dinamarca	Finlândia	França	Alemanha	Países Baixos	Noruega	Portugal	Espanha	Suécia	Reino Unido
Sem obstáculos	34,6	45,7	32,9	22,7	29,6	35,2	22,8	24,8	35,1	38,2	27,6
Obstáculos relacionados à falta de tempo	28,3	27,7	31,5	36,1	35,8	33,9	36,8	31,9	35,2	27,8	39,4
Obstáculos relacionados ao trabalho	15,2	16,7	16,9	19,7	18,7	14,4	16,9	17,9	19,8	13	15,7
Obstáculos relacionados à família	17,9	17,3	16,5	19	21,6	17,2	17,8	19,9	17,4	15,6	26,2
Percepção de ser velho demais	10,8	5,3	16	13,9	14,5	14,9	10,8	13,9	10,6	11,2	11,8

Nota: A soma das porcentagens não é 100 porque os entrevistados podiam selecionar mais de um item de uma lista de 16. Os itens incluídos nesta tabela estão agrupados em categorias agregadas.

Fonte: Chisholm, L. et al. (2004).

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607480

Quando perguntado sobre o que ajudaria as pessoas a superar os obstáculos para o treinamento, as respostas mais comuns foram: horário de trabalho flexível (21%), programas de estudo individualizados (20%) e acesso a informação e orientação de boa qualidade (14%)[25]. Em geral, as barreiras situacionais, como limitações de tempo relacionadas com o trabalho ou a família, tendem a estar indiretamente vinculadas com uma gama mais ampla de políticas de bem-estar social ou do mercado de trabalho, tais como as relacionadas com o cuidado dos filhos, enquanto que as barreiras institucionais, como horário inflexíveis ou locais geograficamente distantes, altas taxas para o usuário ou exigências de entrada estão mais diretamente vinculados com a forma como é proporcionada a educação para os adultos. Essas questões devem ser solucionadas em conjunto com outras intervenções políticas. A OCDE identifica uma série de abordagens das políticas que podem ajudar a eliminar alguns desses obstáculos[26]. Entre elas:

- **Maior transparência:** Fazer com que os benefícios da educação de adultos e do treinamento sejam mais transparentes ajuda a aumentar a motivação dos usuários para investir na educação de adultos e no treinamento. Os governos podem proporcionar melhores informações sobre os benefícios econômicos (incluindo salários líquidos depois dos impostos, emprego e produtividades) e dos benefícios não econômicos (entre eles a autoestima e o aumento da interação social), da educação para adultos.
- **Informação e orientação para alunos em potencial:** As pessoas menos capacitadas tendem a ser menos conscientes das oportunidades de educação e treinamento ou podem achar que as informações disponíveis são confusas. É necessária uma combinação de informações online, atualizadas e de fácil localização, assim como uma orientação personalizada e serviços de assessoria para ajudar os indivíduos a definir suas próprias necessidades de treinamento e identificar os programas adequados, além da informação sobre possíveis fontes de financiamento.
- **Reconhecer os resultados da aprendizagem:** Uma certificação clara dos resultados da aprendizagem e o reconhecimento da aprendizagem informal também são incentivos para o treinamento. É preciso desenvolver normas transparentes, integradas no marco das certificações nacionais, juntamente com sistemas de avaliação confiáveis. O reconhecimento da aprendizagem prévia também pode reduzir o tempo necessário para se obter uma determinada qualificação ou diploma e, portanto, o custo dos rendimentos não recebidos.
- **Entrega flexível de programas relevantes:** É essencial assegurar que os programas sejam relevantes para os usuários e flexíveis no seu conteúdo e na forma como são entregues (tempo parcial, horários flexíveis) para se adaptar às necessidades dos adultos. Alguns países adotam o "balcão único", com diferentes serviços na mesma instituição. Essa abordagem tem excelente relação custo-benefício porque consolida a infraestrutura e o corpo docente e torna mais convenientes a educação e o treinamento continuado. A educação à distância e os recursos educacionais abertos (quadro 1.12) melhoraram significativamente a capacidade dos usuários de adaptar a aprendizagem a suas vidas.

Quadro 1.12 **Recursos Educacionais Abertos (REA)**

O termo "Recursos Educacionais Abertos" (REA) foi cunhado pela UNESCO há mais de uma década para denominar os recursos didáticos digitais disponíveis de forma gratuita (na sua maioria online, mas algumas vezes impressos) para professores, educadores, instituições, alunos e estudantes independentes. Em janeiro de 2007, a OCDE identificou mais de 3.000 cursos abertos disponíveis de mais de 300 universidades do mundo inteiro. Desde que o Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT, na sigla em inglês) lançou o OpenCourseWare (OCW) em 2011, são cada vez mais numerosas as instituições que desenvolvem e utilizam os REA. Os acordos de licenciamento, como Creative Commons, oferecem uma proteção adequada da propriedade intelectual dos referidos recursos. Considerando-se seus benefícios em termos de acesso, qualidade e relação custo-benefício, a abordagem dos REA mudará sem dúvida não só o modelo de negócios de muitas instituições educacionais, mas também o sistema educacional propriamente dito. O MIT anunciou planos para uma nova iniciativa, a MITx, que essencialmente combina o conceito dos cursos abertos com oportunidades de credenciamento.

O trabalho da OCDE sobre os REA oferece algumas recomendações sobre políticas que devem ser seguidas nos âmbitos internacional, nacional, intermediário e institucional.

- A legislação na área de direitos autorais deve ser harmonizada e padronizada no âmbito internacional para avançar na direção de uma forma mais generosa de considerar o uso de materiais digitais para a educação. A legislação na área de direitos autorais foi identificada como um dos principais obstáculos para os REA.
- A OCDE recomenda o uso de padrões abertos e licenças de programas de código aberto.
- As parcerias público-privadas podem promover eficazmente os REA porque combinam o know-how e os recursos dos dois setores, ao mesmo tempo em que partilham e reduzem os riscos.
- Como muitos usuários dos REA são independentes e os utilizam para a aprendizagem informal, esses recursos proporcionam uma forma de favorecer a aprendizagem durante toda a vida e uma maior participação na educação superior e de fechar a brecha entre a aprendizagem formal, não formal e informal.
- É preciso promover uma abordagem holística de todos os tipos de recursos de aprendizagem digital e de todas as partes do sistema educacional para maximizar os benefícios.
- As instituições, especialmente as de educação superior, devem ser incentivadas a participar nos REA com uma estratégia bem fundada de tecnologia da informação, incluindo questões de e-learning.

Fonte: OCDE (2007).

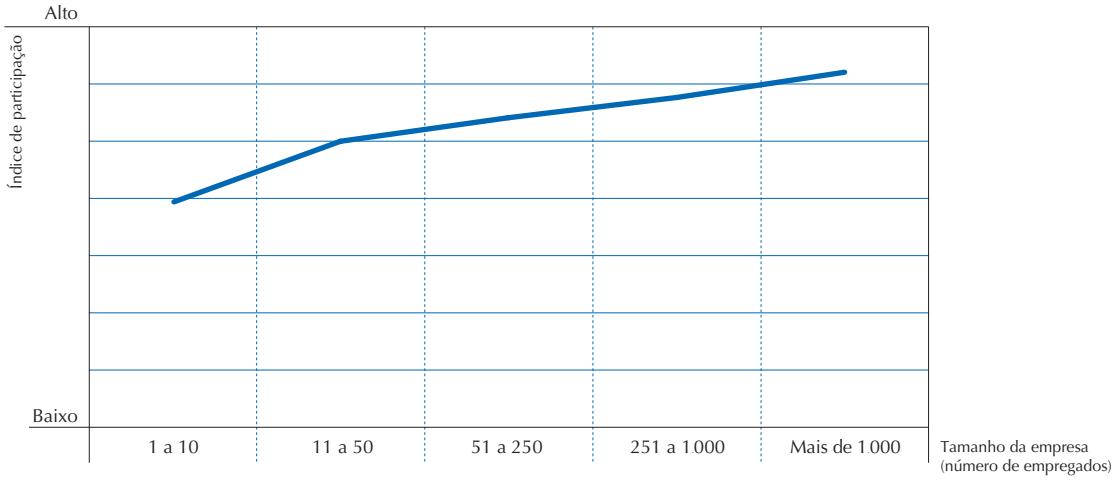
As características do local de trabalho ou do empregador também causam um impacto sobre a decisão de participar ou não da aprendizagem em um período mais tardio da vida (figura 1.6). Na maior parte das vezes, o desenvolvimento das competências é proporcionado pelas grandes empresas: a participação em atividades de treinamento é 50% menor nas pequenas e médias empresas do que nas grandes, principalmente porque o treinamento no local de trabalho proporcionado pelas pequenas e médias empresas não é formalmente reconhecido[27].

Frequentemente, os sindicatos estimulam a disponibilidade de treinamento no local de trabalho e ajudam a corrigir as desigualdades relacionadas com idade, competências e gênero no acesso ao treinamento[28].

• Figura 1.6 •

Índices de participação na educação e treinamento formal e informal

De 25 a 65 anos de idade, por tamanho da empresa, média do país



Nota: Este número é baseado nos resultados do estudo de campo do PIAAC, não em amostras representativas e, portanto, é meramente ilustrativo.
Fonte: Dados do estudo de campo do PIAAC (2010).

Todas as empresas, mas particularmente as pequenas e médias, precisam superar diversos obstáculos para investir no treinamento dos seus empregados. Esses obstáculos incluem falta de tempo, pressões por volume de trabalho, recursos e custo; documentação complicada e burocracia, falta de competências empresariais e gerenciais, experiência, dados e suporte, cultura operacional que não inclui o treinamento, necessidades de aprendizagem não atendidas pelo treinamento oferecido, falta de conscientização e posição no mercado[29]. Análises recentes realizadas em países selecionados da OCDE confirmam que um dos maiores obstáculos para que as PMEs participem no desenvolvimento de competências e nas atividades de treinamento é a carência de treinamento personalizado[30]. As empresas relatam que o treinamento disponível costuma ser genérico e que o gerenciamento mais sofisticado e o treinamento técnico de que elas precisam ou não está disponível ou é muito caro[31]. As pequenas e médias empresas tendem mais a recorrer ao desenvolvimento informal de competências em vez do formal e obtêm melhores resultados das atividades informais do que das formais[32]. Portanto, as políticas poderiam se concentrar em oferecer incentivos para que as organizações e fornecedores de treinamento formal reconheçam o desenvolvimento informal de competências com as qualificações ou os diplomas adequados (quadro 1.13).

Como as PMEs têm uma quantidade limitada de recursos que podem alocar para atividades de treinamento, é preciso estimular a concentração de recursos e os acordos de colaboração entre elas[33]. As políticas também poderiam incentivar coinvestimentos tanto financeiros como em bens, entre as empresas que recebem assessoria e atividades de treinamento financiadas com recursos públicos. As intervenções da política, tais como o desenho e a difusão de auditorias de competências e outras ferramentas de avaliação, são necessárias para ajudar as PMEs a sistematizar as suas práticas de treinamento (quadro 1.14). As políticas públicas devem ser coordenadas nos âmbitos nacional, regional e local para ajudar as PMEs a identificar as suas necessidades de treinamento e determinar as melhores opções para os seus negócios.

Alguns países estabelecem esquemas de arrecadação fiscal para aumentar as contribuições financeiras dos empregados para o treinamento e garantir um orçamento de treinamento confiável, independente dos recursos públicos[34]. Em alguns países, os pagamentos para esses esquemas são obrigatórios, enquanto em outros é o setor privado que dá início aos esquemas. Esses esquemas tentam solucionar as situações em que os empregadores "caçam" trabalhadores treinados dos seus concorrentes em lugar de investir nas competências do seu próprio pessoal. Frequentemente, isso faz com que os outros empregadores não queiram proporcionar treinamento, e o resultado pode ser um baixo investimento geral no desenvolvimento de competências[35].

Quadro 1.13 **Iniciativa australiana de treinamento certificado**

O governo da Austrália desenvolveu modelos de financiamento em que o poder aquisitivo é responsabilidade dos clientes. Isso inclui os modelos orientados pelo setor e pelas empresas, nos quais o poder aquisitivo é responsabilidade do setor industrial, da empresa ou do negócio. Esses modelos orientados pelos "clientes" ou pela "demanda" diferem dos modelos orientados pelos "insumos" em que os fornecedores de treinamento são financiados diretamente. Um objetivo-chave da política desses modelos é estimular o treinamento certificado e garantir que seja relevante para o desenvolvimento da força de trabalho e as necessidades de capacitação do cliente.

Um exemplo de um desses modelos é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Força de Trabalho. De acordo com esse modelo, o financiamento é proporcionado tanto pela empresa quanto pelo governo da Austrália para dar apoio ao desenvolvimento da força de trabalho e às necessidades do negócio identificadas pela empresa. O cofinanciamento é baseado em uma escala de contribuições que variam de 33% a 66%, dependendo do tamanho da empresa. O financiamento é concedido à empresa ou a um consórcio de empresas que celebram um acordo de parceria com um fornecedor de treinamento para realizar o treinamento necessário.

O suporte financeiro está disponível somente para cursos de treinamento certificados em todo o país. Eles cobrem uma ampla gama de programas e qualificações baseados nas competências (mais de 2.000 cursos e quase 20 mil módulos) desenvolvidos pelos Conselhos de Competências da Indústria. Esses cursos são certificados pelo Conselho Nacional de Padrões de Competências e estão em conformidade com o disposto pelo Sistema Australiano de Qualificações. Dentro do modelo do Fundo de Desenvolvimento da Força de Trabalho Nacional, os Conselhos de Competências da Indústria proporcionam assistência durante o processo de aplicação, incluindo assessoria para o treinamento certificado nacional que é relevante para as necessidades identificadas de desenvolvimento da força de trabalho das empresas.

Ao dar suporte somente ao treinamento certificado, o governo está de fato "comprando" um benefício que é para uso do empregado e do seu próximo empregador, assim como do seu empregador atual. Isso soluciona uma importante falha do mercado, especificamente uma carência potencial de incentivos aos empregadores para financiar o desenvolvimento de competências gerais ou transferíveis porque outro empregador poderia usufruir dos benefícios do seu investimento. No entanto, os indivíduos recebem muito mais financiamento do governo do que as empresas.

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Força de Trabalho (National Workforce Development Fund); *www.deewr.gov.au/Skills/Programs/Skill- Training/nwdf*

Quadro 1.14 **Incentivar o treinamento nas pequenas e médias empresas**

Na Coreia, um fornecedor de treinamento privado ou público pode receber subsídios públicos se realizar uma parceira ou um consórcio com PMEs no qual as instalações ou os equipamentos do fornecedor sejam utilizados para o desenvolvimento de competências. Os subsídios podem cobrir os custos das instalações, os equipamentos e os salários do pessoal de treinamento. O gasto do governo no programa vem aumentando desde 2003. Em 2009, foram destinados ao programa 78,3 bilhões de wons (aproximadamente US$ 69 milhões) para treinar 231 mil empregados de 111 mil pequenas e médias empresas.

Em separado, PMEs podem receber subsídios públicos para cobrir parte dos custos relacionados com a organização da aprendizagem no local de trabalho. As atividades específicas elegíveis para o financiamento incluem atividades de grupos de estudo, criação de espaços de estudo, programas de aprendizagem de alta qualidade, desenvolvimento de redes de aprendizagem e programas de treinamento no local de trabalho. Essa iniciativa teve início em 2006. Em 2009, os subsídios foram aplicados em atividades de aprendizagem organizadas em 307 PMEs. Em outros casos, quando os empregados das PMEs participam dos treinamentos oferecidos por fornecedores privados, e o Ministério do Trabalho e do Emprego considera que as atividades são essenciais para as atividades básicas das PMEs, os custos do treinamento e parte dos custos da mão de obra podem ser subsidiados.

O governo fornece serviços aperfeiçoados de emprego e treinamento para ajudar os empregados e os trabalhadores não regulares das pequenas e médias empresas a desenvolver eles mesmos as suas competências profissionais e a conseguir melhores empregos. Segundo o Programa de Promoção e Amadurecimento no Trabalho (JUMP, na sigla em inglês), os empregados e os trabalhadores não regulares das PMEs podem realizar cursos de treinamento por módulos durante os finais de semana ou no período noturno durante a semana.

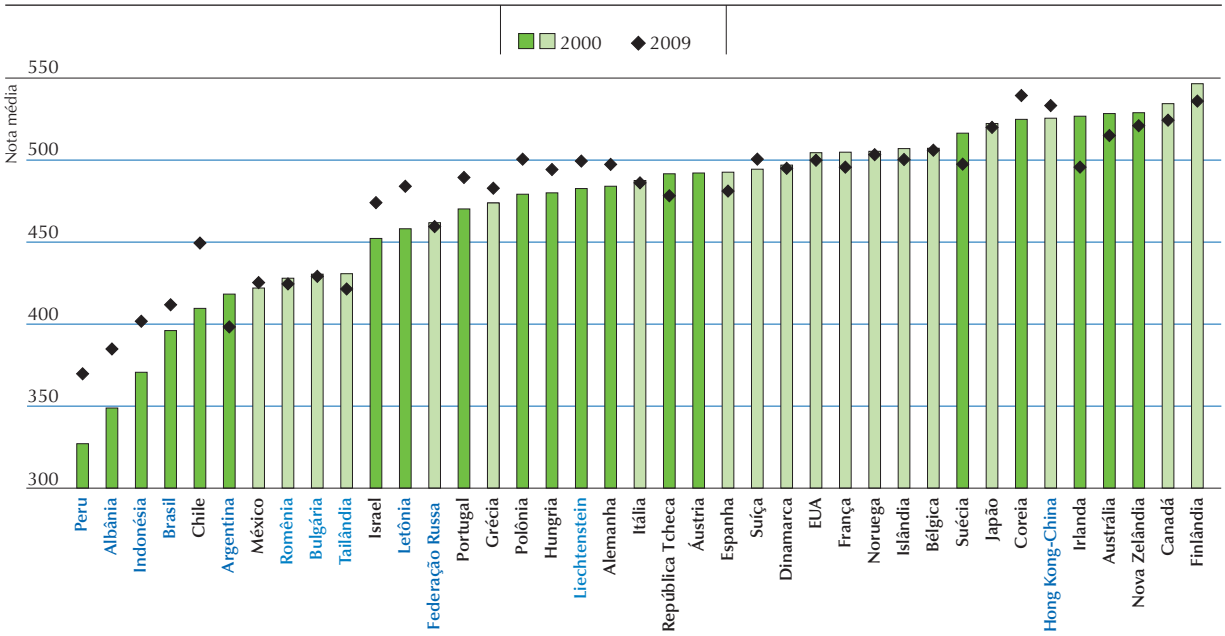
Somente em 2009, foram destinados ao programa 13,8 bilhões de wons (aproximadamente US$ 12,1 milhões), beneficiando mais de 52 mil pessoas.

Fonte: Instituto Coreano de Pesquisa para a Educação e o Treinamento Profissional (KRIVET), *eng.krivet.re.kr/eu/index.jsp*

O desenho desses esquemas varia na sua cobertura (universal, setorial ou regional), no método de cobrança e na obrigação de contribuir[36]. Na França, por exemplo, desde 1925 as empresas são obrigadas a pagar o equivalente a 0,5% dos salários como taxa de aprendizagem. O Brasil tem uma contribuição de 1% sobre a folha de pagamento de todas as empresas industriais, com contribuições adicionais para as que têm mais de 500 empregados. Quebec utiliza o sistema "treinar ou pagar", no qual os empregadores devem contribuir com uma determinada quantia para um fundo de treinamento. Os esquemas de arrecadação fiscal não são novos e, devido à sua variedade, são em geral difíceis de avaliar. Não obstante, um estudo[37] conclui que as taxas tendem a ser aceitas pelos empregadores com maior facilidade se são focadas de forma setorial ou regional em vez de universal, e se a arrecadação for administrada localmente. Considerando essas descobertas, os empregadores deveriam participar ativamente da concepção desse tipo de esquema.

• Figura 1.7 •

Mudanças nas competências de leitura dos estudantes de 15 anos, entre 2000 e 2009, medidas pelo PISA



Notas: Devido a um boicote ao PISA, em algumas escolas austríacas não foi possível garantir a comparabilidade dos dados de 2009 com os de avaliações anteriores. Sendo assim, os dados da Áustria foram excluídos das comparações da tendência.
As barras de cor mais escura mostram mudanças estatisticamente significativas de 2000 a 2009.
Os países da OCDE estão em preto, e as economias e países parceiros estão em azul.
Fonte: OCDE, *PISA 2009 Database*, Tabela V. 2.1.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607195

Aumentar a qualidade da educação

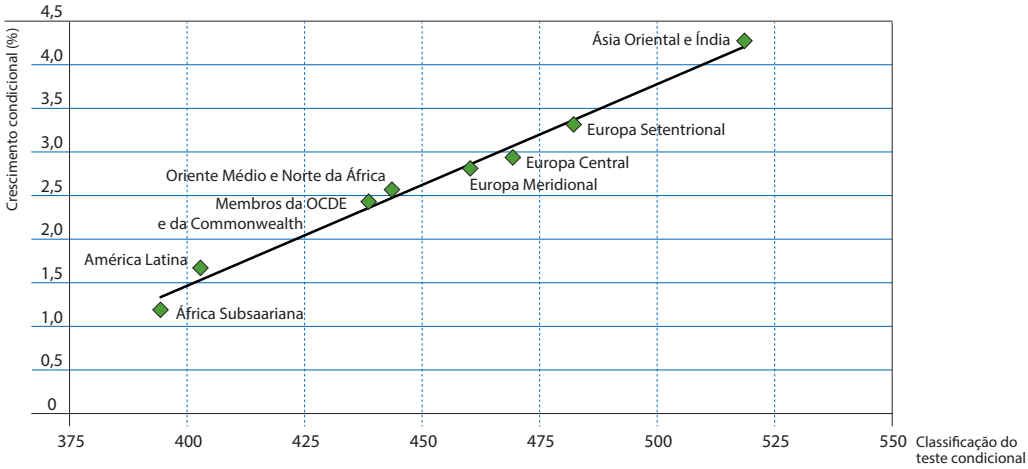
Os governos devem melhorar a qualidade da educação e do treinamento em todos os níveis para que o investimento em desenvolvimento de competências seja eficaz e as pessoas concluam a sua educação não só com um título ou diploma, mas também com as competências correspondentes. No que se refere à formação inicial, os resultados obtidos pelo PISA na última década mostram que enquanto alguns países desenvolveram significativamente as competências dos estudantes entre 2000 e 2009, outros estão estagnados ou até pioraram (figura 1.7)[38]. Em alguns países, números consideráveis de estudantes não tinham adquirido as competências mais básicas no fim da escolaridade obrigatória. Ainda assim, a pesquisa mostra uma forte relação entre maiores competências e crescimento econômico (quadro 1.15).

As exigências impostas sobre os professores para melhorar as competências dos alunos não devem ser subestimadas[39]. Obviamente, os professores devem conhecer bem as matérias que ensinam para ser capazes de usar diferentes métodos e, se for necessário, mudar as abordagens para otimizar a aprendizagem. Também precisam ter um amplo repertório de estratégias de ensino, a capacidade de combinar abordagens e o conhecimento de como e quando utilizar determinados métodos e estratégias. Os professores devem ser capazes de trabalhar em colaboração com outros professores e profissionais ou paraprofissionais da mesma organização ou de outras, em redes de comunidades profissionais e nos diferentes arranjos de parcerias, sendo inclusive mentores de outros professores. Além disso, devem adquirir fortes competências tecnológicas e a capacidade de utilizar a tecnologia como uma ferramenta de ensino e como sistemas de gestão da informação para acompanhar a aprendizagem dos alunos[40].

Quadro 1.15 **Relação entre educação e crescimento econômico**

Pesquisas baseadas na premissa de que as pessoas com melhores competências constantemente agregam valor à economia por meio de novas ideias mostram que os melhores resultados econômicos resultantes do aperfeiçoamento das competências atenuam a magnitude do efeito dos ciclos econômicos. De acordo com estimativas, o valor econômico, a longo prazo, de melhorar o desempenho dos estudantes em 25 pontos no PISA, ou aproximadamente um semestre de educação formal, durante os próximos 20 anos – o que foi obtido por países como Brasil, Chile, Indonésia, Israel, México Polônia, Portugal ou Turquia, pelo menos em determinadas áreas, durante a última década – é de US$ 115 trilhões durante a vida profissional dos indivíduos nascidos em 2012. Mesmo que o impacto estimado das competências seja duas vezes maior do que o verdadeiro efeito sobre o crescimento, o valor atual resultante da bem-sucedida reforma escolar ainda supera em muito os custos de qualquer melhoria possível.

Desempenho educacional e crescimento econômico nas regiões do mundo



Notas: Gráfico de uma regressão de variáveis agregadas do índice médio anual de crescimento (em porcentagem) do PIB real por pessoa em 1960-2000, no nível inicial do PIB real por pessoa em 1960 e a média de resultados dos testes de aproveitamento de estudantes internacionais (a média das variáveis incondicionais agregadas a cada eixo). Representação baseada na base de dados derivada da OCDE (2010d).

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607214

A figura anterior mostra o crescimento regional do PIB real por pessoa entre 1960 e 2000 em relação à média de resultados em testes, uma vez aceitas as diferenças iniciais do PIB por pessoa em 1960. As taxas de crescimento anual regional, que variam de 1,4% na África Subsaariana a 4,5% na Ásia Oriental, correspondem a uma linha reta. Quando acrescentado a esse modelo, o rendimento escolar não está relacionado com as diferenças na taxa de crescimento. O número implica que, depois de contabilizados os níveis de rendimentos iniciais, o crescimento da região durante as quatro décadas esteve relacionado com as competências cognitivas observadas.

Fonte: OCDE, 2010d.

Muitos sistemas educacionais enfrentam o enorme desafio de contratar os professores necessários para garantir que a participação na educação proporcione os resultados de aprendizagem esperados, principalmente nas áreas onde há escassez, e reter esses professores depois de contratados. Isso é uma preocupação muito especial em países de média e baixa renda com um crescimento da população jovem e índices de participação em elevação. Mesmo assim, há uma série de países que tiveram sucesso em melhorar a adequação entre a oferta e a demanda de docentes, até mesmo em contextos difíceis (quadro 1.16).

A questão da oferta e da demanda de docentes é complexa e multidimensional, porque reflete diversos desafios: como ampliar o estoque de professores qualificados, como solucionar a escassez de professores em áreas específicas, como contratar professores nos lugares em que há maior necessidade, como distribuí-los de forma equitativa e eficiente e como reter os professores qualificados ao longo do tempo. São necessárias políticas de respostas em dois níveis. O primeiro está relacionado com a própria natureza do trabalho docente e com o ambiente de trabalho dos professores. Essas políticas deveriam tratar de melhorar o status geral da profissão e a posição competitiva no mercado de trabalho. O segundo diz respeito a respostas e incentivos mais específicos para a falta de docentes de um determinado tipo, a partir do reconhecimento de que não há um mercado de trabalho único para os docentes e sim um conjunto de mercados, que se diferenciam por tipo de escola e características tais como a área de especialização. A remuneração competitiva e

outros incentivos, as perspectivas e a diversidade da carreira, assim como proporcionar aos docentes responsabilidades como profissionais são partes importantes das estratégias para atrair os professores mais talentosos para as escolas com maiores desafios. Campanhas ativas de recrutamento podem enfatizar a natureza gratificante da docência como profissão e tentar atrair grupos que, de outra forma, não teriam considerado o ensino como carreira.

Quadro 1.16 **Aumento das matrículas e melhoria da qualidade no Brasil**

O Brasil é um bom exemplo de país onde a lógica do desenvolvimento econômico levou a melhorias significativas na qualidade do ensino. A economia brasileira não podia mais depender da mão de obra barata se o país quisesse passar para uma economia baseada no valor agregado e globalizada.

Embora a Constituição de 1988 garanta o direito à educação pública e gratuita para as crianças entre 7 e 15 anos (oito anos obrigatórios), com uma estrutura descentralizada e uma pequena parte do orçamento dedicada à educação, as escolas continuavam a proporcionar somente três ou quatro horas de aula por dia.

Em 1995, 90% das crianças de 7 anos estavam matriculadas na escola, mas somente a metade delas concluía a 8ª série. Os alunos precisavam, em média, de 12 anos para concluir o ensino obrigatório, devido principalmente à repetência e à evasão escolar. Segundo Simon Schwartzman, um conhecido cientista político do Brasil, o que leva os alunos a abandonar a escola não é a atratividade dos empregos, e sim a má qualidade do ensino e o currículo irrelevante.

O presidente Fernando Henrique Cardoso, eleito em 1994, começou um programa de reforma educacional que foi mantido pelos presidentes posteriores. A reforma combina medidas de qualidade e equidade para atender ao aumento das matrículas em todas as regiões do país. O objetivo principal dessa reforma era melhorar a qualidade e a quantidade dos professores, proporcionar currículos relevantes e estimular as famílias pobres a matricular seus filhos na escola e a concluir o ensino obrigatório.

Os recursos investidos na educação aumentaram consideravelmente: de 4% do PIB em 2000 para 5,2% do PIB em 2009. Os índices de alunos que terminam o ensino secundário também aumentaram, e em 2006 os anos de ensino obrigatório passaram a ser 11 (embora nem todos os alunos concluam o ensino obrigatório). Atualmente, o Brasil oferece educação pública básica a mais de 95% da população. As reformas incluem:

- estabelecer sistemas de avaliação utilizando padrões de comparação internacionais;
- estimular os Estados e municípios a implementar medidas para melhorar a educação;
- aplicar fórmulas de financiamento baseadas nos alunos e que distribuam equitativamente os recursos dentro dos Estados; e
- proporcionar transferências condicionais de dinheiro para que as famílias saiam da pobreza por meio da educação.

Fonte: OCDE (2011c).

Onde a docência é considerada uma profissão atraente, o seu status pode melhorar ainda mais mediante um recrutamento seletivo que faça os professores sentirem que seguem uma carreira almejada por bons profissionais. A formação inicial dos docentes é outra parte importante da equação para garantir a oferta de professores de alta qualidade a longo prazo. Entretanto, seja qual for o nível da educação dos professores antes de começar a sua vida profissional, não é possível pensar que estão preparados para enfrentar todos os desafios que surgirão durante a sua carreira. É necessário um desenvolvimento contínuo de alta qualidade para garantir que todos os professores sejam capazes de atender às demandas das diferentes populações estudantis, de utilizar eficazmente os dados para dirigir a reforma, de obter o engajamento dos pais e de se tornar agentes ativos do seu próprio desenvolvimento profissional.

Além da qualidade dos professores, o PISA identificou uma série de outros fatores relacionados com um melhor rendimento nas escolas[41]. Em primeiro lugar, os dados mostram que tendem a conseguir melhores resultados os países e escolas que esperam que todos os seus alunos tenham um bom desempenho, que desejam trabalhar na sua aprendizagem, onde há um bom relacionamento entre alunos e professores e onde os professores mantenham alta a moral. Os dados do PISA também mostram que as escolas com maior autonomia para determinar seus currículos e para alocar recursos tendem a mostrar um melhor desempenho dos alunos, desde que essas escolas tenham uma gestão efetiva do conhecimento e mecanismos de prestação de contas. Em segundo lugar, em praticamente todos os sistemas educacionais de alto desempenho, é responsabilidade das escolas e dos professores trabalhar com todos os alunos e seus diversos interesses, capacidades e ambientes socioeconômicos, sem ter a opção de fazer com que os alunos repitam o ano escolar ou sejam transferidos para outros cursos ou tipos de escola com menores exigências de desempenho. Alguns países experimentaram com sucesso ambientes de aprendizagem inovadores (quadro 1.17).

Quadro 1.17 **Ambientes de aprendizagem inovadores**

As análises da OCDE consideram que os ambientes de aprendizagem de alta qualidade precisam fazer da aprendizagem um tema central e estimular o compromisso; assegurar que a aprendizagem seja social e frequentemente colaborativa; estar muito conscientes das motivações dos alunos; ser muito perceptivos em relação às diferenças individuais, entre elas as que se referem aos conhecimentos prévios; usar avaliações que insistam na realimentação formativa e promover as conexões entre as atividades e os assuntos, dentro e fora da escola.

Europaschule, em **Linz (Áustria).** Essa escola secundária piloto é afiliada a uma faculdade de formação de docentes e funciona como um centro de treinamento prático de professores-alunos dentro da escola e como uma escola que oferece e pesquisa empiricamente as condições ideais de aprendizagem. A escola enfatiza a aprendizagem de idiomas e os contatos internacionais, mas os estudantes também podem optar por um programa de ciências, arte ou mídia. Os estudantes aprendem em grupos heterogêneos e flexíveis. Os métodos incluem o ensino aberto, no qual os alunos trabalham em função de programas semanais. É oferecido feedback individual do desempenho e do comportamento dos estudantes por meio de portfólios que incluem os relatórios dos professores e a autoavaliação dos alunos. Com base nesse feedback, os estudantes podem preparar aulas de regularização e planos de recursos. O objetivo final dessa abordagem é que os estudantes autogerenciem seu aprendizado e estejam intrinsecamente motivados a aprender.

Escola de Ciências John Monash (Austrália). Esta escola secundária dedica-se ao ensino de matemática e de ciência para jovens de 15 a 18 anos de idade selecionados por seu alto desempenho. A escola, localizada no campus Clayton da Universidade Monash, trabalha com pessoal da universidade para desenvolver currículos e atividades cocurriculares semanais de vanguarda, inspirados na pesquisa, e para oferecer aos estudantes acesso a temas de aprimoramento de nível universitário. Quase sempre, os estudantes assistem em grandes grupos a aulas ministradas por vários professores, e são apoiados por pequenos grupos tutoriais e por meio de uma estreita supervisão do rendimento escolar. O ambiente físico pode ser configurado com flexibilidade e permite o acesso instantâneo a muitos recursos das tecnologias de informação e comunicação (TIC). Todos os estudantes têm um tablet, que é ao mesmo tempo uma ferramenta importante de aprendizagem e instrumento de comunicação eletrônica entre os estudantes e o corpo docente. São enfatizados o aprendizado profissional e o desenvolvimento pessoal.

Instituto Agrícola Pascal Baburizza (Chile). Essa é uma escola agrícola de educação profissional e treinamento (VET), onde estudam principalmente jovens das zonas rurais com histórico de desfavorecimento socioeconômico. Seu objetivo é proporcionar aos estudantes um equilíbrio interdisciplinar entre educação geral (ciência, matemática, idiomas), assuntos agrícolas (horticultura, irrigação e pecuária) e trabalho prático empregando técnicas agrícolas sustentáveis. Também é dado destaque à aprendizagem de competências comportamentais, como a capacidade de comando, a iniciativa e a honestidade. Os professores atuam como mentores para dar orientação e apoio a grupos de dez estudantes. As avaliações nacionais revelam que as notas de idiomas e matemática melhoraram de forma constante entre esses estudantes, do mesmo modo que os índices de graduação.

Fonte: OCDE, Projeto de Ambiente de Aprendizagem Inovador.

Um recente estudo da OCDE enfatiza também que os benefícios da educação e da atenção na primeira infância podem ser muito importantes, mas dependem da qualidade dos serviços prestados[42]. A qualidade nesse nível de educação pode ser assegurada ao se estabelecer metas e regulamentos, desenhando e implementando currículos e padrões, melhorando as qualificações, treinamento e condições de trabalho do corpo docente e envolvendo familiares e comunidade.

Os governos também podem ajudar a melhorar a qualidade da educação e do treinamento além da educação infantil e das escolas. As instituições de educação pós-secundária e terciária devem ser regidas por um claro marco de garantia de qualidade que atenda a finalidades de responsabilização e melhoria e que combine avaliações internas e externas sem que se transformem em uma sobrecarga burocrática ou financeira[43]. Na falta de um controle de qualidade, que pode assumir a forma de acordos contratuais, inspeções e autoavaliações, as oportunidades de treinamento no local de trabalho para os jovens podem se transformar simplesmente em mão de obra barata para as empresas[44]. Do mesmo modo, os governos podem ajudar a melhorar a qualidade desses programas mediante a criação de normas de qualidade da educação dos adultos e programas de treinamento, estabelecendo medições de desempenho e mecanismos de avaliação e difundindo informação sobre o fornecedor do serviço (quadro 1.18)[45].

Enquanto no mundo industrializado e na maioria das economias emergentes a questão da qualidade educacional está agora no primeiro plano das políticas relacionadas com as competências, uma visão global da oferta de competências deve levar em conta que grande parte do mundo ainda luta pelo Objetivo de Desenvolvimento do Milênio da ONU de obter a educação básica universal até 2015. Na África Ocidental, a taxa de matrícula em educação básica mal atinge 70%, e na África Meridional, Oriental e Central, está pouco acima de 80%. Ainda mais, as médias regionais ocultam as desigualdades dentro das regiões. Na África Oriental e Central, por exemplo, Eritreia e Djibuti têm índices de matrícula no ensino básico de 34% e 44% respectivamente, em comparação com os 98% alcançados em Burundi e Madagascar.

Quadro 1.18 **Estímulo à qualidade na educação dos adultos: o selo austríaco de qualidade**

O processo de outorgar selos de qualidade (Qualitätssiegel) foi introduzido na década de 1990 no Estado Federado de Alta Áustria como iniciativa do Fórum de Educação de Adultos, uma organização guarda-chuva que reúne todos os prestadores sem fins lucrativos que operam na região. O fórum elaborou um catálogo de critérios relacionados à natureza do treinamento, às qualificações da administração e dos instrutores, ao currículo, às instalações físicas e ao feedback por parte dos estudantes. Baseados nesses critérios, auditores certificados examinam os diferentes aspectos de toda organização que procure obter um selo de qualidade. Os 15 membros originais do Fórum de Educação de Adultos já se submeteram a essas auditorias, do mesmo modo que 260 instituições regionais e locais afiliadas a esses 15. Uma vez que o índice de aprovação foi quase de 100%, o selo de qualidade funciona menos com o objetivo de recusar selos de aprovação do que de proporcionar critérios que as organizações devem cumprir. Desde o ano 2000, as instituições privadas de educação de adultos com fins lucrativos que não são membros do Fórum de Educação de Adultos também podem solicitar essas auditorias para obter o selo de qualidade, como já ocorreu com 75 instituições não membros da Alta Áustria. Os critérios para outorgar o selo são continuamente atualizados.

Uma vez que o governo do Estado quer se assegurar de que seu vale individual de aprendizagem, o *Bildungskonto*, criado recentemente, seja usado em educação e treinamento de qualidade adequada, exige que os vales sejam usados somente em treinamento oferecido por organizações que tenham o selo de qualidade.

Fonte: OCDE (2005a), www.oie.co. at/ebqs.html

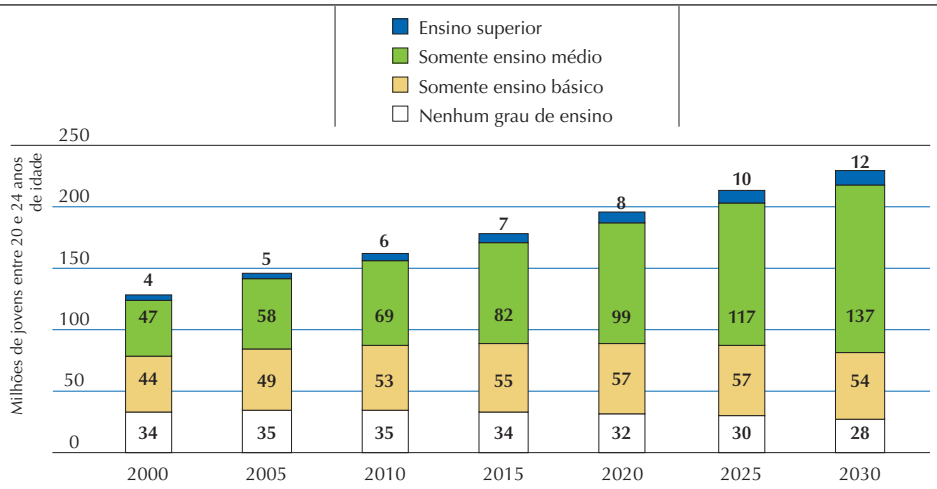
Muito menos crianças recebem educação do nível médio. Na África Ocidental, Oriental e Central, só 4 de cada 10 crianças estão matriculadas no nível médio, apesar de ter havido significativo progresso. Com base nas atuais tendências, 59% dos jovens africanos entre 20 e 24 anos de idade receberão educação do nível médio em 2030, em comparação com os atuais 42%. Isso equivale a 137 milhões de jovens dessas idades com educação média e 12 milhões com educação superior em 2030 (figura 1.8; OCDE/Banco Africano de Desenvolvimento/ UNDP/ UNECA, 2012).

Em alguns desses países, os programas de educação e de treinamento são prejudicados pela falta de infraestrutura e capacidade administrativa, como a ausência de esquemas de qualificações ou diplomas, de programas de treinamento de docentes, de equipamento para treinamento, de orientação vocacional e de informação sobre o mercado de trabalho. Além disso, a responsabilidade pelo treinamento frequentemente é dividida entre vários organismos que atuam de forma isolada, o que resulta em programas fragmentados e inconsistentes. Centralizar o treinamento no setor público pode ser impraticável e poderia distanciar mais da demanda os serviços de treinamento. Entretanto, é frequentemente possível conseguir maior eficácia ao assegurar que os organismos que oferecem serviços de treinamento adotem políticas comuns. O Programa de Desenvolvimento do Capital Humano do Marrocos (quadro 1.19) é um exemplo de como se podem conseguir melhoras sustentáveis.

• Figura 1.8 •

Participação projetada na educação entre africanos de 20 a 24 anos

Por nível educacional, 2000-2030



Fonte: OCDE/Banco Africano do Desenvolvimento/UNDP/UNECA, 2012.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607233

Quadro 1.19 **Programa de Desenvolvimento Humano do Marrocos**

As autoridades marroquinas atribuem importância particular ao desenvolvimento do capital humano e implementaram um impressionante conjunto de programas, instituições e incentivos fiscais para aumentar as capacidades educativas, melhorar a formação vocacional e promover o emprego para dar uma resposta mais eficaz às necessidades sociais e econômicas do país e aumentar a compatibilidade entre o treinamento e as oportunidades de emprego. O texto principal nesse campo é a Carta Nacional de Educação e Treinamento de 2000, que abrange todo o setor educacional, incluídas a educação básica e o treinamento profissional.

Há programas específicos para ajudar os jovens formados a encontrar emprego, adaptar o perfil dos solicitantes de emprego afetados por um longo período de desemprego e oferecer às empresas apoio financeiro para projetos de criação de novos postos de trabalho. Foram estabelecidos diversos programas de treinamento para atender às necessidades de setores específicos da agricultura, artesanato e tecnologia da informação e comunicação. Esses programas também oferecem subsídios diretos às empresas como apoio a seus esforços de treinamento.

As principais instituições responsáveis pela implementação dessas medidas de mercados de trabalho e de treinamento, assim como por avaliar seu impacto, são a Agência Nacional de Promoção do Emprego e Treinamento (ANAPEC, na sigla em inglês) e o Observatório Nacional do Emprego. Os programas de treinamento são dirigidos pelo Ministério da Educação, com a assistência local de diretores e coordenadores acadêmicos dos programas setoriais. Esses acordos são complementados com um sistema de vantagens fiscais. Os centros de educação privada e treinamento ocupacional são elegíveis para obter redução de taxas de imposto de renda (20%) e tributação corporativa (15%) durante os primeiros cinco anos, e isenção do IVA na compra de equipamento durante os primeiros 24 meses de operações. Eles não pagam os impostos locais nem os impostos sobre serviços municipais para instalações dedicadas à instrução e moradia de estudantes.

Esses programas são realizados em colaboração entre o Estado e empresas de treinamento profissional. Desde 1996, o Estado e as federações empresariais estabeleceram Agrupamentos de Consultoria Interprofissional para ajudar as empresas a identificar suas necessidades de treinamento e adotar estratégias adequadas. Os primeiros centros internos de aprendizado foram criados em 2004 nos setores têxtil e hoteleiro para organizar a contratação e desenvolver as competências necessárias. Há registro de 48 centros desse tipo, e a estimativa é que seu número tenha chegado a 150 em 2012. Desde 2008, as empresas se tornaram elegíveis para receber uma bolsa governamental de treinamento em indústrias emergentes, como a de automóveis, a aeronáutica, a eletrônica e serviços *offshore*, que permite às empresas escolher um serviço de treinamento público ou privado com sede no Marrocos ou no estrangeiro. As primeiras avaliações dos diferentes programas e acordos de treinamento profissional mostram que as empresas que proporcionam treinamento a seus funcionários aumentaram seu volume de negócios e obtiveram melhorias notáveis na produtividade.

Fonte: OCDE. *Competitiveness and Private Sector Development in the MENA Region* (a ser publicado).

Promover a equidade nas oportunidades educacionais

A desigualdade tem se aprofundado em muitos aspectos da vida[46]. A educação e a formação podem ajudar a reduzir esse fosso. Melhorar a equidade no desenvolvimento das competências é socialmente justo e economicamente eficiente. Mais do que isso, as pesquisas confirmaram que a equidade e a qualidade educacional não se excluem[47]. Pelo contrário, os sistemas de mais alto desempenho nos países da OCDE são os que combinam qualidade e equidade (figura 1.9)[48].

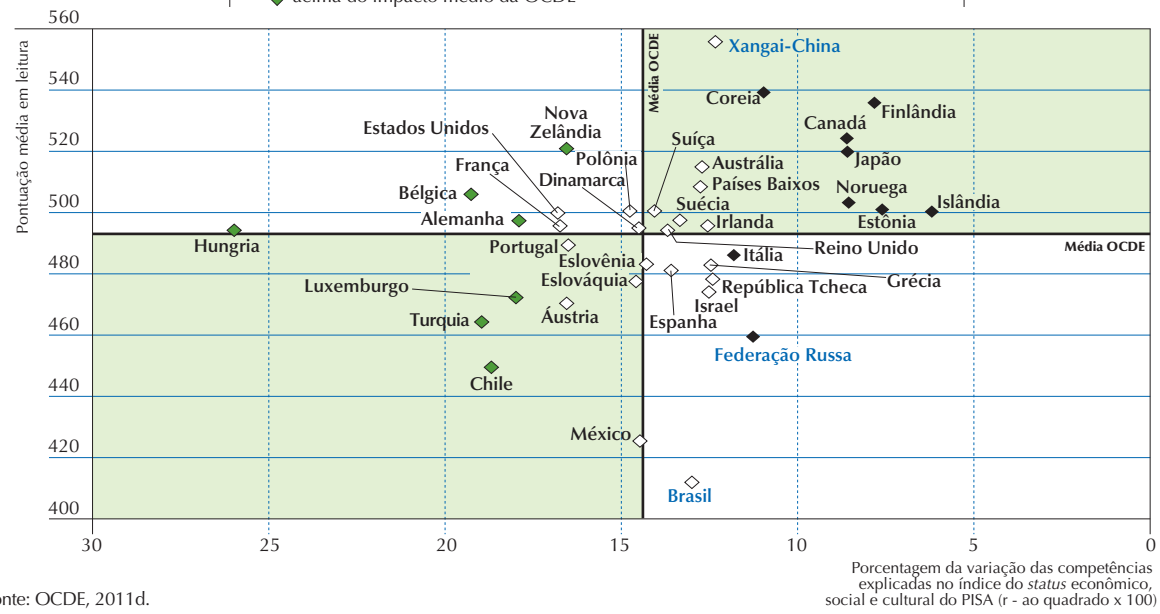
As pessoas que têm baixos níveis de competências porque não tiveram acesso a uma educação de qualidade, porque não tiveram sucesso na educação ou porque não contaram com uma segunda oportunidade para melhorar suas competências são mais propensas a ter maus resultados no mercado de trabalho e no âmbito social[49]. Como mostram as figuras I.1 e I.2 da Introdução, as pessoas com poucas competências básicas correm mais risco de experimentar desvantagens econômicas e mais probabilidades de desemprego e de dependência dos benefícios sociais. As competências também influem nas condutas cívica e social de maneiras que podem ter efeitos significativos nos processos democráticos e nas relações de negócios. Esses resultados são consistentes em uma ampla gama de países, mesmo depois de fazer os ajustes por nível educacional e outras variáveis. Os resultados confirmam que as competências básicas têm uma profunda relação com os resultados sociais e econômicos em vários contextos culturais e que se relacionam com esses resultados independentemente do nível dos títulos ou diplomas. Uma das razões disso é que as medições diretas dão uma imagem mais atualizada das competências de uma pessoa porque refletem tanto os resultados das competências adquiridas e das competências perdidas ao longo da vida quanto a aprendizagem que se teve em diversos contextos.

Proporcionar educação infantil e ensino de boa qualidade, em especial às crianças de estratos em desvantagem socioeconômica, é um meio eficaz de garantir que as crianças comecem com solidez suas carreiras educacionais[50] para que mais tarde suas competências gerem novas competências[51]. Mas para a maioria dos países é difícil sustentar uma alta taxa de participação entre estudantes desfavorecidos. Em média, aproximadamente 20% dos jovens nos países da OCDE abandonam a escola sem terminar o ciclo superior do ensino médio.

• Figura 1.9 •

Sistemas educacionais de alto rendimento combinam equidade com qualidade (PISA, 2009)

A qualidade dos resultados da aprendizagem, medidos pelas competências de leitura dos jovens de 15 anos de idade, e a equidade, medida pela força da relação entre as competências e os antecedentes socioeconômicos (PISA, 2009)



Fonte: OCDE, 2011d.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607252

As porcentagens oscilam de 3% na Coreia a impressionantes 62% na Turquia[52]. Alguns países desenvolveram mecanismos para identificar e realizar um acompanhamento dos estudantes em risco de fracasso, sobretudo no ponto crucial de transição entre a educação obrigatória e o trabalho ou a educação superior (quadro 1.20).

Quadro 1.20 **Coleta de informações para identificar e rastrear os estudantes em situação de risco**

Nos **Países Baixos**, o Número de Identificação Pessoal (PGN, na sigla em inglês), que é fornecido a todas as crianças do país a partir dos três anos e meio de idade, é uma fonte importante de informações para pesquisa e monitoração. Conhecido como número da educação, é o mesmo que o número do contribuinte e o número da seguridade social. As escolas compartilham entre si os PGNs e outros dados dos alunos à medida que a criança avança na sua educação. Esses dados são cada vez mais utilizados para monitorar o desempenho dos estudantes, a frequência escolar e o risco de evasão. Todas as escolas de nível médio devem registrar o absenteísmo, a falta de compromisso e a evasão escolar. Um relatório mensal está disponível para os municípios e as escolas, para que possam priorizar os grupos de risco. Essa informação é combinada a dados socioeconômicos, que incluem o status migratório, a condição de minoria, o desemprego e o direito a benefícios, por região, cidade e distrito, o que proporciona uma grande quantidade de informações para a implementação e o ajuste das políticas.

Na **Suíça**, o Programa de Gestão de Casos do VET tem como objetivo ajudar social ou academicamente os estudantes menos favorecidos para que permaneçam no sistema educacional e lhes dar a oportunidade de alcançar um título VET de ciclo superior do ensino médio. O programa identifica, registra e monitora os jovens em situação de risco. Os estudantes social ou academicamente desfavorecidos que são considerados em situação de risco são identificados em geral à idade de 14 ou 15 anos. Jovens que não estão incluídos em um programa de aprendizes, que não o completam ou que não conseguem se qualificar para um programa e que também têm várias desvantagens sociais ou acadêmicas são considerados em risco e são contatados por uma agência integrada ao programa. A agência é a encarregada de determinar, junto com o jovem contatado, as medidas necessárias para obter uma qualificação no ciclo superior do ensino médio e de coordenar essas medidas. Orientação vocacional e outros apoios são fornecidos.

Fonte: Akkerman, et al., 2011; Escritório Federal Suíço para a Educação Profissional e Tecnologia (OPET), Departamento Federal de Assuntos Econômicos.

Além disso, os governos podem evitar a repetência e a evasão escolar mediante a eliminação de práticas do sistema que minam a equidade, como a reprovação por série e a separação precoce de alunos por desempenho, por meio também do controle da escolha de escola, para evitar a segregação, que pode agravar as desigualdades, e pela criação de caminhos alternativos no ensino médio, para assegurar que os alunos completem sua formação. Os governos também podem apoiar as escolas que têm proporção mais alta de estudantes desfavorecidos mediante o investimento no tipo de liderança escolar que estimula e apoia um ambiente solidário de aprendizagem, a atração e retenção de professores qualificados e a vinculação das escolas com os pais e as comunidades[53]. Alguns países desenvolveram estratégias efetivas que apoiam as escolas desfavorecidas mediante a vinculação com escolas de alto rendimento (quadro 1.21).

Quadro 1.21 **Apoio às escolas desfavorecidas**

Consórcio de escolas em Xangai. Xangai adotou a estratégia de converter "escolas fracas" em escolas fortes como forma de melhorar o sistema educacional em seu conjunto. A estratégia consiste em agrupar escolas fortes e fracas, velhas e novas, públicas e privadas em um grupo, com uma escola forte no centro. Um exemplo desse enfoque é o Grupo de Educação Qibao. A Escola de Ensino Médio Qibao, situada em um subúrbio de Xangai, é conhecida pela alta percentagem de formados que são aceitos nas universidades de prestígio. Em 2005, o Grupo de Educação Qibao foi estabelecido em torno da Escola de Ensino Médio Qibao. Três escolas públicas e duas escolas de ensino médio privadas foram "adotadas" pela Escola de Ensino Médio Qibao. Todas as escolas do grupo mostraram melhorias desde que passaram a fazer parte do grupo.

Fortalecimento e distribuição da liderança escolar em Ontário. Em 2003, o Ministério da Educação de Ontário pôs em marcha uma reforma do ensino médio chamada Estratégia para o Sucesso do Estudante/ Educação até os 18 Anos, que é concentrada em proporcionar oportunidades de aprendizagem atrativas para todos os estudantes e apoio a quem está em risco de não se formar. Um dos principais objetivos dessa reforma foi promover uma forte liderança nas escolas e nos conselhos escolares do distrito com o objetivo de mudar a cultura escolar e obter uma melhoria sistemática de longo prazo. Foram criados novos papéis nos âmbitos de distrito e de escola, em um esforço para proporcionar oportunidades de aprendizagem de alta qualidade para todos os estudantes e para apoiar quem se encontrava em risco de não completar o ensino médio. No âmbito do comitê escolar do distrito foi criado um novo cargo, o de líder para o sucesso estudantil, com o objetivo de desenvolver a capacidade de liderança. No âmbito da escola, foi criado o papel de professor para o sucesso estudantil, com a finalidade de oferecer apoio aos estudantes que se encontravam em risco de abandonar a escola, enquanto uma equipe de sucesso estudantil (que inclui líderes escolares, professores para o sucesso estudantil e pessoal administrativo) acompanha e atende às necessidades de estudantes pouco comprometidos e também trabalha para estabelecer experiências de aprendizagem de qualidade para todos os estudantes.

Melhorar o ambiente escolar na França. Em setembro de 2010, entrou em vigor o programa Ambição e Sucesso em Escolas, Colégios e Institutos (ECLAIR, na sigla em francês), com o propósito de melhorar o ambiente nas escolas com níveis muito altos de condutas destrutivas e violência. O programa tem dois objetivos principais: assegurar melhor ambiente de aprendizagem para todos os estudantes e reter e motivar os professores e a equipe escolar. Para alcançar esses objetivos, o programa tenta alinhar as necessidades educativas e os recursos pedagógicos, oferecendo mais recursos humanos e de melhor qualidade, mais liberdade no recrutamento de líderes estudantis e medidas específicas para melhorar a segurança escolar. O ECLAIR foi executado durante um ano em 105 escolas com o mais alto nível de desorganização; em setembro de 2011, foi ampliado para 324 escolas do ensino médio e para 1.911 escolas de ensino básico.

Fonte: OCDE, 2011c, 2012b.

Os mecanismos de financiamento podem ser fundamentais para mitigar as desigualdades, especialmente depois da educação obrigatória. A igualdade de acesso à educação, em última instância, pode reduzir a desigualdade de renda, e o financiamento público e a redução de impostos podem ser aproveitados para assegurar que as considerações financeiras não sejam uma barreira para o desenvolvimento das competências. Os países deveriam respaldar sua proposta de financiamento global com um sistema integral de apoio aos estudantes, para que seja mais fácil que aqueles em desvantagem avancem na educação e no treinamento. Um sistema misto de empréstimos e doações que esteja à disposição dos estudantes tanto no setor público quanto no privado pode ser particularmente útil. Esses sistemas podem ajudar os estudantes desfavorecidos a cobrir os gastos com mensalidades e subsistência, evitando a necessidade de passar horas excessivas no trabalho de meio período e/ou depender demais do apoio familiar. As bolsas condicionais, sujeitas a um estudo socioeconômico, ajudam os mais necessitados e aqueles que subestimam os benefícios da educação posterior à obrigatória[54].

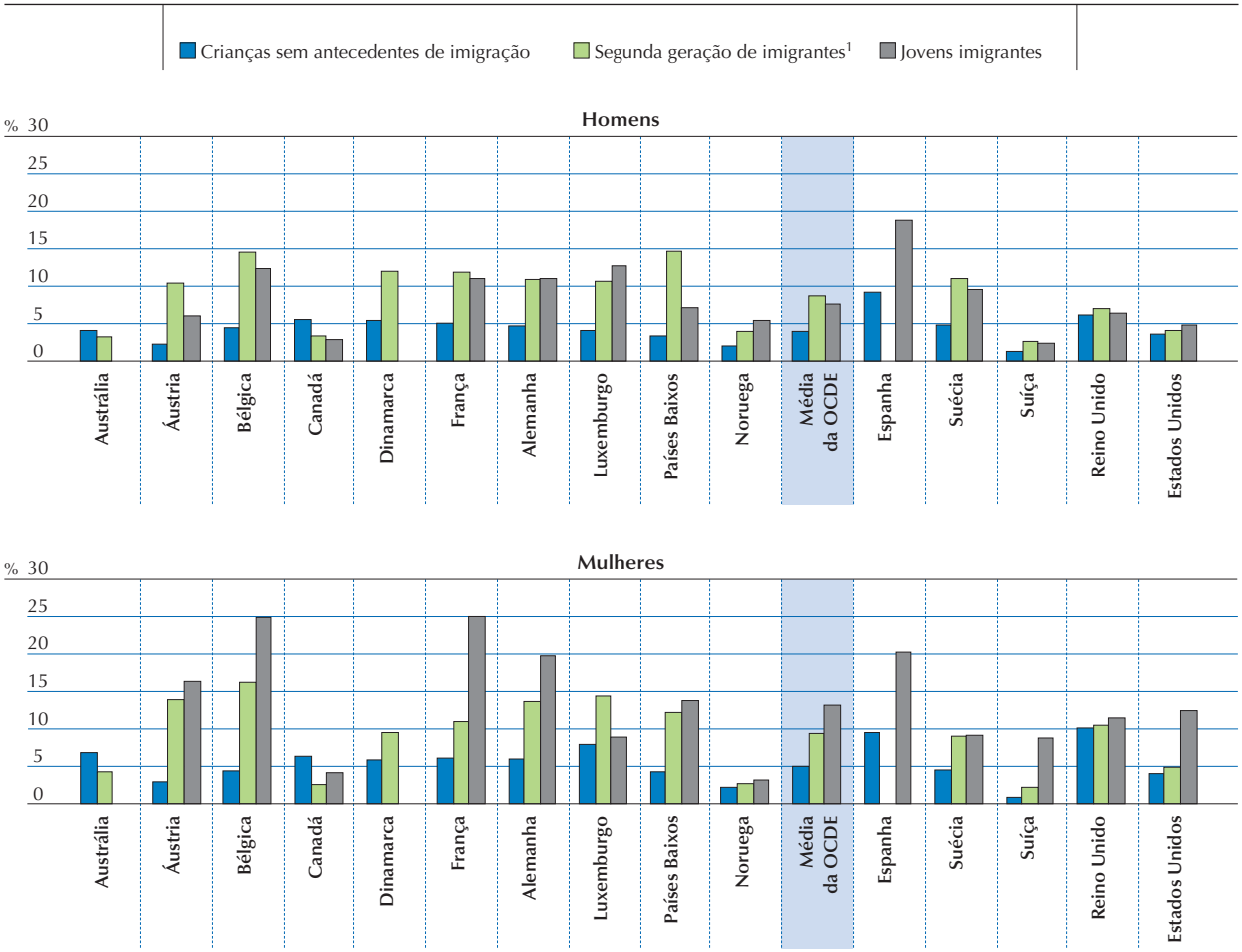
Alguns grupos desfavorecidos necessitam de apoio especial para garantir que tenham acesso à educação e treinamento de alta qualidade e que possam lidar com a transição da escola ao trabalho. Na maioria dos países, os jovens com histórico

de imigração não mostram desempenho escolar tão bom quanto seus companheiros que não têm antecedentes de imigração, mesmo levando em consideração sua situação socioeconômica. Estão muito presentes entre os indivíduos de baixo nível educacional que não trabalham nem estudam nem fazem treinamento (figura 1.10). Entretanto, as diferenças de seu desempenho em diferentes países, tal como é mostrado nos resultados do PISA, confirmam que alguns países têm mais sucesso do que outros na integração dos filhos de imigrantes em seu sistema de educação e para lhes facilitar a transição da escola para o trabalho.

• Figura 1.10 •

Porcentagem da população em risco entre crianças sem histórico de imigração e imigrantes jovens, de 20 a 29 anos de idade, por gênero, 2007

A população em risco é definida como a de baixo nível educacional (abaixo do final do nível médio completo), sem emprego, sem estudos nem treinamento (NEET). Os jovens imigrantes são aqueles que nasceram no exterior e chegaram antes da idade de 18 anos.



1. Os estudantes de segunda geração são os que nasceram no país da avaliação, mas cujos pais nasceram no exterior.
Fonte: Liebig e Widmaier, 2010.
StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607271

As políticas voltadas à plena integração das famílias imigrantes nos países anfitriões devem se concentrar em proporcionar o ensino do idioma em todos os níveis[55], em particular para as crianças muito pequenas. Entretanto, as crianças na idade crítica de três ou quatro anos, em geral, são subrepresentadas nas aulas de idiomas[56]. Posteriormente, um ambiente de inclusão na escola e a participação dos pais também são importantes para apoiar a integração. Alguns países têm sido capazes de atrair estudantes de origem imigrante para se formar como docentes[57] e de ter professores capacitados para trabalhar com uma população estudantil diversificada[58]. Mas o domínio da língua de ensino, além do domínio da língua materna[59], são fundamentais para que os alunos imigrantes possam participar plenamente e ter um bom desempenho na escola, como se pode ver pelo sucesso das políticas linguísticas dirigidas em muitos países. Além disso, os filhos dos imigrantes e seus pais frequentemente necessitam de orientação adicional para ser informados sobre as opções educacionais disponíveis para eles (quadro 1.22).

Quadro 1.22 **As campanhas da Dinamarca "Precisamos de Todos os Jovens" e "Caravana de Retenção"**

A campanha "Precisamos de Todos os Jovens" foi lançada em 2003 pelo Ministério Dinamarquês de Assuntos de Refugiados, Imigração e Integração, com o objetivo de fomentar a igualdade de oportunidades no sistema educacional e no mercado de trabalho. Em dezembro de 2011, a campanha foi transferida para o Ministério da Infância e Educação. A campanha também tem um ramo separado e independente, denominado Caravana de Retenção. O objetivo principal em larga escala dessas duas campanhas é melhorar a integração dos jovens imigrantes, incluindo os imigrantes de segunda geração, no mercado de trabalho mediante a promoção de seu nível educacional, em especial na formação profissional. Com a finalidade de assegurar uma integração sustentável, um segundo objetivo é incentivar os jovens estudantes a procurar treinamento em áreas para as quais se prevê uma futura escassez e onde os jovens de origem imigrante estão pouco representados. Precisamos de Todos os Jovens criou uma equipe de jovens de origem migratória que tiveram sucesso na educação e no mercado de trabalho para servir de exemplo. Eles viajam por todo o país, falam de suas experiências com outros jovens que têm antecedentes de imigração e dão conselhos sobre como escolher e completar com sucesso os programas educacionais. Também foi criada uma equipe chamada "exemplos a seguir para pais", que tem a finalidade de compartilhar experiências com as mães e os pais dos estudantes.

Também foram implementadas campanhas de recrutamento dirigidas a jovens imigrantes de 16 a 20 anos de idade, para cursos de formação profissional e cursos no campo social e da saúde, áreas em que se prevê que haja escassez de recursos humanos no futuro. Uma campanha similar foi realizada com o objetivo de recrutar jovens para a polícia, as forças armadas, os serviços de emergência e de segurança. Foram oferecidos cursos aos professores de escolas de formação profissional, para melhorar suas competências em ensino a estudantes cuja língua materna não é o dinamarquês. Entre seus outros objetivos, a Caravana de Retenção desenvolve novas ferramentas e métodos pedagógicos voltados a jovens de minorias, em colaboração com as escolas de formação profissional.

Em resposta à escassez de locais de treinamento e para aprendizes, a Caravana de Retenção também desenvolveu um guia online fácil de usar para os estudantes a procura de oportunidades como aprendizes. O guia ajuda aqueles que procuram tais oportunidades a redigir pedidos e currículos e ajuda a ter melhor desempenho nas entrevistas. A Caravana de Retenção também recruta uma equipe de mentores entre mecânicos e ferreiros qualificados aposentados para que ajudem os jovens vulneráveis nos cursos de treinamento profissional. A equipe mentora assessora e apoia o grupo de estudantes durante o programa de formação profissional.

Fonte: BFAU, *www.brugforalleunge.dk*

Para as pessoas que abandonam a educação com níveis muito baixos de competências, as opções de segunda oportunidade para a educação podem oferecer uma possibilidade de escapar da armadilha representada pela combinação de poucas competências/ baixo desempenho econômico. Pesquisas mostram que um número significativo de adultos tem níveis mínimos de competências básicas: dependendo do país, entre um terço e dois terços da população são adultos que carecem das competências essenciais mínimas necessárias para continuar seus estudos e participar das economias modernas[60]. Para muitos países de renda baixa e média, o problema é muito mais grave[61]. É improvável que essas pessoas participem da educação e do treinamento, por iniciativa própria, considerando-se sua experiência negativa com o sistema escolar; e é pouco provável que recebam treinamento patrocinado pelo empregador[62], o que significa que encontram dificuldades ainda maiores no mercado de trabalho. Os governos podem oferecer uma segunda oportunidade com cursos de competências básicas para esses indivíduos, além de incentivos para que os empregadores encaminhem para esses cursos seus empregados pouco qualificados (quadro 1.23). Alguns países desenvolveram estratégias bem-sucedidas, frequentemente em ambientes não escolares, para chegar aos adultos pouco qualificados por meio da combinação de diferentes modos e propósitos de aprendizagem. Assim, as pessoas à margem ou excluídas do mercado de trabalho podem se reincorporar mediante o desenvolvimento de suas competências.

Quadro 1.23 **Opções de segunda oportunidade para os adultos com poucas competências**

Um enfoque que se mostrou bem-sucedido nos países que contam com estratégias bem definidas para chegar aos adultos com poucas competências é distanciar-se do modelo escolar e tentar combinar diferentes procedimentos e objetivos de aprendizagem de modo tão frequente quanto possível. Na **Alemanha**, por exemplo, há uma série de segundas oportunidades para aqueles que estão no extremo inferior do espectro de competências. Algumas são concentradas em proporcionar ambientes não formais compatíveis com a vida diária, com cursos que duram umas poucas horas por semana. Essas oportunidades pretendem apoiar os adultos que resistem a participar das atividades de aprendizagem. Nos **Países Baixos**, alguns programas também combinam o ensino de idiomas com o trabalho e, em alguns casos, a aprendizagem prática. O enfoque intergeracional também tem sido bem-sucedido.

...

A **Coreia** adotou métodos alternativos para alcançar e treinar com sucesso adultos pouco qualificados. Centros de assistência social, organizações de mulheres e muitas organizações não governamentais ministram localmente cursos de alfabetização. Para alcançar e convencer os adultos a se inscrever, por exemplo, o pessoal do Centro de Educação para Adultos Cidadãos em Anyang aproxima-se de mulheres em lugares como supermercados, salões de beleza e paradas de ônibus. O corpo docente é composto de voluntários – alguns deles participantes de cursos anteriores. Esse centro está conectado em rede com outras 25 ONGs que também oferecem cursos de alfabetização. Escolas especiais, chamadas paraescolas, proporcionam a educação básica de adultos para pessoas pouco qualificadas e não exigem a presença em período integral. As "escolas cívicas" oferecem educação básica condensada em um curso de três anos, e as "escolas secundárias cívicas" oferecem o equivalente ao ensino médio.

Alguns países oferecem programas de segunda oportunidade que se concentram na combinação da aprendizagem na escola com a aprendizagem prática no trabalho, em um sistema duplo de programa de aprendizes para adultos. Na Áustria, por exemplo, "os programas intensivos de aprendizes" para adultos duram um ano em vez de três, com muitos adultos provavelmente interessados na preparação profissional de segunda oportunidade. Os programas são curtos e intensivos, e obtém-se um título que tem a mesma aceitação que aquele do sistema de aprendizagem tradicional. Em 2002, 5.300 pessoas fizeram o exame de aprendizagem intensiva, e posteriormente iniciaram um ofício; isso representa mais de 10% das pessoas que iniciaram um ofício depois de terminar a aprendizagem regular. Na **Polônia**, o sucesso dos programas de aprendizes para jovens aumentou o interesse no desenvolvimento de programas similares para os adultos pouco qualificados.

Komvux, na **Suécia**, é uma instituição municipal para a educação de adultos nos níveis obrigatório e médio. Oferece aos adultos de mais de 20 anos de idade a oportunidade de melhorar ou reorientar suas competências e de cumprir os requisitos gerais de admissão para os estudos profissionais. O destaque é para disciplinas tradicionais, como ciências sociais, sueco, inglês e matemática. Graças a um alto grau de "uniformização", o que significa que grandes proporções de estudantes estudam os mesmos cursos gerais, é necessário menos educação de adultos para mudar de uma profissão que requer uma qualificação técnica para uma que requer um diploma (por exemplo, um título de licenciatura em administração de empresas ou em ciência da computação).

Fonte: OCDE, 2005a.

Embora a igualdade de gênero na educação em geral tenha sido alcançada em grande parte do mundo industrializado, continua a ser um objetivo difícil de alcançar em algumas partes do mundo em desenvolvimento. Isso também explica por que o apoio do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE inclui frequentemente um enfoque de igualdade de gênero (quadro 1.24).

Embora os ambientes socioeconômicos tendam a ter impacto nos resultados educativos em quase todos os países, o problema é mais grave nos países onde os lares mais pobres consideram as crianças como uma fonte de receita e onde o trabalho infantil continua a ser uma preocupação[63]. Ao mesmo tempo, alguns países abordaram esses desafios com grande sucesso, frequentemente ao alterar as estruturas de incentivos. Um dos mais bem-sucedidos programas de pagamento atrelado a escolas foi criado no Brasil em colaboração com a Unicef (quadro 1.25).

OS PAÍSES PODEM PERMITIR QUE AS PESSOAS QUALIFICADAS ENTREM EM SEU TERRITÓRIO

Em determinadas situações, o desenvolvimento das competências da população do país pode não ser suficiente. Para evitar gargalos na produção devido à escassez de competências, as políticas podem permitir a entrada no país de pessoas qualificadas. Outra maneira de adquirir talentos de alto nível pode ser incentivar os estudantes internacionais para que permaneçam no país depois de sua graduação. Entretanto, o ganho de um país implica, naturalmente, a perda de outro país, e a perda de pessoas altamente qualificadas por meio da migração pode criar uma grave escassez de competências no país de origem. Estimular a migração de retorno pode ser uma maneira de proporcionar competências para o desenvolvimento dos países emergentes, uma vez que aqueles que retornam trazem com eles os conhecimentos e competências adquiridas no exterior. E, como é descrito a seguir no capítulo sobre ativação de competências, alguns países implementaram políticas de retenção destinadas a deter a fuga de cérebros. A experiência demonstra que as melhores políticas são as que proporcionam incentivos para permanecer, em lugar de medidas coercitivas para evitar a migração. Ao mesmo tempo, a possibilidade de emigrar para obter rendimentos mais elevados no exterior também pode criar um incentivo para que os países de origem invistam mais em educação e treinamento, já que nem todas as pessoas bem preparadas e bem capacitadas partem, e é provável que haja um aumento líquido de capital humano no país de origem.

Facilitar a entrada de imigrantes qualificados

Os países podem sofrer escassez de pessoal qualificado por experimentar um pico nos setores emergentes e não haver suficiente pessoal capacitado nesses campos, porque têm sociedades que envelhecem e muito poucos jovens para substituir os trabalhadores que se aposentam, ou porque desejam transferir partes significativas da economia para uma produção com valor agregado mais elevado, o que requer mão de obra mais capacitada.

Quadro 1.24 **Ajuda focada na igualdade de gênero na educação**

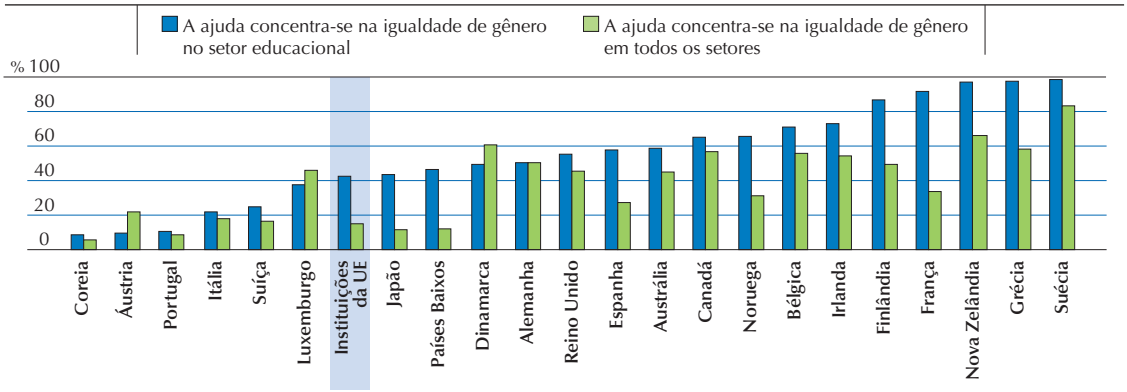
Os países doadores do CAD da OCDE dedicam grande parte de sua ajuda ao setor educacional à igualdade de gêneros. Os doadores devem assegurar que essa ajuda possibilite que as meninas permaneçam na escola, inclusive dando o apoio para criar ambientes escolares "amigáveis para as meninas". Os fluxos de ajuda dos países doadores do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da OCDE alcançaram US$ 129 bilhões em 2010, o maior nível histórico, com aumento de 6,3% em relação a 2009. Isso representa aproximadamente 0,32% do PIB combinado dos países membros do CAD.

No setor educacional, a ajuda que tem como objetivo a igualdade de gênero e o fortalecimento das mulheres mais do que dobrou em 2009-10 em comparação com 2004-2005, num total de US$ 4,7 bilhões (compromissos anuais médios). Isso representa perto de 20% do total da ajuda voltada à igualdade de gênero pelos membros do CAD em 2009-10.

A figura a seguir mostra que em 2009-2010 uma média de 60% da ajuda de todos os membros do CAD (exceto os Estados Unidos) para o setor educacional concentrou-se em grande medida na igualdade de gêneros: uma proporção substancialmente maior do que a ajuda que era voltada à igualdade de gêneros em todos os setores em conjunto. Na maioria dos membros do CAD, ao menos 50% da ajuda para o setor educacional foi destinada à igualdade de gênero, quer como objetivo principal ou significativo; em países como a Nova Zelândia, Grécia e Suécia, quase toda a ajuda à educação foi centrada na igualdade de gênero.

Porcentagem de ajuda concentrada na igualdade de gênero, na educação e em todos os setores

Compromissos 2009-10



Nota: "Todos os setores" refere-se a toda a ajuda alocada por setores: educação, saúde, água, governo, outros setores sociais, todos os setores produtivos e multissetorial.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607290

As principais regiões receptoras de ajuda enfocada na igualdade de gênero no setor educacional em 2009-2010 eram da África Subsaariana, que recebeu 31% do total desse tipo de ajuda, seguida da Ásia Meridional e Central, com 16%, Ásia Oriental, com 12%, e o Norte da África, com 10%. As regiões restantes receberam 5% ou menos do total de ajuda ao setor educacional centrado na igualdade de gênero.

Fonte: OCDE (a ser publicado), *Report on the Gender Initiative*.

Quadro 1.25 ***Bolsa Escola:* um programa de apoio eficiente para as famílias desfavorecidas no Brasil**

No começo, o *Bolsa Escola* limitava-se a umas poucas áreas, mas uma vez que o programa se mostrou mais e mais bem-sucedido outras regiões do Brasil também o adotaram. O *Bolsa Escola* pagava uma ajuda em dinheiro diretamente às mães para enviar seus filhos de 6 a 15 anos de idade à escola. Embora os pagamentos fossem pequenos, aproximadamente US$ 5 por criança ao mês, ajudaram muitas famílias pobres a melhorar sua qualidade de vida (por exemplo, algumas famílias utilizaram os pagamentos para ter acesso à eletricidade), ao mesmo tempo em que estimulavam a educação de seus filhos. Um aspecto inovador do programa foi sua descentralização para o âmbito municipal, encarregando as autoridades municipais da seleção de beneficiários e da realização das transferências. Por fim, o *Bolsa Escola* chegou a cerca de dez milhões de crianças e em 2003 foi incorporado a um programa mais amplo e elogiado: o *Bolsa Família*.

Fonte: OCDE, 2010i.

As políticas de migração de mão de obra podem complementar outras medidas para solucionar essas deficiências. O plano de ação da OCDE para a gestão da migração de mão de obra[64] recomenda que um programa eficaz de migração:

- identifique as necessidades do mercado de trabalho, considerando as mudanças demográficas na população não imigrante e as mudanças no nível educacional;
- estabeleça canais formais de recrutamento, incluindo a migração não qualificada;
- emita número suficiente de vistos e os processe rapidamente;
- proporcione formas eficazes de verificar a residência e o status imigratório;
- implemente procedimentos efetivos de controle de fronteiras e do local de trabalho.

Países estabelecem diferentes políticas para facilitar a migração de mão de obra[65]. Embora a maioria dos países selecionem mão de obra imigrante, existem diferenças no âmbito em que as autoridades intervêm no processo de seleção e no âmbito em que os empregadores selecionam os candidatos. Em geral, nos países europeus, a migração de mão de obra só é possível para as pessoas que têm uma oferta de trabalho. Alguns países, como Canadá e Austrália, permitem a denominada migração de mão de obra "dirigida pela oferta", na qual potenciais trabalhadores imigrantes são convidados a se candidatar, e um determinado número deles é aprovado e entra no país sem uma oferta de trabalho específica. Em geral, esses imigrantes são selecionados com base nas suas competências e em outras características sociodemográficas. No entanto, esses dois países limitaram recentemente esse tipo de imigração porque os imigrantes que entravam no país sem oferta de emprego descobriam frequentemente que as qualificações e a experiência profissional que tinham adquirido no exterior eram fortemente desvalorizadas no mercado de trabalho. A seleção de trabalhadores imigrantes por meio de uma oferta de trabalho pode ser feita com uso de um teste do mercado de trabalho (isto é, os empregadores devem comprovar que anunciaram um posto de trabalho nacionalmente durante determinado período sem encontrar candidatos adequados antes que possam recorrer a candidatos estrangeiros), critérios salariais ou listas de profissões nas quais há carência de mão de obra. Tudo isso também pode ser vinculado a outros critérios, especialmente sociodemográficos[66].

As políticas fiscais também podem influenciar a imigração. Até 2010, 16 países da OCDE tinham estabelecido incentivos fiscais específicos para trabalhadores altamente qualificados[67]. Alguns desses países introduziram incentivos fiscais para reduzir ao mínimo o impacto da carga tributária considerada pouco competitiva. Outros utilizam a isenção de impostos para atrair ou reter trabalhadores altamente qualificados nos casos em que há preocupação com a escassez de competências.

A mobilidade internacional cresceu significativamente na década passada, tanto nos países da OCDE que se formaram com base na imigração quanto em outros destinos[68]. Como consequência, a população de origem estrangeira tem aumentado constantemente. O nível de educação dos imigrantes varia significativamente entre os países da OCDE[69]. Na maioria dos países de destino, é maior a proporção de imigrantes que têm um título superior do que entre os trabalhadores sem antecedentes de imigração. Austrália, Canadá e Nova Zelândia, países colonizados por imigrantes que contam há muito tempo com programas para admitir volume significativo de mão de obra migrante, têm grandes populações de imigrantes, e o aproveitamento escolar entre os imigrantes também é superior ao das populações sem antecedentes de imigração. Ambos os fatos estão vinculados a políticas seletivas de migração de mão de obra que favorecem os migrantes altamente qualificados. Sendo assim, a política educacional dos países de destino pode ajudar os filhos de imigrantes a ser bem-sucedidos (quadro 1.26).

Quadro 1.26 **Concretizar o potencial dos filhos de imigrantes**

A melhor forma de medir a integração dos imigrantes numa sociedade, sem dúvida, não é pela comparação dos seus resultados com os dos seus pares, e sim pelos resultados obtidos pelos seus filhos. Os estudantes imigrantes têm um desempenho inferior ao esperado no PISA, mas a diferença de desempenho entre eles e os estudantes não imigrantes varia consideravelmente de um país para outro, mesmo depois de ajustadas as diferenças socioeconômicas. Há somente alguns países da OCDE nos quais os resultados de leitura dos alunos imigrantes de 15 anos de idade são similares aos dos estudantes não imigrantes: é o caso de países como Austrália, Canadá e Nova Zelândia, que têm praticado políticas seletivas de imigração há muitos anos, recebendo imigrantes que geralmente têm alto nível educacional. Esse também é o caso de Israel, país que nas últimas décadas tem experimentado um aumento da imigração de judeus com alto nível educacional do mundo inteiro. Em outros países onde os filhos de imigrantes obtêm bons resultados é frequente que a imigração tenha ocorrido quando esses países faziam parte de estados maiores ou tinham um status internacional diferente. Na maioria dos outros países, os níveis de leitura entre os alunos imigrantes são muito inferiores aos dos estudantes não imigrantes, mesmo depois de consideradas as diferenças de grau de instrução dos pais.

Estruturar uma política educacional para atender às necessidades dos filhos de imigrantes não é fácil nem barato. É preciso um esforço conjunto para entender quais são essas necessidades e a melhor forma de atendê-las. A forma mais eficaz de corrigir as desvantagens relacionadas com a idade no momento da chegada seria favorecer que as crianças imigrantes chegassem com idades mais baixas, sempre que possível.

Isso não é um fator que dependa completamente das políticas ou mesmo da escolha dos próprios imigrantes, como nos casos em que os imigrantes e as suas famílias fogem da perseguição ou de situações em que correm perigo

…

de morte. No entanto, o fato de que os resultados estejam tão relacionados à idade de chegada sugere que os imigrantes que pretendam se estabelecer no país ou que estejam pensando em fazê-lo sejam estimulados a trazer suas famílias o mais rapidamente possível. A maior parte dos países tem políticas que exigem que os imigrantes tenham uma renda adequada e moradia antes de trazer os familiares. Essas políticas, destinadas a garantir um nível de vida mínimo às famílias imigrantes, pode retardar a chegada das crianças imigrantes e ter como consequência involuntária o atraso da aprendizagem da língua em que realizarão seus estudos ou um baixo rendimento escolar.

Não entender a língua do país de residência no momento da chegada é uma desvantagem significativa, mas também o é o fato de que essas crianças têm pouca exposição ao novo idioma fora da escola. Os resultados do PISA sugerem que os alunos que costumam falar no lar uma língua diferente da falada na escola têm resultados de leitura significativamente mais baixos do que aqueles que tendem a utilizar o idioma de teste no lar a maior parte do tempo. Esse efeito é muito forte em países da OCDE e em outros lugares, representando uma diferença de aproximadamente 30 pontos nas qualificações de leitura, o que representa praticamente um ano de ensino, em média, de diferença entre os alunos que falam o idioma de teste em casa a maior parte do tempo e aqueles que não o fazem. A diferença de desempenho é evidente mesmo quando se comparam alunos de origens socioeconômicas similares.

As políticas de aprendizagem do idioma, incluída a língua materna, precisam ser reforçadas tanto para os filhos muito pequenos de imigrantes quanto para aqueles alunos que chegam mais tarde com pouco conhecimento da língua falada ao país de destino. As competências linguísticas dos pais, principalmente das mães, podem não ser suficientes para ajudar os filhos a fazer as tarefas escolares. Isso é especialmente verdade na era da internet, quando a mídia na língua do país de origem está muito mais presente do que nunca nos lares dos imigrantes. O objetivo deve ser que as crianças tenham mais contato com a língua do país de destino, tanto na escola quanto fora dela. Os pais devem ter consciência disso para que o ambiente familiar contribua para melhorar os resultados.

A diversidade da população de estudantes imigrantes em todos os países mostra a grande variedade de desafios que eles enfrentam. Entretanto, a variação nas diferenças de desempenho entre os alunos imigrantes e não imigrantes em todos os países, mesmo depois de ajustadas por nível socioeconômico, mostra que a política tem um importante papel a desempenhar para eliminar essas diferenças.

Fonte: OCDE, *Competitiveness and Private Sector Development in the MENA Region* (a ser publicado); OCDE, 2012d, *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students*.

Incentivar os estudantes internacionais a permanecer no país depois de formados

Os estudantes internacionais são uma fonte crescente de imigrantes altamente qualificados. A informação sobre o número de estudantes internacionais (isto é, os estudantes que obtiveram educação prévia no exterior) não se encontra disponível para todos os países da OCDE, mas os indícios disponíveis mostram um forte aumento na última década. A vantagem dos estudantes internacionais para os empregadores do país anfitrião é que eles têm uma qualificação ou um diploma que pode ser avaliado facilmente. Com frequência eles também estabeleceram vínculos sociais no país anfitrião e podem encontrar emprego com maior facilidade. Para usar melhor essa importante fonte de conhecimentos, vários países da OCDE têm abrandado as suas políticas de imigração para permitir que os estudantes internacionais trabalhem enquanto estudam e incentivá-los a permanecer no país depois de formados, para trabalhar (quadro 1.27). A porcentagem total de estudantes que permanecem no país anfitrião uma vez terminados os estudos varia[70], mas na média foi de 25% em 2008-2009 entre estudantes internacionais que não renovaram seus vistos de estudante. Essa porcentagem é superior a 25% na Austrália, Canadá, República Tcheca, França, Alemanha e nos Países Baixos.

As pessoas que têm doutorado não só são as mais qualificadas em termos de nível educacional como também são especificamente treinadas para conduzir trabalhos de pesquisa. Considerando que não se sabe muito sobre as perspectivas de carreira e a mobilidade desse grupo altamente qualificado, a OCDE, a Unesco e a Eurostat trabalham em conjunto no projeto Carreiras das Pessoas com Doutorado para proporcionar estatísticas sobre esse grupo específico[71]. Em todos os países participantes, uma média de 13,7% das pessoas com doutorado tinham morado ou permanecido algum tempo no exterior durante os dez últimos anos, variando de 5,6% na Letônia até 23,5% na Hungria e 29,8% em Malta[72].

Facilitar a migração de retorno

Os migrantes que voltam para casa podem levar consigo conhecimento e experiência úteis a seu país natal. Entretanto, alguns migrantes não voltam a seus países porque talvez possam ser proibidos de emigrar novamente. Um visto de residência de longo prazo no país de destino pode ajudar a eliminar essa barreira, assim como medidas que permitam que contribuições à seguridade social ou direitos "migrem" com o indivíduo. Diversos países tentaram eliminar esses obstáculos para o retorno e, sem dúvida, para facilitar e incentivar a migração de retorno[73]. A Polônia oferece apoio financeiro aos municípios que convidam os repatriados e lhes proporcionam moradia; a Estônia desenvolveu um site na web destinado a colocar em contato os estonianos que moram no exterior com possíveis empregadores no país; e

diversos países da Ásia desenvolveram serviços de treinamento e consultoria empresarial oferecidos aos imigrantes que retornam e que querem abrir seu próprio negócio. Itália, Nova Zelândia, Portugal e Espanha proporcionam benefícios fiscais aos cidadãos altamente qualificados que retornam a seu país de origem[74].

Quadro 1.27 **Como os países retêm os estudantes internacionais depois de formados**

Nos últimos anos, um número crescente de países da OCDE vem tentando atrair os estudantes internacionais, tanto como fonte de financiamento para as instituições educacionais quanto, depois de formados, como novos criadores de conhecimento que podem contribuir para o crescimento econômico ao mudar seu status e passar a ser trabalhadores imigrantes. Foram criadas medidas políticas para incentivar nos estudantes internacionais o interesse de estudar nesses países; outras medidas facilitam que esses estudantes permaneçam no país depois de formados e entrem no mercado de trabalho. **Áustria** e **Alemanha**, entre outros países, têm aberto em grande medida seus mercados de trabalho para os estudantes internacionais depois de terminados os seus estudos. Da mesma forma, a República Tcheca facilitou as coisas para que os estudantes internacionais que concluíram o ensino médio ou superior possam entrar no mercado de trabalho do país. Esses estudantes formados não precisam mais de um visto de trabalho.

Segundo a nova lei de imigração da **Noruega**, os estudantes formados nas universidades desse país podem solicitar um visto de seis meses para buscar trabalho condizente com seu nível de qualificação. Além disso, os familiares dos estudantes que realizam cursos no país podem trabalhar em período integral, enquanto os estudantes podem trabalhar meio período. Desde 2011, os estudantes internacionais têm o direito de permanecer na **Suíça** durante um período de seis meses depois de formados, enquanto procuram emprego. O **Japão** também tomou medidas para facilitar que os estudantes internacionais permaneçam no país. O período posterior à formação em que podem ficar e procurar trabalho aumentou de seis meses para um ano. A maior parte dos estudantes formados nas universidades dos EUA tem o direito de buscar trabalho para treinamento na prática em áreas diretamente relacionadas ao seu campo de estudo durante um período de um ano depois de formados; além disso, desde 2008, os estudantes formados em universidades dos EUA nas áreas de ciência, tecnologia, engenharia ou matemática também podem solicitar um período adicional de 17 meses de trabalho depois de formados. Em 2011, os Estados Unidos anunciaram o lançamento do site Study in the States (Estude nos EUA), nova iniciativa online para encorajar estudantes estrangeiros a estudar no país.

Enquanto alguns países da OCDE continuam liberalizando as suas políticas para os estudantes internacionais, outros países que sempre foram os principais destinos para a migração estudantil (especificamente, **Austrália**, **Canadá** e o **Reino Unido**) começaram a exercer um controle mais rigoroso sobre as matrículas e os programas em um esforço para minimizar o abuso e a utilização dos estudos como meio fraudulento de entrada no país.

Fonte: OCDE, 2011g.

OS PAÍSES PODEM ESTABELECER POLÍTICAS DE COMPETÊNCIAS TRANSFRONTEIRIÇAS EFICAZES

Enquanto os governos tendem a pensar e atuar principalmente no âmbito nacional, a atividade econômica é cada vez mais internacional. As políticas de competências têm cada vez mais a necessidade de adotar uma perspectiva global, além de atender às necessidades da economia nacional. Alguns países, particularmente as economias emergentes com necessidades de competências em rápida mutação, participam em parcerias de educação transfronteiriças e outras formas de transferência de conhecimento. Outros países investem em competências no exterior.

Facilitar a transferência de conhecimentos e a educação transfronteiriça

A cooperação nas políticas de competências entre os países de origem e destino pode aumentar os benefícios para ambos. Por exemplo, alguns países oferecem treinamento aos imigrantes que realizam trabalhos temporários e os trabalhadores podem levar esse conhecimento para seus países de origem ao retornar a eles (quadro 1.28).

As políticas que incentivam a educação terciária transfronteiriça ajudam um país a ampliar seu sistema com mais rapidez do que se tivesse que depender somente de recursos nacionais. Também podem ajudar a melhorar a qualidade, a variedade e relevância da educação superior nacional – três elementos-chave que requerem uma massa crítica de acadêmicos de alta qualidade. Um número cada vez maior de economias emergentes na Ásia tem permitido que as universidades estrangeiras introduzam a educação terciária transfronteiriça nos seus territórios. Na Malásia, por exemplo, os fornecedores estrangeiros ofereceram 34% das 899 carreiras e programas de pós-graduação no setor da educação privada no país em 2006, e o governo tem incentivado isso, permitindo que os fornecedores estrangeiros concorram a recursos domésticos para financiar a pesquisa[75]. No Brasil, o governo lançou recentemente o Programa Ciência sem Fronteiras, que concede bolsas a estudantes universitários brasileiros para que possam passar um ano nas melhores faculdades e universidades do exterior, dando preferência aos setores de ciência, tecnologia, engenharia e matemática[76].

Quadro 1.28 **Treinamento de trabalhadores estrangeiros**

A **Coreia** oferece um programa de treinamento em competências profissionais e criação de empresas para os trabalhadores pouco qualificados enquadrados no Programa de Permissões de Emprego (PPE), que faculta até cinco anos de trabalho em pequenas e médias empresas. O objetivo do programa é ajudar os trabalhadores estrangeiros a se reinstalar com sucesso nos seus países de origem quando retornarem a eles, e está dirigido aos trabalhadores estrangeiros com vistos do tipo E-9 e, mais recentemente, aos estrangeiros de ascendência coreana com vistos H-2 (um visto de trabalho temporário) que trabalharam mais de três anos ou que foram recontratados. Os cursos oferecidos incluem os de cabeleireiro, reparo de computadores, manutenção de automóveis, solda elétrica, operação de escavadeira, tradução para o coreano, cozinha coreana e comércio com a China (a maioria dos titulares de vistos H-2 são chineses). Em 2012, o programa tinha 720 vagas, suficientes apenas para atender uma pequena parte das centenas de milhares de trabalhadores no esquema de permissões de emprego. Aproximadamente 5.000 trabalhadores estrangeiros na ativa podem participar do programa de treinamento.

Outros países da OCDE também lançaram programas de treinamento para a migração de mão de obra temporária que muitas vezes são administrados em estreita cooperação com os países de origem. A **Alemanha**, por exemplo, tem um programa denominado "empregado convidado", cujo objetivo é permitir que os imigrantes qualificados e semiqualificados do leste e do sudeste da Europa obtenham treinamento específico suplementar na Alemanha durante um período de 12 a 18 meses. A intenção é treiná-los e transmitir conhecimentos sobre o mercado de trabalho, a economia e o idioma alemães para que possam encontrar trabalho nos seus países de origem caso estes estabeleçam relação comercial com a Alemanha. Em determinadas circunstâncias, os migrantes também podem permanecer na Alemanha depois do programa.

Fonte: Employment Permit System, *www.eps.go.kr/en/supp/supp_02.jsp*; OCDE, 2004.

A criação de redes de expatriados também pode ter efeitos positivos sobre a transferência de tecnologia e os investimentos. As organizações de cientistas expatriados têm sido fundamentais para incentivar as empresas no país anfitrião a investir no país de origem do grupo de expatriados. Também há sinais de que as redes de expatriados iniciam projetos conjuntos de pesquisa com cientistas de seus países de origem, melhorando o fluxo de tecnologia e de informação[77].

Investir no desenvolvimento de competências no exterior

Outra forma de vincular as políticas de migração e de competências além das fronteiras é investir nas pessoas no exterior. Isso tem a dupla vantagem de oferecer trabalhadores bem treinados às filiais das empresas localizadas no exterior, criar competências no país anfitrião e reduzir os incentivos para a emigração, especialmente entre indivíduos altamente capacitados, considerando que há oportunidades de trabalho disponíveis localmente (quadro 1.29).

Quadro 1.29 **Iniciativa suíço-indiana de educação profissional e treinamento**

Em 2008, a Suíça lançou um projeto piloto na Índia como forma de investimento em capital humano para as empresas suíças no exterior. O projeto, denominado Berufsbildungskooperation Schweiz-Indien (cooperação para a formação profissional suíço-indiana), oferece educação profissional e treinamento e é liderado pela Câmara de Comércio Suíço-Indiana juntamente com o Instituto Federal Suíço para a Educação Profissional (SVIVET) e a associação suíça das empresas de engenharia mecânica e elétrica (Swissmem). O Escritório Federal Suíço de Educação Profissional e Tecnologia (OPET) deu suporte à fase piloto da iniciativa proporcionando fundos e acesso às agências governamentais.

A iniciativa tem três objetivos principais: cobrir parte da demanda de trabalhadores altamente qualificados das companhias suíças e indianas que operam na Índia; oferecer uma oportunidade aos adultos jovens indianos que têm um certificado de conclusão da escola para que realizem cursos de formação profissional e de treinamento baseados em elementos de sucesso dos programas VET da Suíça com uma abordagem em duas frentes e que constitui uma alternativa valiosa e viável à educação exclusivamente acadêmica; fortalecer as relações comerciais entre a Suíça e a Índia e estimular a competitividade e a produtividade das empresas dos dois países.

Desde o fim de 2009, está em funcionamento em Bangalore e Pune um programa piloto, de dois anos de duração, de formação profissional e treinamento para o setor industrial. Em 2011, os primeiros alunos concluíram seu treinamento como técnicos de produção de acordo com os padrões suíços. O projeto começou como uma parceria público-privada, com pelo menos 40% dos custos da fase de lançamento cobertos pelo setor privado. Depois de a fase piloto ter sido completada com sucesso, o projeto passou a ser uma iniciativa privada, financiada por um grupo de parceiros industriais. Foi assinado um contrato de cooperação para o período 2012-2022 com a SkillSonics Private Ltd., com o objetivo de treinar um milhão de trabalhadores qualificados.

Fonte: Seri, *www.bbt.admin.ch/themen/01051/01071/01082/index.html?lang=en*

Tabela 1.2 [1/2]

Desenvolvimento de competências relevantes: perguntas-chave, indicadores e recursos

Perguntas-chave	Indicadores selecionados para a autoavaliação	Leituras adicionais selecionadas e exemplos de políticas
Estimular nas pessoas o interesse por aprender		
Qual é o nível e a distribuição de competências entre a população do meu país?	• **O desempenho no PISA no decorrer do tempo** dx.doi.org/10.1787/888932359948 • **A distribuição de competências básicas na população adulta** (OCDE, Pesquisa de competências dos adultos, disponível em 2013) • **O nível educacional da população adulta** dx.doi.org/10.1787/888932462168 • **Porcentagem da população que chegou à educação terciária** dx.doi.org/10.1787/888932459831 • **Porcentagem da população que chegou pelo menos até o ciclo superior do ensino médio** dx.doi.org/10.1787/888932459850	• "The Output of Educational Institutions and the Impact of Learning" (Chapter A), em *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, publicação da OCDE. www.oecd.org/edu/eag2011 • Resultados do PISA 2009: *Learning Trends: Changes in Student Performance Since 2000* (volume 5). www.oecd.org/document/60/0,3746,en_32252351_46584327_46609852_1_1_1_1,00.html
De que forma vai evoluir o nível educacional da população do meu país no futuro?	• **Tendências no avanço educacional** dx.doi.org/10.1787/888932462339 • **Estatísticas e projeções demográficas nacionais**	• "The Output of Educational Institutions and the Impact of Learning" (Chapter A), em *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, publicação da OCDE. www.oecd.org/edu/eag2011
O que sabemos sobre as mudanças na composição setorial e na demanda de competências na economia?	• **Mudanças na estrutura do emprego** (Base de dados de emprego da OCDE) www.oecd.org/employment/database • **Recursos Humanos em Ciência e Tecnologia (RHCT)** dx.doi.org/10.1787/888932485842 • **Empregados de RHCT por indústria** dx.doi.org/10.1787/888932485861 • **Crescimento de RHCT por indústria** dx.doi.org/10.1787/888932485880	• *Skills for Innovation and Research 2011*, publicação da OCDE. www.oecd.org/document/30/0,3746,en_2649_33703_47151838_1_1_1_1,00.html • Handel, M. (a ser publicado), publicação da OCDE.
Há lacunas/escassez de competências em setores específicos no meu país?	• **Porcentagem de empregadores que relatam dificuldades para contratar trabalhadores qualificados** (Pesquisa sobre escassez de talentos; www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/right-for-the-job_5kg59fcz3tkd-en) • **Pesquisas nacionais de empregadores**	• *Employment Outlook 2012* (a ser publicado), publicação da OCDE.
O sistema educacional do meu país é suficientemente flexível para se adaptar às necessidades do mercado local de trabalho?	• **Análise do Programa LEED sobre a flexibilidade no Sistema de Formação Profissional VET** (disponível em 2013-14)	• *Breaking Out of Policy Silos. Doing more with less, 2010*, publicação da OCDE. www.oecd.org/document/43/0,3746,en_2649_34417_46764907_1_1_1_1,00.html • *Flexible Policy for More and Better Jobs, 2011*, publicação da OCDE. www.oecd.org/document/33/0,3746,en_2649_34417_42892129_1_1_1_1,00.html
Quem participa da aprendizagem durante toda a vida?	• **Número de anos estimados de educação e treinamento formal e informal relacionados com o trabalho durante a vida profissional** (Pesquisa de Educação de Adultos da União Europeia) • **Índices de participação na educação e no treinamento formal e informal por tamanho da empresa** (Pesquisa de Competências de Adultos da OCDE, disponível em 2013)	• "Access to Education, Participation and Progression" (Chapter C), em *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, publicação da OCDE. www.oecd.org/edu/eag2011
Quanto o meu país investe no desenvolvimento de competências? Como são partilhados os custos? O meu país estabelece os incentivos adequados para o investimento em desenvolvimento de competências?	• **Gasto anual por aluno das instituições educacionais do básico ao terciário** dx.doi.org/10.1787/888932460895 • **Gasto em instituições educacionais em termos de porcentagem do PIB para todos os níveis de educação** dx.doi.org/10.1787/888932461028 • **Distribuição do gasto público e privado em instituições educacionais por nível de educação** dx.doi.org/10.1787/888932461085 • **Gasto em serviços educacionais essenciais, P&D e serviços auxiliares das instituições de educação terciária como porcentagem do PIB** dx.doi.org/10.1787/888932461275	• "Financial and Human Resources Invested In Education" (Chapter B), em *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, publicação da OCDE. www.oecd.org/edu/eag2011 • *Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1: Special Features: Governance, Funding, Quality*, publicação da OCDE. www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_39263238_36021283_1_1_1_1,00.html • Müller, N. e Behringer, F. (2012, a ser publicado), publicação da OCDE.

...

Tabela 1.2 [2/2]

Desenvolvimento de competências relevantes: perguntas-chave, indicadores e recursos

Perguntas-chave	Indicadores selecionados para a autoavaliação	Leituras adicionais selecionadas e exemplos de políticas
O meu país oferece educação e treinamento de alta qualidade?	• **Distribuição de competências básicas na população adulta por níveis de qualificação** (Pesquisa da OCDE sobre Competências de Adultos, disponível em 2013) • **O desempenho no PISA no decorrer do tempo** dx.doi.org/10.1787/888932359948 • **O desemprego juvenil em comparação ao desemprego total** (Base de dados estatísticos da OCDE sobre a força de trabalho)	• *Starting Strong III – A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care 2011*, publicação da OCDE. www.oecd.org/document/0/0,3746,en_2649_39263231_49317504_1_1_1_1,00.html • *PISA 2009 Results: Learning Trends: Changes in Student Performance Since 2000* (volume V) 2010, publicação da OCDE. www.oecd.org/document/60/0,3746,en_32252351_46584327_46609852_1_1_1_1,00.html • *Strong Performers, Successful Reformers in Education: Lessons from the United States*, 2010, publicação da OCDE. www.oecd.org/document/13/0,3746,en_2649_35845621_46538637_1_1_1_1,00.html • *OECD Reviews of Vocational Education and Training, Learning for Jobs – Country Studies*, publicação da OCDE. www.oecd.org/edu/learningforjobs • *Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1: Special Features: Governance, Funding, Quality; Volume 2: Special Features: Equity, Innovation, Labour Market, Internationalisation* 2008, publicação da OCDE. www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_39263238_36021283_1_1_1_1,00.html
Qual é a incidência da desigualdade e da desigualdade nas competências no meu país?	• **Índice de formação no ensino secundário** dx.doi.org/10.1787/888932459926 • **Tendências de equidade** dx.doi.org/10.1787/888932360005 • **Porcentagem da "população em risco" entre as crianças sem antecedentes de imigração e entre os jovens imigrantes** www.oecd.org/document/15/0,3746,en_2649_33729_38002191_1_1_1_1,00.html	• "The Output of Educational Institutions and the Impact of Learning" (Chapter A), em *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, publicação da OCDE. www.oecd.org/edu/eag2011 • *Equity and Quality in Education – Supporting Disadvantaged Students and Schools*, 2012, publicação da OCDE. www.oecd.org/document/42/0,3746,en_2649_39263231_49477290_1_1_1_1,00.html • *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, 2007, publicação da OCDE. www.oecd.org/document/54/0,3746,en_2649_39263231_39676214_1_1_1_1,00.html
Permitir a entrada de pessoas qualificadas no país		
Qual é a migração líquida e a proporção de cidadãos nascidos no estrangeiro no meu país?	• **Inventário de populações estrangeiras e de nascidos no exterior** dx.doi.org/10.1787/888932440375 • **Migração líquida em termos de porcentagem do total da população residente** dx.doi.org/10.1787/888932446759	• "Trends in Migration Flows and in the Immigrant Population" (Chapter A), em *International Migration Outlook 2011*, publicação da OCDE. www.oecd.org/migration/imo
O meu país é atrativo para os estudantes estrangeiros que desejam permanecer nele?	• **Mobilidade dos estudantes na educação terciária** dx.doi.org/10.1787/888932461541 • **Porcentagem de estudantes internacionais que mudam o seu *status* e permanecem no país** dx.doi.org/10.1787/888932461598	• "Access to Education, Participation and Progression" (Chapter C), em *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, publicação da OCDE. www.oecd.org/edu/eag2011 • "Trends in Migration Flows and in the Immigrant Population" (Chapter A), em *International Migration Outlook 2011*, publicação da OCDE. www.oecd.org/migration/imo
Quantos imigrantes qualificados retornam ao seu país de origem? Quantos emigrantes qualificados retornam?	• **Pessoas com título de doutorado que retornam ao seu país de origem** www.oecd.org/dataoecd/44/36/49867563.xlsx	• *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011* (Chapters 1-4), publicação da OCDE. www.oecd.org/document/10/0,3746,en_2649_34409_39493962_1_1_1_1,00.html#toc • Careers of Doctorate Holders Indicators (CDH), OECD/UNESCO Institute for Statistics/Eurostat data collection on careers of doctorate-holders, 2010. www.oecd.org/sti/cdh
Estimular as políticas de competências transfronteiriças		
O meu país facilita a educação superior transfronteiriça? O meu país investe na formação de competências no exterior?	*(Indicadores ainda não disponíveis)*	

Notas

1. Handel (a ser publicado). Ver também Levy (2010), que considera que a partir de 1959 nos EUA a composição de tarefas do trabalho mudou significativamente em direção a tarefas que requerem competências cognitivas de ordem superior, tais como pensamento especializado e comunicação complexa, enquanto as tarefas de rotina, principalmente as tarefas cognitivas de rotina, que são facilmente computadorizadas, estão diminuindo drasticamente.

2. OCDE, 2011a.

3. Michaels, Natraj e Van Reenen, 2010.

4. Handel (a ser publicado).

5. OCDE (a ser publicado), OCDE Employment Outlook.

6. CEDEFOP (2008a), para projeções para a área europeia.

7. Haskel e Martin, 1993.

8. Tang e Wang, 2005.

9. Bennet e McGuinness, 2009.

10. Foley e Watts, 1994.

11. Lucifora e Origo, 2002.

12. Podem ser utilizadas diferentes fontes de informação para a elaboração de medidas de escassez de pessoal qualificado (Quintini, 2011). As autoavaliações dos empregadores sobre a escassez de competências são uma das formas mais diretas de avaliar a magnitude do fenômeno. A opinião dos empregadores é frequentemente coletada nas pesquisas realizadas pelas associações de empregadores, agências de recrutamento ou outras instituições. Essas pesquisas perguntam explicitamente aos empregadores sobre a escassez de pessoal qualificado e sobre quais são as vagas mais difíceis de preencher. Não obstante, muitas vezes essas pesquisas têm diferentes formatos, dependendo dos países, e são repetidas com pouca frequência, dificultando assim a comparação internacional. O indicador de mão de obra apresentado por Quintini (2011) tem a vantagem de ser coletado regularmente e de usar o mesmo formato nos países onde opera a companhia.

13. Banco Mundial, 2010.

14. Por exemplo, a União Europeia, na sua Estratégia 2020 da Europa, estabeleceu o objetivo de atingir 40% de cobertura na educação terciária em todos os países da comunidade.

15. Giguère, 2008; Froy e Giguère, 2010b; Froy, Giguère e Meghnagi, 2011.

16. OCDE / IMHE: *www.oecd.org/edu/imhe/regionaldevelopment*

17. Uma forma de conseguir flexibilidade é estabelecer procedimentos de rápida aprovação nos programas pontuais de treinamento no âmbito local, que podem ser integrados numa data posterior, em caso de necessidade. Por exemplo, no Estado do Texas, EUA, os educadores locais podem obter rapidamente a aprovação para um novo curso, em geral em um mês, se for classificado como um "curso para atender as necessidades locais". O curso será avaliado depois de três anos para determinar se representa uma necessidade do Estado e se deve ser implementado em todo o território (Froy e outros, 2009; Froy e Giguère, 2010).

18. Banco Africano de Desenvolvimento, 2010.

19. "A criação a curto prazo do trabalho: Lições aprendidas", plataforma de coordenação IFI da associação Deauville, Washington, D. C., abril de 2012.

20. OCDE, 2010a.

21. OCDE, 2010b e 2008a.

22. OCDE, 2008b.

23. Desjardins e Warnke, 2012.

24. OCDE, 2011a.

25. CEDEFOP, 2003.

26. OCDE, 2005a.

27. Martínez-Fernández, 2008; Dalziel, 2010; Kubisz, 2011.

28. Clough, 2012.

29. Martínez-Fernández, 2008; CEDEFOP, 2011.

30. Martínez-Fernández e Sharpe, 2010.

31. Kubisz, 2011.

32. OCDE, *Leveraging Skills and Training in SMEs* (a ser publicado).

33. OCDE, 2005a.

34. Müller e Behringer (a ser publicado); Johanson, 2009; CEDEFOP, 2008b.

35. Johanson, 2009.

36. Müller e Behringer (a ser publicado).

37. Smith e Billett, 2005.

38. O programa para a Avaliação Internacional de Alunos (PISA, na sigla em inglês), da OCDE, mede a aptidão de estudantes de 15 anos de idade nas matérias básicas de leitura, matemática e ciências. Esse estudo proporciona uma forma de comparar o sucesso dos países na transmissão das competências básicas cognitivas em seus sistemas educacionais obrigatórios OCDE (2010c).

39. OCDE, 2005b.

40. Schleicher, 2012.

41. OCDE, 2010e.

42. OCDE, 2012c.

43. OCDE, 2008b.

44. OCDE, 2010b.

45. OCDE, 2005a.

46. OCDE, 2011d. O coeficiente Gini – uma medida padrão da desigualdade, onde 0 significa que todos têm a mesma renda e 1 significa que a pessoa mais rica tem toda a renda – ficou numa média de 0,29 para as pessoas em idade produtiva nos países da OCDE na metade da década de 1980. No final da década de 2000, ele havia aumentado quase 10%, para 0,316. Atualmente, nas economias avançadas a renda média dos 10% mais ricos da população é quase nove vezes maior que a dos 10% mais pobres.

47. A equidade na educação tem duas dimensões: a *inclusão*, que garante que todos os estudantes atinjam um mínimo de competências, e *justiça*, isto é, que as circunstâncias pessoais ou sociais tais como gênero, etnia ou antecedentes familiares não sejam obstáculos para o sucesso educacional (Field, Kuczera e Pont, 2007).

48. OCDE, 2011e.

49. Psacharopoulos e Patrinos, 2004; Machin e Vignoles, 2005; OCDE, 2005a.

50. OCDE, 2006a; Woessmann, 2008.

51. Carneiro e Heckman, 2003.

52. OCDE, 2012b.

53. OCDE, 2012b; Lyche, 2010.

54. OCDE, 2008b.

55. OCDE, 2010f.

56. Ver, por exemplo, Liebig e Widmaier, 2010.

57. Carrington e Skelton, 2003; OCDE, 2010g.

58. OCDE, 2010h.

59. Infelizmente, muitos educadores continuam acreditando que bilinguismo das crianças imigrantes é a causa do atraso linguístico, do baixo rendimento acadêmico e dos problemas de identidade. Entretanto, a fonte das dificuldades acadêmicas e linguísticas não tem como causa o uso das suas línguas maternas, e sim a falta de apoio coerente e o reconhecimento do legado das suas culturas e línguas. É possível ensinar aos estudantes como obter vantagens dos conhecimentos da sua língua materna mediante a utilização de mecanismos de transferência entre idiomas que não só melhoram a alfabetização na segunda língua como reforçam a sua autoestima e reconhecem o valor de preservar a língua e a cultura maternas (Della Chiesa, *et al.*, 2012).

60. OCDE / Estatísticas do Canadá, 2005.

61. Banco Mundial, 2010.

62. Desjardins y Rubenson, 2011.

63. OCDE e OIT, 2011.

64. OCDE, 2009.

65. A migração de mão de obra é só uma parte dos fluxos migratórios globais. Até mesmo em países como Austrália e Canadá, que recebem muitos trabalhadores imigrantes, os solicitantes primários – isto é, os migrantes selecionados diretamente – representam menos da terça parte dos fluxos totais. O restante é migração familiar (que inclui as famílias que acompanham os trabalhadores migrantes) e migração humanitária. Em geral, estes migrantes não passam por uma seleção (direta) para cobrir as necessidades de mão de obra. Na Área Econômica Europeia e na Suíça, grande parte da recente migração é de livre circulação e inclui os cidadãos desses países que se movem livremente de um país para outros. Embora essa forma de migração seja em parte por motivos de emprego, não é controlada pelos governos e, sendo assim, não se inclui geralmente nessa discussão da migração de mão de obra.

66. OCDE, 2009.

67. OCDE, 2011f.

68. Devido à recente crise econômica, houve significativa redução dos fluxos de entrada nos países da OCDE em 2009, principalmente na migração de livre circulação e na migração de mão de obra (ver OCDE, 2011g). Entretanto, não é provável que essa situação se mantenha nos próximos anos, porque os fatores subjacentes que dão impulso à migração de mão de obra ainda se mantêm.

69. Dumont, Spielvogel e Widmaier, 2010.

70. A taxa de permanência é definida como a proporção de estudantes estrangeiros que modificam o seu status de estudantes para outra categoria em relação à quantidade daqueles que não renovam o seu visto de estudantes no mesmo ano. Não mede a porcentagem de estudantes que permanecem a longo prazo. Os períodos de trabalho no exterior a médio prazo podem ser um valor agregado para os estudantes quando retornam ao seu país de origem. Em alguns países, um contrato de pós-doutorado de curto prazo no exterior pode ser decisivo para a obtenção de um cargo em uma universidade (OCDE, 2011g).

71. *www.oecd.org/document/63/0,3746,en_2649_34451_39945471_1_1_1_1,00.html*

72. OCDE, de acordo com a coleta de dados sobre as carreiras das pessoas com doutorado da OCDE/ Instituto de Estatística da UNESCO/ Eurostat, 2010.

73. OCDE, 2009.

74. OCDE, 2011f.

75. OCDE, 2008c.

76. Mais informações disponíveis no programa brasileiro Ciência sem Fronteiras, para estudantes universitários, *www.iie.org/en/Programs/Brazil-Science-Without-Borders*

77. Dowell e Findlay, 2001.

Referências e leituras adicionais

Acemoglu, D. e **D. Autor** (2010). "Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings," Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

AfDB (African Development Bank) (2010). *Arab Republic of Egypt Competitiveness Report, 2010 Update,* Grupo do Banco de Desenvolvimento Africano.

Akkerman, Y., e outros (2011). *Overcoming School Failure: Policies that Work, Background Report for the Netherlands,* Haia: Ministério da Educação, Cultura e Ciência.

Ashton, D., J. Sung e **J. Turbin** (2000). "Towards a framework for the comparative analysis of national systems of skill formation," *International Journal of Training and Development,* n. 4, vol. 1.

Bennet, J. e **S. McGuiness** (2009). "Assessing the Impact of Skills Shortages on the Productivity Performance of High-Tech Firms in Northern Ireland", *Applied Economics,* vol. 41, núm. 6, pp. 727-737.

Carneiro, P. e **J. Heckman** (2003). "Human Capital Policy", em J. Heckman and A. Krueger (eds.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?,* Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Carrington, B. e **C. Skelton** (2003). "Re-thinking 'role models': equal opportunities in teacher recruitment in England and Wales", *Journal of Education Policy,* vol. 18, n. 3, pp. 253-265.

CEDEFOP (Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional) (2003). *Lifelong Learning: Citizen's Views,* Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.

CEDEFOP (2008a). "Future Skill Needs in Europe – Medium-term forecast", Relatório em síntese, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, *www.cedefop.europa.eu/EN/Files/4078_en.pdf*

CEDEFOP (2008b), "Sectoral training funds in Europe", Luxemburgo: *CEDEFOP Panorama Series n. 156, www.trainingvillage.gr/etv/Upload/ Information_resources/Bookshop/499/5189_en.pdf*

CEDEFOP (2009). *Using Tax Incentives to Promote Education and Training,* Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.

CEDEFOP (2010). *Employer-provided vocational training in Europe: Evaluation and interpretation of the third continuing vocational training survey,* Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.

CEDEFOP (2011). *Learning While Working,* Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.

Chapman, B. (2006). "Income contingent loans for higher education: international reforms", em Hanushek, E. e Welch, F. (eds.), *Handbook of the Economics of Education,* Amsterdam.

Chisholm, L., *et al.* (2004). *Lifelong Learning: Citizens' Views in Close-up: Findings from a Dedicated Eurobarometer Survey,* CEDEFOP, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.

Clough, B. (2012). "The role and impact of unions on learning and skills policy and practice: a review of the research", Documento de pesquisa n. 16, Londres: Unionlearn.

Coulombe, S. e **J.F. Tremblay** (2006). "Literacy and growth", *Topics in Macroeconomics,* vol. 6, n. 2, artigo 4.

Cunha, F., J. Heckman, L. Lochner e **D.V. Masterov** (2005). "Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation", *IZA Discussion Paper Series,* n. 1575, julho, Bonn: Instituto para o Estudo do Trabalho.

Dalziel, P. (2010). "Leveraging Training: Skills Development in SMEs – An Analysis of Canterbury Region, New Zealand", *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers,* n. 2010/03, publicação da OCDE.

Della Chiesa, B., J. Scott e **C. Hinton** (eds.) (2012). *Languages in a Global World – Learning for Better Cultural Understanding,* publicação da OCDE.

Desjardins, R. e **K. Rubenson** (2011). "An Analysis of Skill Mismatch Using Direct Measures of Skills", *OECD Education Working Papers,* n. 63, publicação da OCDE.

Desjardins, R. e **A. Warnke** (2012). "Ageing and skills: a review and analysis of skill gain and skill loss over the lifespan and over time", *OECD Education Working Papers,* n. 72, publicação da OCDE.

Dowell, A. e **A.M. Findlay** (2001). *Migration of highly skilled persons from developing countries: impact and policy responses*, relatório preparado para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), Genebra.

Dumont, J.C., G. Spielvogel e **S. Widmaier** (2010). "International Migrants in Developed, Emerging and Developing Countries: An Extended Profile", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n. 114, publicação da OCDE.

Eddington, N. (2012). "Queensland Skills Formation Strategies: a Case Study", *OECD LEED Working Paper,* publicação da OCDE.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2010). *Changes over time – First findings from the 5th European Working Conditions Survey,* Publicações Eurofound.

Evans, S. (2012). "The Mayor's Apprenticeship Campaign in London – a Case Study", *OECD LEED Working Paper,* publicação da OCDE.

Fadel C. (2011). "Redesigning the Curriculum", extrato do informe oficial do Centro para o Redesenho dos Currículos, *curriculum redesign.org/wp-content/uploads/CCR-Foundational-Whitepaper-Charles-Fadel2.pdf*

Field, S., M. Kuczera e **B. Pont** (2007). *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education,* publicação da OCDE.

Foley, P. e **D. Watts** (1994). "Skill shortages and training: A forgotten dimension in new technology", *R&D Management,* vol. 24, n. 3, pp. 279-289.

Forth, J. e **G. Mason** (2006). "Do ICT skill shortages hamper firms' performance? Evidence from UK benchmarking surveys", *National Institute of Economic and Social Research, Discussion Paper,* n. 281.

Froy, F., S. Giguère e **A. Hofer** (2009). *Designing Local Skills Strategies,* publicação da OCDE.

Froy, F. e S. Giguère (2010a). "Putting in Place Jobs that Last: A Guide to Rebuilding Quality Employment at Local Level", *OECD LEED Working Paper,* n. 2010/13, publicação da OCDE.

Froy, F. e **S. Giguère** (2010b). *Breaking Out of Policy Silos: Doing more with less,* publicação da OCDE.

Froy, F., S. Giguère e **M. Meghnagi** (2011). *Skills for Competitiveness: A Synthesis Report,* publicação da OCDE.

Giguère, S. (2008). *More Than Just Jobs: Workforce Development in a Skills-based Economy,* publicação da OCDE.

Giguère, S. e **F. Froy** (eds.) (2009). "Flexible Policy for More and Better Jobs", *OECD LEED Programme,* publicação da OCDE.

Handel, M. (a ser publicado). "Trends in Jobs Skills Demands in OECD Countries," *OECD Social, Employment and Migration Working*

Paper, publicação da OCDE.

Hansson, B. (2008). "Job-Related Training and Benefits for Individuals: A Review of Evidence and Explanations", *OECD Education Working Papers,* n. 19, publicação da OCDE.

Haskel, J. e C. Martin (1993). "Do skill shortages reduce productivity? Theory and evidence from the United Kingdom", *The Economic Journal,* vol. 103, pp. 386-394.

Hoeckel, K., S. Field, T.R. Justesen e **M. Kim** (2008). *Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training Australia,* publicação da OCDE.

International Labour Organisation (OIT) (2011a). *Skills for Green Jobs: A Global View,* Genebra: OIT.

International Labour Organisation (OIT) (2011b). *Skills and Occupational Needs in Green Building*, Genebra: OIT.

Johanson, R. (2009). "A review of national training funds", *Social Protection Discussion Papers,* n. 922, Banco Mundial, Washington, *siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0922.pdf*

Kubisz, M. (2011). "Leveraging Training Skills Development in SMEs: An Analysis of Zaglebie Sub-Region, Poland", *OECD LEED Working Paper,* n. 2011/06, publicação da OCDE.

Leuven, E. e H. Oosterbeek (2004). "Evaluating the Effect of Tax Deductions on Training," *Journal of Labor Economics,* vol. 22, n. 2, pp. 461-488.

Levy, F. (2010). "How Technology Changes Demands for Human Skills", *OECD Education Working Papers,* n. 45, publicação da OCDE.

Levy, F. e **Murnane, R.J.** (2002). "Upstairs, Downstairs: Computer-Skill Complementary and Computer-Labor Substitution on Two Floors of a Large Firm", *Industrial and Labor Relations Review,* vol. 55, n. 3, pp. 432-447.

Liebig, T. e **S. Widmaier** (2010). "Children of Immigrants in the Labour Markets of OECD and EU Countries", em OCDE (ed.), *Equal Opportunities? The Labour Market Integration of the Children of Immigrants,* publicação da OCDE, pp. 15-52.

Lucifora, C. e **F. Origo** (2002). "The Economic Cost of the Skill Gap in Europe", Istituto per la Ricerca Sociale, Milão.

Lüdemann, E. (a ser publicado). *Review of Recent Projections of Skill Supply and Demand at the National and European Level,* Institute for Economic Research (Ifo), Munique.

Lyche, C. (2010). "Taking on the Completion Challenge: A Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving", *OECD Education Working Papers,* n. 53, publicação da OCDE.

Machin, S. e **A. Vignoles** (2005). *What's the Good of Education? The Economics of Education in the UK,* Princeton e Oxford: Princeton University Press.

Martinez-Fernandez, C. (2008). *Leveraging Training and Skills Development in SMEs, OECD LEED Programme, General document CFE/LEED,* (2008)6, publicação da OCDE.

Martinez-Fernandez, C. (2009). "Addressing Skills Shortfalls in Mackay, Australia", Froy, F., Giguère, S. e A. Hofer (eds.) *Designing Local Skills Strategies,* publicação da OCDE.

Martinez-Fernandez, C. e **S. Sharpe** (2010). "Leveraging Training and Skills Development in Small and Medium Enterprises (SMES): Preliminary Cross-country Analysis of the TSME Survey", *OECD LEED Programme, General document CFE/LEED,* (2010)14, publicação da OCDE.

Martinez-Fernandez, C., e **outros** (a ser publicado). "Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics", *OECD LEED Programme Working Paper Series,* publicação da OCDE.

Michaels, G. & A. Natraj e J. Van Reenen (2010). "The shrinking middle," *The Magazine for Economic Performance,* n. 326, Centre for Economic Performance, London School of Economics.

Müller, N. e **F. Behringer** (a ser publicado). "Policy Instruments to Encourage Employer Investment in VET," *OECD Working Paper,* publicação da OCDE.

O'Connell, P. e **J.M. Jungblut** (2008). "What do we know about training at work?" em K.U. Mayer e H. Solga (eds.), *Skill Formation: Interdisciplinary and Cross-National Perspective,* Cambridge University Press, Cambridge.

OCDE (2004), *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads*, publicação da OCDE.

OCDE (2005a). *Promoting Adult Learning,* Education and Training Policy, publicação da OCDE.

OCDE (2005b). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, Education and Training Policy*, publicação da OCDE.

OCDE (2006a). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care,* publicação da OCDE.

OCDE (2006b). *From Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge,* publicação da OCDE.

OCDE (2007). *Giving Knowledge for Free,* publicação da OCDE.

OCDE (2008a). *Jobs for Youth/ Des emplois pour les jeunes: United Kingdom 2008,* publicação da OCDE.

OCDE (2008b). *Tertiary Education for the Knowledge Society (Vol. 1): Special Features: Governance, Funding, Quality,* publicação da OCDE.

OCDE (2008c). "Policy Brief: Cross-Border Higher Education and Development", *OECD Observer,* enero, publicação da OCDE.

OCDE (2009). *International Migration Outlook 2009,* publicação da OCDE.

OCDE (2010a). *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science* (Volume I), PISA, publicação da OCDE.

OCDE (2010b). *Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training,* publicação da OCDE.

OCDE (2010c). *PISA 2009 Results: Learning Trends: Changes in Student Performance since 2000* (vol. V), PISA, publicação da OCDE.

OCDE (2010d). *The High Cost of Low Educational Performance: The Long-Run Economic Impact of Improving PISA Outcomes,* publicação da OCDE.

OCDE (2010e). *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? Resources, Policies and Practices* (vol. IV), PISA, publicação da OCDE.

OCDE (2010f). *OECD Reviews of Migrant Education Closing the Gap for Immigrant Students: Policies, Practice and Performance,* publicação da OCDE.

OCDE (2010g). *Educating Teachers for Diversity: Meeting the Challenge,* publicação da OCDE.

OCDE (2010h). *Closing the Gap for Immigrant Students: Policies, Practice and Performance,* publicação da OCDE.

OCDE (2010i). *Reviews of National Policies for Education: Santa Catarina State, Brazil,* publicação da OCDE.

OCDE (2011a). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators,* publicação da OCDE.

OCDE (2011b). *Towards Green Growth,* publicação da OCDE.

OCDE (2011c), *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States,* publicação da OCDE.

OCDE (2011d). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising,* publicação da OCDE.

OCDE (2011e). *Against the Odds: Disadvantaged Students who Succeed in School,* PISA, publicação da OCDE.

OCDE (2011f). *Taxation and Employment,* OCDE Estudios de Política Fiscal, n. 21, publicação da OCDE.

OCDE (2011g). *International Migration Outlook 2011,* publicação da OCDE.

OCDE (2011h). *Skills for Innovation and Research,* publicação da OCDE.

OCDE (2012a). *Enabling Local Green Growth: Addressing Climate Change Effects on Employment and Local Economic Development,* publicação da OCDE.

OCDE (2012b). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools,* publicação da OCDE.

OCDE (2012c). *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care,* publicação da OCDE.

OCDE (2012d). *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students,* publicação da OCDE.

OCDE (a ser publicado). *Competitiveness and Private Sector Development in the MENA Region,* publicação da OCDE.

OCDE (a ser publicado). *Leveraging Skills and Training in SMEs: Enhancing Productivity and Return on Investment,* publicação da OCDE.

OCDE (a ser publicado). *OECD Employment Outlook,* publicação da OCDE.

OCDE (a ser publicado). *Report on the Gender Initiative: Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship,* preparado para a Reunião do Conselho de Âmbito Ministerial da OCDE de Paris, 23 a 24 de maio de 2012, publicação da OCDE.

OCDE/African Development Bank/ United Nations Economic Commission for Africa (2010), *African Economic Outlook 2010,* publicação da OCDE.

OCDE/African Development Bank/UNDP/UNECA (2012). *African Economic Outlook 2012,* publicação da OCDE.

OCDE/Statistics Canada (2005). *Learning a Living: First Results of the Adult Literacy and Life Skills Survey,* publicação da OCDE.

OCDE e **ILO** (2011). "Giving youth a better start", Uma nota sobre política para a Reunião de Ministros do Trabalho do G-20 em Paris, 26-27 de setembro de 2011, publicação da OCDE.

Psacharopoulos, G. e H.A. Patrinos (2004). "Economics of Education: From Theory to Practice" *Brussels Economic Review,* n. 43, v. 3-4, pp. 341-357.

Psacharopoulos, G. (2006). "The Value of Investment in Education: Theory, Evidence and Policy", *Journal of Education Finance,* v. 32, n. 2, pp. 113-126.

Quintini, G. (2011). "Over-qualified or Under-skilled: A Review of Existing Literature", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers,* n. 121, publicação da OCDE.

Regets, M.C. (2001). "Research and Policy Issues in High-Skilled International Migration: A Perspective with Data from the United States", *IZA Discussion Paper,* n. 366.

Rubenson, K. e **R. Desjardins** (2009). "The impact of welfare states regime on barriers to participation in adult education: A bounded agency model," *Adult Education Quarterly,* vol. 59, n. 3, pp. 187-207.

Schleicher, A. (2011). "Educating for the Future", *The Straits Times, Review & Forum,* 9 de dezembro de 2011.

Schleicher, A. (ed.) (2012). *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World,* publicação da OCDE.

Schwerdt, G. e **J. Turunen** (2007). "Growth in Euro Area Labor Quality", *Review of Income and Wealth,* Series 53, n. 4.

Sianesi, B. e **J.M. van Reenen** (2003). "The Returns to Education: Macroeconomics", *Journal of Economic Surveys,* n. 17, pp. 157-200.

Smith, A. e **S. Billett** (2005). "Getting Employers to Spend More on Training: Lessons from Overseas", K. Ball (ed.), *Funding and Financing of Vocational Education and Training,* Adelaide: Centro Nacional para a Pesquisa da Formação Profissional.

Stoller, J. (2011). "New Jersey's Talent Network Initiative: a Learning Model", *OECD LEED Programme,* publicação da OCDE.

Stuart, M. (2011). "The context, content and impact of union learning agreements", *CERIC Research Paper,* n. 15, Londres: Centro para o Emprego, a Inovação, as Relações e o Câmbio, Unionlearn.

Tang, J. e **W. Wang** (2005). "Product Market Competition, Skills Shortages and Productivity: Evidence form Canadian Manufacturing Firms", *Journal of Productivity Analysis,* vol. 23, pp. 317-339.

Torres, C. (a ser publicado). "Taxation and Investment in Skills", *OECD Taxation Working Papers Series,* publicação da OCDE.

Trilling, B. e **C. Fadel** (2009). *21st-Century Skills: Learning for Life in Our Times, Jossey-Bass,* San Francisco, *www.21stcenturyskillsbook.com/*

Turner, N. (2010). "Why Don't Taxpayers Maximize their Tax-Based Federal Student Aid? Salience and Inertia in Program Selection", palestra apresentada na 103 Conferência Anual da National Tax Association, Chicago: novembro de 2010.

United States Government Accountability Office (GAO) (2005). *Student Aid and Postsecondary Tax Preferences, Report to the Committee on Finance,* GAO-05-684, Washington, D. C.: Senado dos EUA.

Woessmann, L. (2008). "Efficiency and equity of European education and training policies", em *Tax Public Finance,* vol. 15, n. 1, pp. 199-230.

World Bank (2010). *Stepping-up Skills: For More Jobs and Higher Productivity,* O Banco Mundial, Washington, D. C.

Zhang, R. (2009). "The Shanghai Highland of Talent Strategy", Froy, F., Giguère, S. e A. Hofer (eds.) (2009), *Designing Local Skills Strategies,* publicação da OCDE.

Alavanca política 2: Ativação da oferta de competências

Lições-chave de políticas de ativação de competências 64

Como os países podem incentivar as pessoas a oferecer suas competências no mercado de trabalho? 64

Os países podem incentivar as pessoas inativas a participar do mercado de trabalho 65

Os países podem reter as pessoas qualificadas 71

Lições-chave de políticas de ativação de competências

INCENTIVAR AS PESSOAS A OFERECER SUAS COMPETÊNCIAS NO MERCADO DE TRABALHO

- **Identificar as pessoas inativas e as razões de sua inatividade.** Alguns grupos sociodemográficos são mais propensos a ficar inativos que outros, especialmente mulheres e pessoas com deficiências ou problemas de saúde crônicos, sobretudo se além disso têm competências baixas. A integração de grupos subrepresentados na força de trabalho tem um grande potencial para aumentar a base de competências em uma economia.
- **Oferecer incentivos financeiros para que o trabalho compense.** Serviços caros de creche, sistemas tributários que tornam o trabalho economicamente pouco atraente ou sistemas de benefícios que paguem mais que os salários esperados podem fazer que seja antieconômico trabalhar. Os países podem suprimir as compensações por incapacidade parcial ou tornar os esquemas de invalidez total exclusivos para as pessoas que não podem mais trabalhar. Os empregadores podem oferecer horas de entrada e horários flexíveis, controle sobre a jornada de trabalho e, em especial para as mulheres, acordos de trabalho flexíveis no período próximo à data do parto. Em alguns países, cada vez mais, as pessoas que ainda podem trabalhar são consideradas desempregadas e, portanto, sujeitas à denominada "obrigação mútua", tendo que cumprir os requisitos de busca de emprego e capacitação, sob risco de perder parte ou a totalidade de seu auxílio-desemprego. Ao examinar as solicitações de beneficiários, os países precisam mudar o enfoque da avaliação do estado de saúde e passar a avaliar a capacidade restante para trabalhar.
- **Derrubar as barreiras não financeiras para a participação na força de trabalho.** As rígidas condições de trabalho podem dificultar que as pessoas com obrigação de cuidar de familiares e as pessoas com deficiência participem da força de trabalho. O trabalho de meio período é considerado cada vez mais uma forma de ativar esses grupos. Arranjos menos rígidos em relação aos horários de trabalho e a adoção de melhorias nas condições do trabalho, especialmente para os empregados com problemas de saúde, são medidas que podem deixar o trabalho mais atraente para os grupos que por tradição são mais inativos. Empregadores, sindicatos e governo podem trabalhar em conjunto para desenhar essas políticas. Entretanto, para ser efetivos, esses programas precisam ser combinados com esforços para reduzir a resistência dos empregadores a contratar pessoas inativas. Além disso, dado que as competências podem se atrofiar ou se tornar obsoletas devido aos longos períodos de inatividade, pode ser necessário que esses indivíduos sejam novamente treinados ou atualizados para ampliar sua empregabilidade.

RETER NO MERCADO DE TRABALHO AS PESSOAS COMPETENTES

- **Desestimular a aposentadoria precoce.** Para manter os trabalhadores de mais idade no mercado de trabalho, muitos países eliminaram os esquemas de aposentadoria antecipada, elevaram a idade oficial de aposentadoria e corrigiram os incentivos financeiros distorcidos para a aposentadoria precoce. Para derrubar as barreiras de demanda à contratação de trabalhadores de mais idade, alguns países tentam equilibrar os custos de mão de obra com a produtividade mediante a redução das contribuições do empregador à seguridade social ou oferecendo subsídios salariais para os trabalhadores mais velhos. A aprendizagem permanente e a capacitação específica, sobretudo para as pessoas que estão na metade da carreira, podem melhorar as possibilidades de conseguir emprego em idade mais avançada e desestimular a retirada antecipada do mercado de trabalho. O aumento da idade de aposentadoria prolonga o período durante o qual os empregadores podem recuperar os custos de capacitação; consequentemente, isso pode motivar mais empresários e trabalhadores mais velhos a investir em capacitação.
- **Deter a fuga de cérebros.** Para colher todos os benefícios dos investimentos iniciais em competências, os países nos quais a fuga de cérebros é uma grande preocupação devem procurar reter seus trabalhadores qualificados. Os esquemas compulsórios de serviços públicos, conhecidos como "vinculação obrigatória", encontram-se amplamente distribuídos nos países africanos. A experiência mostra que a melhor maneira de evitar a fuga de cérebros é proporcionar incentivos para que os profissionais permaneçam em seu país de origem, inclusive melhorando as condições locais do mercado de trabalho, em vez de impor medidas coercitivas para evitar a emigração. A fuga de cérebros também ocorre dentro dos países, em particular entre as zonas rurais e as urbanas. Os serviços locais de aconselhamento profissional podem ajudar a garantir que as pessoas qualificadas estejam plenamente conscientes e aproveitem as oportunidades dentro do mercado de trabalho mais próximo.

COMO OS PAÍSES PODEM INCENTIVAR AS PESSOAS A OFERECER SUAS COMPETÊNCIAS NO MERCADO DE TRABALHO?

As pessoas podem ter competências, mas decidir, por diversas razões, não oferecê-las ao mercado de trabalho. As mulheres e as pessoas deficientes ou com problemas de saúde crônicos, por exemplo, são mais propensas a permanecer inativas. Alguns jovens que não trabalham nem estudam nem estão em treinamento correm o risco de se sentir totalmente alheios ao mercado de trabalho e podem permanecer à margem da sociedade. Além de investir no desenvolvimento de novas competências e antes de importá-las de fora do país, vale a pena aproveitar essa fonte não utilizada de competências. Do mesmo modo, convém desestimular as pessoas qualificadas de se retirar do mercado de trabalho porque se aposentam precocemente ou porque decidem abandonar o país em busca de trabalho em outro local.

OS PAÍSES PODEM INCENTIVAR AS PESSOAS INATIVAS A PARTICIPAR DO MERCADO DE TRABALHO

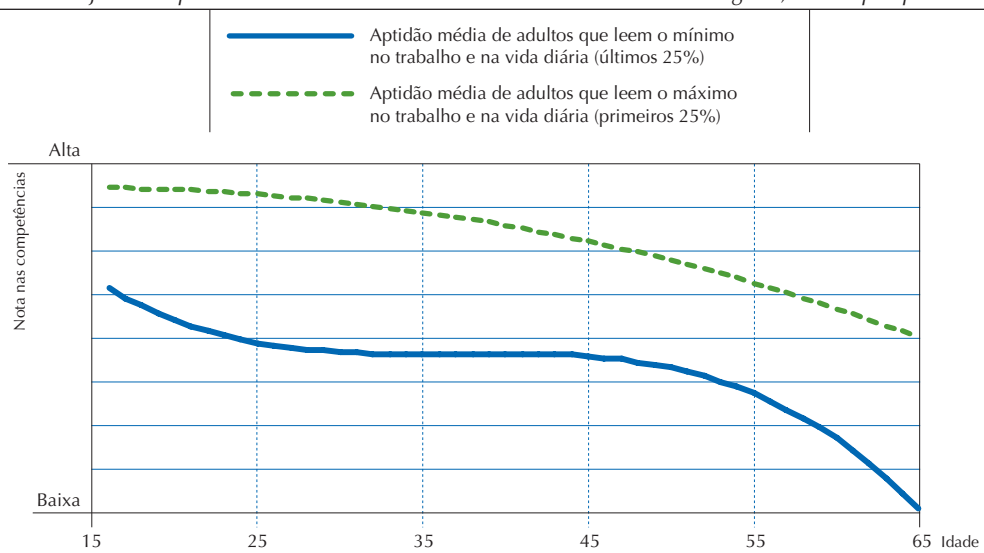
Em todos os países há muitas pessoas fora da força de trabalho, por decisão própria, ou por circunstâncias pessoais ou familiares, ou pela falta de incentivos econômicos para trabalhar. O capital humano não utilizado representa um desperdício de competências e de seu investimento inicial. À medida que a demanda de competências muda, as que não são usadas podem se tornar obsoletas; as que não são postas em prática tendem a se atrofiar com o tempo. De forma inversa, conforme as pessoas mais usam suas competências e participam de tarefas complexas e exigentes no trabalho ou em qualquer outro local, mais probabilidades há de evitar que elas diminuam com o passar do tempo. Mais do que isso, quando os adultos adquirem novas competências, frequentemente o fazem no trabalho, e quem não está no mercado de trabalho não tem essa vantagem.

A figura 2.1 mostra que as competências básicas em geral se depreciam com a idade. Entretanto, os resultados também sugerem que a depreciação de competências pode ser compensada pelo que as pessoas fazem no trabalho e em sua vida cotidiana. Por exemplo, a leitura frequente no trabalho e no lar pode ajudar a diminuir a perda de aptidões associada ao envelhecimento[1].

• Figura 2.1 •

Competências não utilizadas podem ter mais tendência a se atrofiar

Competências básicas dos 16 aos 65 anos de idade, por níveis altos e baixos de leitura, ajustados por anos de escolaridade e status de nascidos no estrangeiro, média por país



Nota: Esta figura baseia-se nos resultados do estudo de campo do PIAAC. Não se baseia em amostras representativas e, portanto, é meramente ilustrativa.
Fonte: Dados do estudo de campo do PIAAC, 2010.

Identificar as pessoas inativas e as razões de sua inatividade

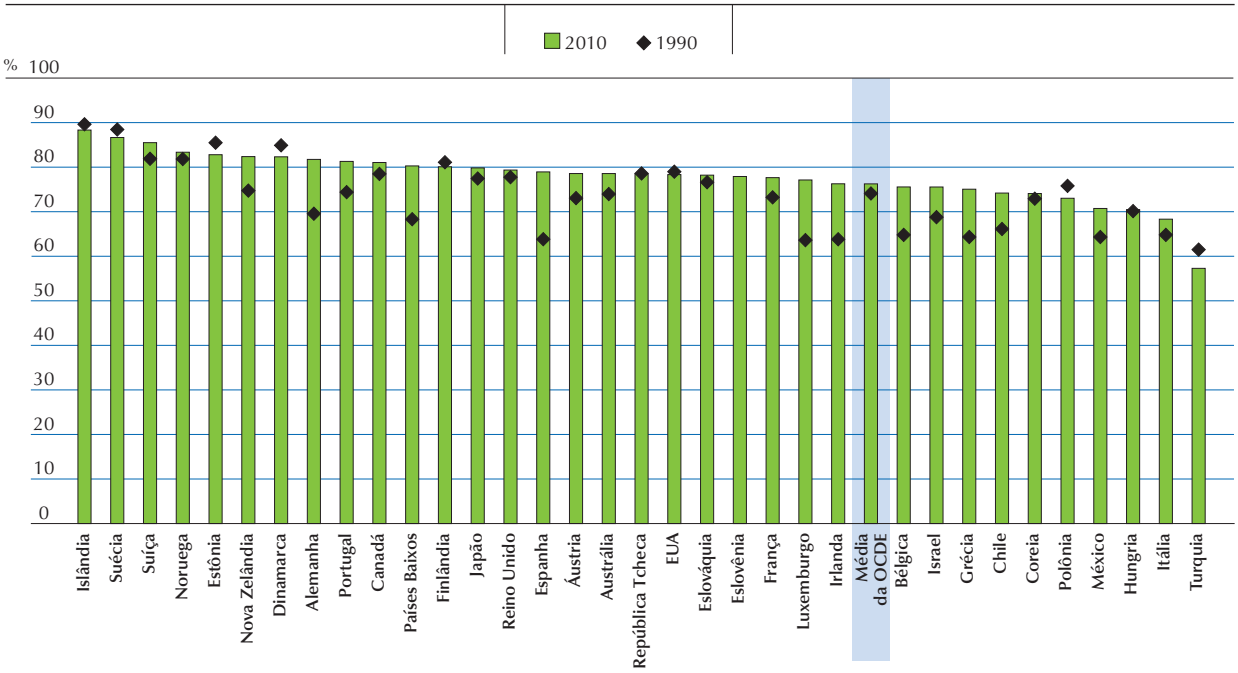
Os índices de participação na força de trabalho (a soma das pessoas empregadas e desempregadas como percentagem da população em idade produtiva) variam significativamente nos países da OCDE, e vão de quase 90% na Islândia a menos de 60% na Turquia (figura 2.2). Alguns grupos sociodemográficos, como as mulheres e as pessoas com deficiência ou com problemas crônicos de saúde, são mais propensos a mostrar índices de participação mais baixos que outros, sobretudo quando são pouco qualificados. Devido aos diversos obstáculos para a integração, os imigrantes também não podem participar muito ativamente no mercado de trabalho[2].

Variações na composição da força de trabalho e nas taxas de participação desses grupos sociodemográficos se traduzem em diferenças significativas entre países quanto ao que representam as taxas de participação mais altas para a oferta de competências. A OCDE previu como se desenvolveria a força de trabalho em 2050 em cenários com diferentes políticas[3]. Os resultados mostram que em alguns países, como Dinamarca, Finlândia, Hungria e Noruega, taxas de participação mais altas entre os trabalhadores com deficiência poderiam desempenhar papel importante no aumento futuro da oferta de competências. Na Espanha, Grécia e Itália, o fechamento da lacuna de gênero oferece o maior potencial para aumentar as taxas de participação de trabalho para 2050. A aposentadoria mais tardia, que é também um desses cenários, daria lugar a um crescimento da força de trabalho similar ao do cenário de "igualdade da deficiência", com a exceção daqueles países onde a aposentadoria antecipada está ainda muito difundida.

• Figura 2.2 •

Participação de adultos na força de trabalho, 1990[1] e 2010

Porcentagem de pessoas ativas de 25 a 64 anos de idade no mercado de trabalho



1. 1991 para Islândia, México e Suíça; 1992 para Hungria e Polônia; 1993 para República Tcheca; 1994 para Áustria e Eslováquia; 1996 para Chile.
Fonte: OCDE, *Labour Force Statistics Database*.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607328

Além desses amplos grupos socioeconômicos, os jovens também estão em risco de se afastar do mercado de trabalho. O estudo Trabalhos para a Juventude[4] da OCDE identifica a "juventude deixada para trás" como aqueles jovens que têm várias desvantagens; entre elas, a falta de um título, ser de origem imigrante ou pertencer a uma minoria, residir em zonas desfavorecidas, rurais ou remotas, a maternidade adolescente e ter antecedentes penais ou ter vivido em orfanatos. Pelo fato de esses grupos variarem em tamanho e composição nas diversas nações, a OCDE decidiu representá-los com o número de jovens de 15 a 29 anos que não trabalham nem estudam nem estão em treinamento (NEET, na sigla em inglês). Em 2010, nos 26 países da OCDE para os quais essa informação estava disponível, o grupo de "juventude deixada para trás" representava 12,5% dos jovens de 15 a 24 anos de idade. Na Europa, onde o número pode ser mais refinado para excluir os jovens com diploma, a OCDE estima que em 2005, o ano mais recente sobre o qual se dispõe dessa estatística, o grupo de "juventude deixada para trás" representou 11% da população fora do âmbito escolar entre 15 e 29 anos de idade.

As razões da inatividade variam. Algumas pessoas em idade de trabalhar decidem de modo consciente retirar-se do mercado de trabalho ou têm importantes impedimentos de saúde para trabalhar. Outros estão dispostos e são capazes de trabalhar, mas não o conseguem devido a uma série de barreiras relativas à oferta e à demanda. Uma vez que existem múltiplos raciocínios por trás da inatividade, as melhorias na participação na força de trabalho requerem pacotes de políticas que combinem uma série de iniciativas e a participação dos empregadores. Em geral, as políticas podem promover a atividade na força de trabalho de dois modos: tornar a contratação mais atraente do ponto de vista financeiro e restringir o acesso aos programas de substituição de renda; e reduzindo os obstáculos não financeiros para a contratação.

Oferecer incentivos financeiros para que o trabalho compense

Para algumas pessoas, o trabalho simplesmente não compensa. Creches caras, sistemas tributários estruturados de tal maneira que trabalhar se torna pouco atraente economicamente ou sistemas de benefícios que oferecem uma melhor compensação do que o salário podem tornar antieconômico o trabalho. Incentivos financeiros e sistemas tributários e de assistência social bem elaborados podem influir na oferta de trabalho entre todos os grupos, embora de modos diferentes.

Em geral, os sistemas tributários e de benefícios desestimulam a reinserção no mercado de trabalho das mulheres, das pessoas que representam uma segunda renda para suas famílias e dos trabalhadores de meio período[5]. A pressão tributária sobre quem representa uma segunda renda e quer entrar no mercado de trabalho ou aumentar o número de horas trabalhadas é influenciada por uma variedade de fatores, entre eles a natureza da unidade tributável.

Os sistemas coletivos ou familiares com impostos sobre a renda progressivos tendem a beneficiar os casais em que somente um membro trabalha, especialmente se for um assalariado com renda elevada e/ou o cônjuge inativo tiver um baixo potencial de renda. Isenções familiares de impostos ou créditos fiscais e os benefícios à renda comprovada relacionados à composição familiar e/ou aos rendimentos podem ter efeitos similares[6]. Por exemplo, em alguns países, o direito ao subsídio para as famílias de baixa renda explica por que os níveis de emprego são baixos nas famílias monoparentais. Para estimular as mulheres – e quem representa uma segunda fonte de renda em geral – a entrar ou voltar para a força de trabalho, muitos países têm sistemas tributários individuais em vigor. Entretanto, em quase todos os países da OCDE, ainda há isenções tributárias para os cônjuges não assalariados, assim como alguma forma de ajuda familiar que se baseia na renda total da família. Esses apoios podem ser reformados para que tenham um efeito neutro sobre a participação das mulheres no mercado de trabalho.

Quadro 2.1 **Políticas de benefícios no trabalho**

Para mulheres. Normalmente são mulheres que estão à frente de famílias monoparentais, e a maioria dos países da OCDE dirige suas políticas de amparo social a esse grupo. Entretanto, os benefícios financeiros de ser mãe solteira podem ser um entrave para entrar ou voltar para o mercado de trabalho. O desafio é, portanto, motivar essas mulheres para que voltem a trabalhar.

- **Projeto de Autossuficiência Canadense** (SSP, na sigla em inglês). O SSP é um projeto de pesquisa experimental de dez anos sobre o comportamento no mercado de trabalho de mães solteiras e pais solteiros que recebem benefícios sociais. O projeto, iniciado em 1992, consiste em diferentes estudos experimentais. Em todos os estudos, as mães solteiras e os pais solteiros do grupo experimental receberam generosos suplementos salariais, o que não ocorreu com os que estavam no grupo de controle. Os estudos demonstraram que os incentivos financeiros tiveram um efeito positivo no retorno ao emprego, pois incentivaram as mães solteiras e os pais solteiros a sair da lista de assistência social. Entretanto, os suplementos de renda tiveram um efeito muito mais intenso nas mães solteiras e nos pais solteiros com uma experiência de trabalho recente. Os chefes de família solteiros que receberam assistência social por muito tempo mostraram alto índice de emprego no curto prazo, mas que se reduziu depois de algum tempo[10].

Para trabalhadores de idade avançada. Alguns países oferecem aos trabalhadores mais velhos um aumento direto do salário (ou benefícios no trabalho), seja para encontrar um emprego, seja para conservar o que têm, embora se alegue que os empregadores podem oferecer salários mais baixos do que aqueles que pagariam sem essa medida.

- **Alemanha e Estados Unidos** têm programas desse tipo, oferecendo aos desempregados que encontram emprego um suplemento de 50% da diferença de salário entre os antigos e os novos empregos, até um determinado limite. Em países como a Alemanha, onde os subsídios ao desemprego são elevados, essa política incentiva os trabalhadores mais velhos a voltar a trabalhar.
- No **Japão**, o sistema só oferece aos trabalhadores mais velhos o complemento se a redução em seu salário for de 25% ou mais em relação ao que ganhavam aos 60 anos. Nenhum benefício de desemprego pode ser solicitado nesse caso.
- A **Espanha** proporciona um subsídio fiscal em seu sistema de impostos sobre a renda das pessoas físicas, chamado "extensão do subsídio de participação no mercado de trabalho", mediante o qual aqueles contribuintes que trabalham e estendem sua participação no mercado de trabalho além da idade de aposentadoria (65 anos) podem aumentar em 100% sua "dedução de gastos relacionados com o trabalho" (que é aplicável a todos os contribuintes que têm renda oriunda do trabalho).

Para as pessoas com deficiência. De modo geral, os beneficiários de auxílio por deficiência que começam em um emprego perdem o direito a uma parte ou à totalidade de seus benefícios. As elevadas cargas tributárias representam um dos principais fatores que desmotivam a entrada no mercado de trabalho. Entretanto, alguns países introduziram com sucesso medidas para motivar os deficientes com benefícios por incapacidade a entrar na força de trabalho mediante a redução de impostos.

- **Subsídio para o Retorno ao Trabalho.** Na **Irlanda**, quando um beneficiário por deficiência trabalha pelo menos 20 horas por semana, sua taxa média efetiva de impostos cai de um nível próximo a 100% para 45% para os ex-assalariados de nível médio (e até 20% para os trabalhadores de baixa renda). O subsídio é retirado gradualmente ao longo de um período de quatro anos.
- **Benefícios Fiscais sobre a Renda de Trabalho** (WITB, na sigla em inglês). No **Canadá**, além do direito aos WITB disponíveis para todos os trabalhadores de baixa renda que sejam elegíveis, aqueles trabalhadores de baixa renda com deficiências podem ter direito a um Suplemento por Deficiência WITB. Esse suplemento adicional aumenta os rendimentos individuais em uma proporção de 25%, até um benefício máximo equivalente à metade da porcentagem máxima de direitos WITB para pessoas solteiras, o que melhora ainda mais seu rendimento financeiro no trabalho. O suplemento é reduzido quando a renda supera um determinado limite.

Fonte: OCDE, 2006; 2010a; 2011d.

Os incentivos para que as pessoas com deficiência se retirem da força de trabalho dependem em grande medida do acesso aos regimes de benefícios por invalidez total. Há mostras de que nos países que reformaram radicalmente seus sistemas de benefícios por deficiência e que asseguraram o acesso por meio de incentivos ao trabalho mais robustos, a taxa de beneficiários diminuiu[7]. Diversos países suprimiram os benefícios por incapacidade parcial ou tornaram os planos de incapacidade total exclusivos para as pessoas que já não podem trabalhar. Cada vez mais, em muitos países, consideram-se as pessoas que ainda podem trabalhar como desempregadas, e desse modo elas se transformam em objeto da denominada "obrigação mútua". Por isso têm que cumprir os requisitos de formação e procura de emprego ou se arriscam a perder parte ou a totalidade de seus auxílios de desemprego[8]. Ao examinar pedidos dos beneficiários, os países deveriam trocar o enfoque da avaliação do estado de saúde pela avaliação da capacidade restante para trabalhar.

Embora os incentivos precisem ser criados para grupos específicos de trabalhadores, alguns são relevantes para diversos grupos. Por exemplo, o emprego de pessoas com benefícios por incapacidade pode se tornar relativamente mais atraente ao se possibilitar a combinação da renda do trabalho com os benefícios por deficiência mediante a isenção de impostos e os benefícios no trabalho, respectivamente. Alguns países já não exigem que o auxílio por incapacidade esteja condicionado a que os trabalhadores abandonem a força de trabalho e encontram outros modos de compensar a situação de deficiência por meio de subsídios[9]. Em certas circunstâncias, os incentivos de trabalho para mães e pais solteiros também podem se fortalecer se forem oferecidos benefícios no trabalho (quadro 2.1).

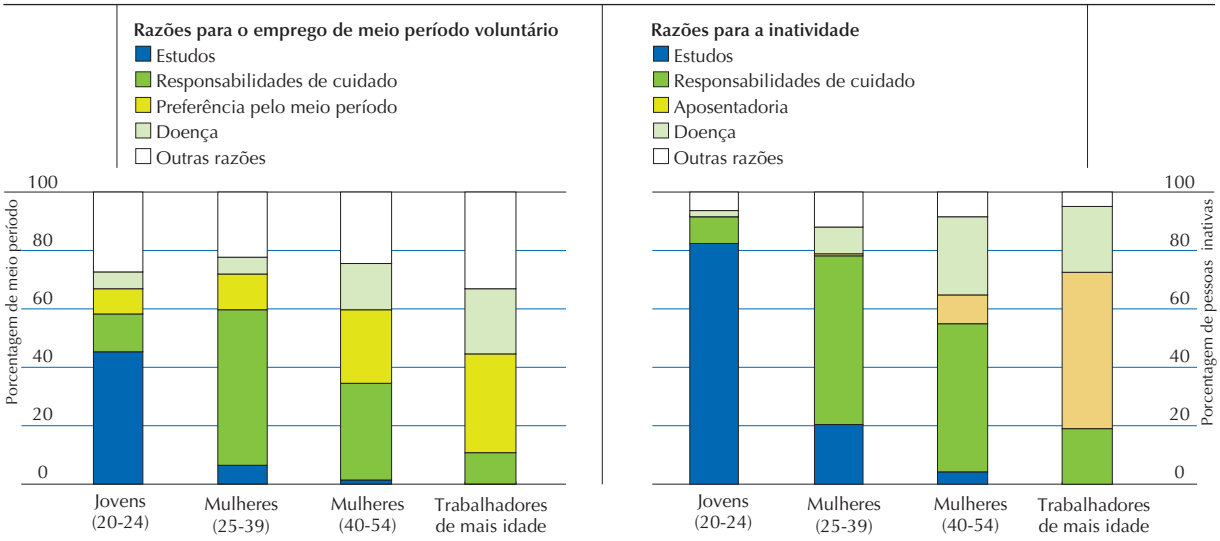
Superar as barreiras não financeiras para a participação na força de trabalho

As políticas também podem ajudar a eliminar as barreiras não financeiras para a participação na força de trabalho. No caso das mulheres, tais obstáculos se apresentam frequentemente na forma de limitações de tempo que decorrem principalmente das obrigações familiares e do cuidado das crianças e dos idosos da família. As oportunidades limitadas para o trabalho de meio período podem ser um obstáculo para o emprego nesses casos. As razões pelas quais as pessoas decidem trabalhar meio período ou deixar por completo a força de trabalho frequentemente estão muito relacionadas. Por exemplo, a razão principal que as mulheres entre 25 e 39 anos de idade mencionam para decidir por um emprego de meio período é sua responsabilidade em termos de cuidados da família; a mesma razão se dá para a inatividade desse grupo (figura 2.3). Isso sugere que o trabalho de meio período – associado a serviços de creche adequados – pode facilitar sua participação no mercado de trabalho quando as responsabilidades de cuidado impedem o emprego de tempo integral[11].

• Figura 2.3 •

Razões para trabalhar meio período ou permanecer inativos

Porcentagens e médias de 21 países[1] da Europa (2005-2007)



1. Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, Eslováquia, Suécia.
Fonte: OCDE, 2010h.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607347

Disso decorre que apesar de o trabalho de meio período implicar menos segurança de trabalho, salários mais baixos e perspectivas de carreira limitadas, ele é cada vez mais considerado como um veículo para a ativação dos grupos associados com uma participação baixa no mercado de trabalho[12]. Os empregadores que oferecem horários de trabalho flexíveis, controle sobre as horas trabalhadas e, sobretudo para as mulheres, acordos de trabalho flexíveis no período próximo da data do parto podem fazer uma diferença significativa na participação na força de trabalho (quadro 2.2)[13].

Quadro 2.2 **Condições de emprego que facilitam a participação no mercado de trabalho**

Empregos para os pais. Enquanto alguns pais preferem ficar em casa com os filhos, sem considerar as opções de creches, outros preferem combinar os cuidados no lar com a jornada de trabalho de meio período ou integral. Na **Áustria**, **Dinamarca**, **Finlândia**, **Países Baixos** e **Suécia**, os programas de licença parental implicam ajustes das horas de trabalho e os trabalhos de meio período. Em Portugal e na Suécia, o período de licença parental pode ser utilizado em diferentes momentos; por exemplo, para estender os períodos de férias até que as crianças entrem na escola (aos 6 anos de idade em Portugal e aos 8 anos na Suécia).

Obrigações dos empregadores. Com a finalidade de reter os trabalhadores com problemas de saúde, alguns países estabeleceram obrigações legais para os empregadores que procuram reduzir as barreiras não financeiras para trabalhadores com problemas de saúde ou deficiências.

- **Alemanha.** Os empregadores devem oferecer uma seleção preferencial para o treinamento na empresa aos trabalhadores com problemas de saúde ou deficiência e apoiar seus esforços para se inscrever no treinamento em outros lugares. Além disso, os trabalhadores com deficiência ou problemas de saúde têm direito à assistência de trabalho, a um espaço de trabalho adaptado e a trabalho do meio período, se for necessário.
- **Luxemburgo.** As empresas com mais de 25 trabalhadores têm a obrigação de alocar um trabalho adequado a seus empregados com deficiência, seja uma atividade diferente ou a mesma, mas com jornada reduzida.
- **Espanha.** Os empregadores devem manter uma vaga em aberto por até dois anos para um trabalhador com problemas de saúde. Além disso, os ex-empregados com seguro por deficiência que se recuperaram depois de ter recebido licença têm prioridade para cobrir as vagas adequadas ou para um trabalho similar.

Fonte: OCDE, 2007a; 2010a.

No caso dos deficientes, em geral a qualidade do emprego influi em sua participação no mercado de trabalho. Portanto, melhorar as condições gerais para os trabalhadores com problemas de saúde deve ser parte das estratégias empresariais e governamentais voltadas a reduzir as barreiras não financeiras para o emprego[14]. Os empregadores e sindicatos podem ajudar os trabalhadores a conservar seus empregos melhorando a segurança do local de trabalho e conscientizando-se mais das suas necessidades específicas no trabalho[15]. Devido ao vínculo entre a licença por enfermidade e a incapacidade para trabalhar, é fundamental melhorar a prevenção e as medidas de intervenção precoce, e é de vital importância evitar a "medicalização". Para os empregadores, os subsídios salariais efetivos ou outros incentivos financeiros que compensem as perdas na produtividade podem fazer com que seja mais atraente do ponto de vista financeiro conservar trabalhadores doentes ou deficientes.

Combinar as políticas de ativação com oportunidades de reciclagem ou atualização

As competências das pessoas que estiveram inativas por um longo período podem se atrofiar ou se tornar obsoletas. Essas pessoas podem precisar de um novo treinamento ou atualização para evitar que passem da inatividade ao desemprego porque suas habilidades já não são necessárias. Os programas de treinamento profissional dirigido (vocacional) e de reintegração podem ajudar as pessoas que estiveram fora do mercado de trabalho devido a enfermidade ou a suas obrigações de cuidado[16]. Além disso, as políticas ativas do mercado de trabalho, usadas sobretudo para ajudar os desempregados a encontrar trabalho[17], já estão sendo estendidas para orientar os que estão inativos, mas que têm a capacidade de trabalhar, como as mães solteiras ou as pessoas com problemas de saúde. Esses programas podem incluir a capacitação relacionada ao trabalho e a busca de emprego, assim como o emprego subsidiado no mercado de trabalho aberto ou em setores protegidos.

Medidas de ativação, como a gestão de casos individuais, que ajuda desempregados de difícil colocação a encontrar trabalho, frequentemente também funcionam com grupos que enfrentam múltiplas barreiras para a participação. Mas se trata de uma tarefa complexa, já que é muito mais difícil impor uma obrigação mútua a um grupo heterogêneo do que a um indivíduo[18]. E a participação em programas de ativação é mais difícil de ser imposta se o descumprimento não tiver consequências, como a redução ou a eliminação de assistência. Enfim, os serviços relacionados com o emprego tendem a ser mais eficazes quando são personalizados, o que explica por que esses serviços frequentemente são voltados a grupos específicos e são fornecidos por especialistas privados[19].

Para ser eficazes no aumento do emprego e no uso de competências, essas medidas devem ser combinadas com esforços para reduzir a resistência dos empregadores a contratar pessoas inativas[20], particularmente trabalhadores com problemas de saúde ou deficientes[21]. Se não houver ofertas de trabalho suficientes, os esforços para dar emprego a grandes números desses trabalhadores fracassarão. O mesmo se espera para os jovens desempregados. A OCDE formulou uma série de recomendações sobre como os países podem utilizar abordagens pelo lado da oferta e da demanda para apoiar aqueles jovens que têm dificuldades para se colocar no mercado de trabalho e estão em risco de se alienar totalmente dele e de permanecer inativos por longo prazo, situação que pode deixá-los à margem da sociedade ao longo de toda sua vida (quadro 2.3).

Quadro 2.3 **Recomendações sobre políticas do estudo da OCDE "Trabalhos para a Juventude"**

- Promover uma transição tranquila da escola ao trabalho e o desenvolvimento profissional precoce ao:
  - intervir precoce e seletivamente para ajudar a evitar a formação de um grande grupo de jovens em risco de converter-se em desempregados por longo tempo, em pessoas inativas ou que participam de trabalhos informais ou nos quais não fazem pleno uso de suas competências;
  - assegurar que os jovens terminem sua educação com qualificações ou títulos reconhecidos;
  - promover o uso de estágios e outras formas de aprendizagem no local de trabalho que podem ajudar os estudantes a adquirir alguma experiência no mercado de trabalho antes de se formar;
  - adotar uma abordagem "primeiro aprender/ treinar" com a finalidade de melhorar a empregabilidade dos jovens pouco qualificados que têm dificuldades para encontrar trabalho.
- Eliminar os obstáculos da demanda para melhorar os resultados do emprego juvenil mediante:
  - o investimento em recursos que promovam novas competências para novos empregos, dirigidos a participantes jovens;
  - a redução do custo de empregar os jovens com baixas competências;
  - a busca de esforços para reduzir a dualidade do mercado de trabalho em geral, e em particular a dos contratos temporários frente aos permanentes.
- Dar apoio aos jovens desempregados e inativos que não estão comprometidos com a aprendizagem, por meio:
  - do fortalecimento da rede de segurança e da promoção de caminhos mais fáceis para a contratação e o treinamento para os jovens desempregados e os trabalhadores jovens;
  - da assistência aos jovens desempregados em sua busca de emprego com medidas apropriadas;
  - da criação de programas para os jovens que estão desvinculados do trabalho e da educação, centrando-se na orientação e formação profissional e num enfoque rigoroso de "obrigações mútuas".

Fonte: OCDE, 2010b.

Os números sobre desemprego e inatividade de trabalho não revelam todo o panorama. Nos países que têm um setor informal muito grande, sobretudo aqueles em desenvolvimento, as estatísticas oficiais não refletem por completo a imagem do emprego. Entretanto, a partir do que se conhece, certos grupos socioeconômicos são super-representados na categoria de inativos, o que significa que não oferecem suas competências ao mercado de trabalho. Por exemplo, nos países do Oriente Médio e do Norte da África (MENA, na sigla em inglês), há grandes diferenças nas taxas de participação de trabalho entre mulheres e homens. A proporção de participação entre homens e mulheres oscila entre 3,7 por 1 na Arábia Saudita e Síria e 1,86 por 1 no Qatar. As taxas de participação entre os homens vão de 71% na Tunísia a 93% no Qatar, enquanto entre as mulheres vai de 15% no Iraque a 53% no Qatar. Para mulheres é particularmente difícil obter um emprego digno no Egito, Jordânia, Líbia, Marrocos e Tunísia. Nesses cinco países, apenas uma quarta parte das mulheres adultas fazia parte da força de trabalho em 2010 (número que também inclui as trabalhadoras desmotivadas), em comparação com taxas de participação dos adultos que oscilam entre 70% e 80% (quadro 2.4).

Quadro 2.4 **Participação das mulheres na força de trabalho dos países do MENA**

Muitos países da região do MENA fizeram progressos significativos na redução das diferenças de gênero em aspectos essenciais da educação e da saúde, mas as melhorias nos resultados do emprego são limitadas. O aumento das mulheres na participação de trabalho nas últimas duas décadas foi pequeno: de 22% em 1990 a 30% em 2010, quase 40 pontos percentuais abaixo da taxa de participação dos homens na força de trabalho da região.

Padrões de emprego e segregação ocupacional. As mulheres são frequentemente empregadas no setor público. No Egito, por exemplo, o setor público responde por 56% das mulheres empregadas e por 30% dos homens. Entretanto, as empregadas no setor público tendem a trabalhar nas áreas consideradas como "femininas" por tradição. No Marrocos, por exemplo, em 2009, as mulheres representavam 50% dos empregados dos ministérios de Saúde e Assuntos Sociais, mas só 4% na Direção Geral de Proteção Civil e 6% na Direção Geral de Segurança Nacional.

Do mesmo modo que nos países da OCDE, as mulheres ganham salários mais baixos que os homens, tanto no setor privado quanto no público, e não têm o mesmo acesso ao treinamento para a liderança que os homens. As mulheres estão menos representadas em postos de responsabilidade e liderança nos setores público e privado. Em 2010, a representação das mulheres na alta direção no governo nacional era de 14% no **Marrocos**, 26% no **Egito** e 45% na **Tunísia**.

…

Obstáculos para o emprego. A falta de políticas de equilíbrio entre o trabalho e a família é um dos principais obstáculos para o emprego das mulheres na região. Considera-se que as responsabilidades familiares são da esfera das mulheres, e o matrimônio desempenha um papel-chave em sua participação na força de trabalho, especialmente entre as que trabalham no setor privado. No **Marrocos**, só 12% das mulheres casadas se unem à força de trabalho, em comparação com 79% dos homens casados. No **Egito** e na **Jordânia**, a participação das mulheres em trabalhos privados diminui bruscamente no início do matrimônio. Esse padrão é observado sem importar seu nível acadêmico. Em contraste, a proporção de mulheres em trabalhos do setor público se vê menos afetada pelo matrimônio: 57% das casadas que trabalham são empregadas do setor público.

Outras normas institucionais, jurídicas, econômicas e sociais também ajudam a explicar o lento progresso das mulheres empregadas na região. Incluem-se normas que restringem o tipo e as horas de trabalho que as mulheres devem cumprir e estabelecem o requisito de obter a permissão dos maridos ou dos pais para trabalhar. Alguns países da região, entre eles **Egito**, **Jordânia** e **Iêmen**, também relatam que transporte público seguro e ambiente de trabalho mais adequado melhorariam as perspectivas de emprego para as mulheres, em particular para quem vive em áreas remotas.

A caminho da reforma. Muitos governos da região adotaram medidas para melhorar as perspectivas de emprego das mulheres (ver parte 4 sobre empreendedorismo nos países do MENA). O **Marrocos**, por exemplo, informa com regularidade sobre as tendências do emprego por gênero e o acesso das mulheres a posições de liderança na administração pública; e no **Egito**, **Jordânia**, **Marrocos** e **Tunísia** foram colocadas em vigor medidas para garantir a igualdade de remuneração no setor público.

Fonte: OCDE, *Report on the Gender Initiative* (a ser publicado).

OS PAÍSES PODEM RETER AS PESSOAS QUALIFICADAS

O desenvolvimento de competências é um investimento essencial para qualquer país. Para colher os frutos desse investimento, as políticas de competências precisam assegurar que as pessoas competentes não se retirem do mercado de trabalho por se aposentar antes do tempo ou por decidir pela transferência para outros países. O alcance desses problemas varia substancialmente entre os países: a aposentadoria precoce é uma preocupação particular em muitos países europeus da OCDE, onde as populações envelhecem e os sistemas sociais não são sustentáveis se um grande número de trabalhadores se aposentam antes do tempo. A fuga de cérebros é frequentemente associada aos países em desenvolvimento. Entretanto, diversos países da OCDE, entre eles a Polônia e a Nova Zelândia, também enfrentam a perda de força de trabalho qualificada, que emigra para outros países.

Desestimular a aposentadoria precoce

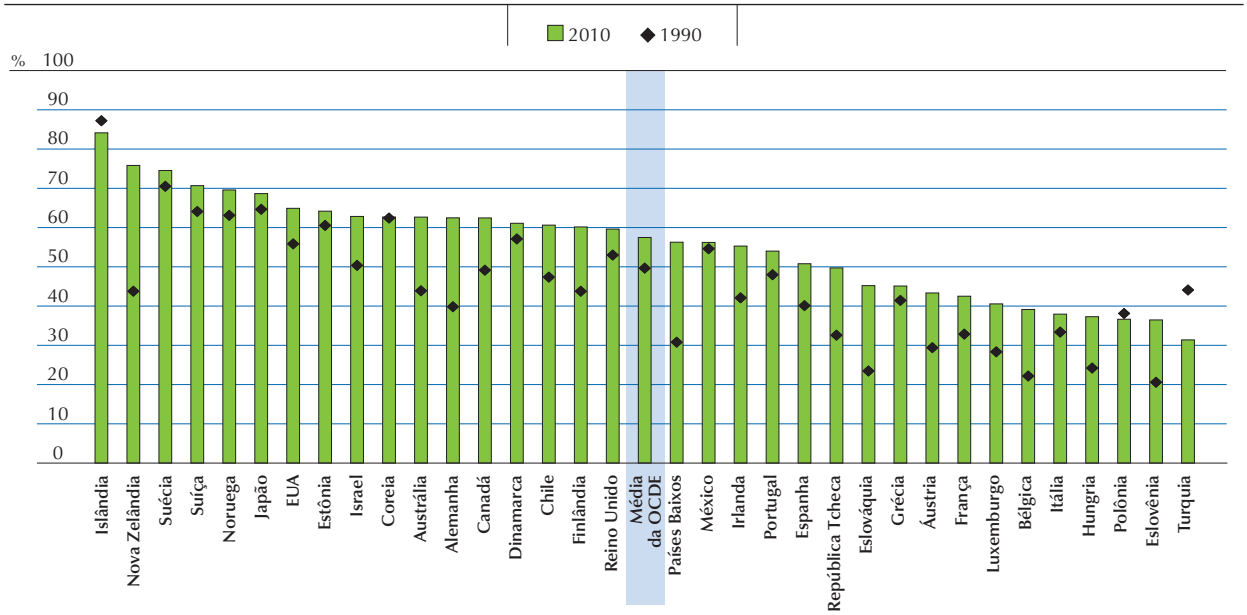
Em cerca de dois terços dos países da OCDE, a taxa de participação no trabalho de pessoas entre 55 e 74 anos de idade situa-se abaixo de 60%, indo de 85% na Islândia a somente 30% na Turquia (figura 2.4). Em média, nos países da OCDE, a taxa de participação dos trabalhadores mais velhos é 19 pontos percentuais inferior à dos adultos em idade produtiva, mas a diferença entre os dois é enorme, desde cerca de 5 pontos percentuais na Islândia até 53 pontos percentuais na Eslovênia.

O uso frequente dos esquemas de aposentadoria precoce e a baixa idade mínima regulamentar de aposentadoria são as principais razões para a baixa taxa de participação no mercado de trabalho entre os trabalhadores mais velhos. De fato, o uso mais limitado de planos de aposentadoria antecipada e reformas recentes nas pensões provocaram um aumento das taxas de participação desse grupo de idade nas duas últimas décadas. Na Nova Zelândia, as taxas de participação dos trabalhadores de mais idade aumentaram de 44% para 76% entre 1990 e 2010, e também foram observados aumentos muito grandes na Alemanha, Países Baixos, República Eslovaca e Eslovênia. Entretanto, esses avanços são relativamente recentes, e na maioria dos países da OCDE a idade de aposentadoria se mantém muito abaixo dos níveis dos anos 1970. A maioria dos trabalhadores mais velhos continua a abandonar o mercado de trabalho antes da idade padrão em que têm direito a uma pensão, que é de 65 anos na maioria dos países. Dos 30 países da OCDE sobre os quais há dados disponíveis, apenas em 9 os homens se aposentam depois dos 64 anos em média, e só em 5 países, a saber, Islândia, Japão, Coreia, México e Nova Zelândia, acontece o mesmo com as mulheres. Há marcantes diferenças entre os países. O México tem a média mais alta de idade na qual o homem deixa o mercado de trabalho (72,2 anos) e a segunda média mais alta de idade das mulheres (69,5 anos). No outro extremo, na Áustria, Bélgica, Luxemburgo e República Eslovaca, os homens e as mulheres se aposentam em média antes dos 60 anos de idade[22]. Para os trabalhadores mais velhos, a aposentadoria tende a ser definitiva: um estudo da OCDE concluiu que menos de 5% dos trabalhadores entre 50 e 64 anos de idade que haviam se aposentado antes da idade estabelecida oficialmente para a aposentadoria tinham voltado a trabalhar um ano depois[23].

• Figura 2.4 •

Participação na força de trabalho dos trabalhadores mais velhos, 1990[1] e 2010

Porcentagem da população entre 55 e 64 anos de idade



1. Islândia, México e Suíça, em 1991; Hungria e Polônia, em 1992; República Tcheca, em 1993; Áustria e Eslováquia, em 1994; Chile e Eslovênia, em 1996.
Fonte: OCDE, *Labour Force Statistics Database*.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607366

Quadro 2.5 Características dos sistemas de pensões que reduzem os incentivos ao trabalho

Apesar de a OCDE listar recomendações de políticas técnicas sobre os sistemas de aposentadoria, a conclusão principal das políticas é que os detalhes realmente importam. Os detalhes do sistema determinam se o sistema de pensões trata de modo diferente os indivíduos que participam da força de trabalho e se o sistema de pensões influi no trabalho e nas decisões de aposentadoria. Alguns exemplos técnicos são descritos a seguir, mas não se oferece uma orientação geral.

1. Na **França**, **Grécia** e **Luxemburgo**, é possível aposentar-se aos 60 anos, ou antes em alguns casos, sem nenhuma redução do benefício. Isso dissuade os trabalhadores mais velhos de permanecer no trabalho. A redução média de remunerações nos planos de pensão para cada ano de aposentadoria antecipada é de cerca de 4,5% (o nível atuarial neutro é entre 6% e 8%).
2. **Grécia**, **Espanha** e **Estados Unidos** têm limites para o número de anos durante os quais os benefícios de pensão podem se acumular em seus esquemas de rendimentos. Essas políticas desestimulam o trabalho uma vez que o número máximo de anos tenha sido alcançado. Benefícios adicionais podem se acumular na Grécia e nos Estados Unidos quando a pessoa trabalha depois dos 65 anos.
3. Em muitos países da OCDE as pensões são calculadas com base em um subconjunto dos anos com os salários mais altos ou os últimos. Essa política incentiva as pessoas a se aposentar uma vez que seus rendimentos atinjam o máximo, e não a permanecer empregadas em idades mais avançadas.
4. Um programa de pensões com estrutura de acumulação uniforme daria aos trabalhadores prestes a se aposentar incentivos para trabalhar. No sistema público de pensões da **Espanha**, as taxas de acumulação nas idades mais baixas são mais altas do que em idades mais avançadas, o que dissuade os trabalhadores mais velhos de permanecer no trabalho.
5. Os esquemas por recursos comprovados podem ter efeitos negativos nos incentivos ao trabalho para os que ganham menos, embora esses planos também dediquem assistência para os mais necessitados ao reduzir a aplicação de impostos e contribuições mais altos. Alguns países, como o **Chile**, **Irlanda**, **Islândia**, **Nova Zelândia**, **República Tcheca** e **Suíça**, conseguiram combinar os sistemas de pensões redistributivas com incentivos para permanecer no trabalho.
6. Os aumentos nos benefícios de aposentadoria para as pessoas que adiam sua solicitação de pensão depois da idade normal são, em média, 5% abaixo da neutralidade atuarial. Somente **Canadá**, **Estados Unidos**, **Japão**, **Reino Unido** e **República Tcheca** oferecem condições mais atraentes para postergar as pensões e permanecer no trabalho.

Fonte: OCDE, 2011d.

A variação entre países nas taxas de emprego de pessoas entre 55 e 64 anos de idade pode ser explicada em grande medida pelo sistema de pensões de cada país[24]. De fato, alguns sistemas de pensões são inibidores financeiros para permanecer no trabalho (quadro 2.5). Por um lado, o nível absoluto do valor da pensão e sua mudança marginal, incorporada no denominado "imposto implícito para continuar trabalhando" por um ano mais, influi na decisão de deixar a força de trabalho. Certamente, os países com o imposto implícito mais baixo para continuar trabalhando têm as taxas de aposentadoria mais baixas entre os trabalhadores mais velhos[25].

A decisão de abandonar a força de trabalho é influenciada pela idade oficial para se aposentar e pela disponibilidade dos programas de aposentadoria precoce. Como resultado, várias mudanças nas políticas podem ajudar a reduzir os incentivos para se aposentar. Embora a maioria dos países tenha eliminado os regimes de aposentadoria precoce, aumentado a idade oficial de aposentadoria e corrigido os incentivos financeiros distorcidos para a aposentadoria antecipada, os sistemas de pensões continuam a oferecer incentivos poderosos para deixar de trabalhar na primeira oportunidade[26]. Isso significa que ainda há uma grande margem para melhorar os incentivos financeiros para continuar trabalhando depois de ter alcançado a idade oficial de aposentadoria. Uma boa medida é aquela adotada pelos Países Baixos, onde um ano adicional de trabalho é recompensado com um aumento de 24% na remuneração da pensão, desde que foram suprimidos os programas de aposentadoria antecipada para pessoas de 60 a 65 anos de idade.

A qualidade do emprego também pode influir na decisão de se aposentar com antecedência. Há evidências de que a incapacidade ou a falta de vontade dos empregadores para reduzir as jornadas de trabalho tende a levar os trabalhadores a se aposentar, por limitar a possibilidade de uma transição gradual para sair do emprego[27]. Também é importante levar em consideração que as políticas para reduzir as barreiras não financeiras à participação na força de trabalho podem contribuir com outras políticas destinadas a estimular os empregadores a contratar e reter os trabalhadores de grupos pouco representados. Por exemplo, um aumento na idade de aposentadoria implica prolongar o período durante o qual os empregadores poderiam recuperar os custos de treinamento, portanto é provável que se reduza a relutância dos empregadores a proporcionar treinamento a seus empregados mais velhos[28].

Depois dos 50 anos de idade, os trabalhadores de todos os países da OCDE têm cada vez menos possibilidades de ser contratados ou retidos[29]. Embora os empregadores frequentemente aleguem que o fato de deter competências obsoletas é uma razão pela qual não querem contratar candidatos mais velhos, a discriminação por idade ainda é comum. As estruturas de remuneração rígidas, por meio das quais os custos da mão de obra aumentam com a idade em lugar de refletir a produtividade dos trabalhadores, também desempenham um papel importante, embora com frequência sejam contornadas por programas de aposentadoria precoce[30]. Para fazer frente a esses obstáculos na demanda por trabalhadores mais velhos, alguns países lançaram grandes campanhas contra a discriminação, enquanto outros tentaram equilibrar os custos de mão de obra com a produtividade mediante a redução das contribuições de seguridade social por parte dos empresários ou proporcionando subsídios salariais para trabalhadores mais velhos[31]. Alguns países também começaram a destacar a aprendizagem permanente e a capacitação específica, sobretudo para as pessoas que estão na metade da sua carreira profissional, para melhorar as possibilidades de emprego no futuro e desestimular a saída antecipada do mercado de trabalho. Outra medida utilizada é melhorar a correspondência entre o tipo de trabalho que o trabalhador mais idoso quer realizar e a remuneração. Por exemplo, os trabalhadores mais velhos podem preferir menos turnos noturnos por um pagamento menor, enquanto os trabalhadores mais jovens podem estar mais dispostos a fazer mais turnos da noite por um pagamento maior. Esse ajuste melhorado aumentará automaticamente a demanda.

Deter a fuga de cérebros

Alguns países incorrem em grandes custos porque seus trabalhadores qualificados vão embora, e o novo país anfitrião fica com os ganhos dos investimentos no desenvolvimento de competências. Como mostra a tabela 2.1, os índices de emigração também variam entre países, inclusive dentro da mesma região. Europa, América Latina e Oceania têm as taxas de emigração mais altas: em 2008, por exemplo, a saída de pessoas da Bulgária representou 1% da população total do país, e nos casos da Romênia e Polônia representou 0,8% e 0,6% respectivamente[32]. Por outro lado, África, Ásia e América do Norte têm taxas de emigração de menos da metade das registradas nas regiões anteriormente mencionadas. Em todas as regiões, a taxa de emigração de trabalhadores com educação terciária é significativamente mais alta que a taxa global de emigração[33], embora essa diferença seja particularmente elevada nos países africanos. A taxa de emigração de pessoas com educação terciária nascidas na África é de 10,6%, muito mais alta do que em outras regiões; entretanto, a América Latina também tem uma taxa bastante alta de emigração: 8,8%, entre as pessoas altamente qualificadas.

Como mencionado anteriormente, a perda de pessoas altamente qualificadas como consequência da emigração para outros países pode criar escassez de competências no país de origem. Algumas nações introduziram políticas de retenção destinadas a deter a fuga de cérebros. A experiência mostra que a aplicação de melhores políticas é o que proporciona incentivos para ficar, em lugar das medidas coercitivas para impedir a emigração (quadro 2.6). Quando as oportunidades de mudar para o exterior estão amplamente disponíveis, as medidas coercitivas para evitar a saída mostram-se ineficazes e inclusive podem aumentar a pressão para sair, a menos que sejam aceitas como legítimas. A possibilidade de emigrar para obter rendimentos mais altos no estrangeiro também pode criar um incentivo para que as pessoas dos países de origem invistam mais em educação e treinamento. Como nem todas essas pessoas vão partir, é provável que isso implique uma adição líquida ao capital humano do país de origem.

Tabela 2.1

Índices de emigração por regiões de origem e por nível de competências, da população de 15 anos ou mais, 2000 e 2005-2006

Médias calculadas

	2005-06					2000				
		Índices de emigração (em porcentagem)					**Índices de emigração** (em porcentagem)			
	População emigrante (milhares)	TOTAL	Nível educacional baixo	Nível educacional médio	Nível educacional alto	**População emigrante** (milhares)	TOTAL	Nível educacional baixo	Nível educacional médio	Nível educacional alto
Renda alta: OCDE	25.155	2,9	4,5	1,9	3,7	22.999	2,8	4,4	2,0	2,6
Renda alta: não OCDE	3.404	7,7	7,6	6,6	12,5	3.017	7,5	8,5	6,3	12,3
Renda média alta	26.468	3,8	5,3	2,5	5,2	19.565	3,0	4,2	1,9	3,6
Renda média baixa	26.309	4,6	1,3	1,1	5,6	19.605	1,3	1,1	0,9	5,3
Renda baixa	8.319	0,6	0,2	0,5	5,4	6.046	0,5	0,2	0,5	4,2
África	**8.947**	**1,6**	**1,0**	**1,8**	**10,2**	**6.847**	**1,4**	**0,9**	**1,7**	**9,2**
Marrocos	2.106	9,0	7,7	10,5	15,3	1.505	7,3	6,1	9,0	13,0
Outros do Norte da África	2.403	2,2	1,8	1,9	6,2	2.151	2,3	1,8	2,0	8,1
África Subsaariana	4.437	0,9	0,4	1,1	13,2	3.191	0,8	0,4	1,0	10,2
Ásia	**19.510**	**0,7**	**0,3**	**0,5**	**3,7**	**15.473**	**0,6**	**0,3**	**0,5**	**3,3**
China	2.723	0,3	0,2	0,1	1,7	2.063	0,2	0,2	0,1	1,8
Índia	2.759	0,4	0,1	0,2	4,2	1.951	0,3	0,1	0,2	3,2
Filipinas	2.491	4,4	1,8	3,8	7,9	1.930	3,9	1,8	3,9	6,8
Europa	**34.281**	**4,5**	**8,8**	**3,4**	**8,6**	**28.425**	**3,9**	**6,8**	**2,9**	**6,6**
UE-27	22.129	5,1	6,4	3,3	8,0	19.370	4,6	5,4	3,1	7,0
Turquia	2.603	4,7	5,3	3,6	5,0	2.085	4,2	4,5	3,5	3,2
América do Norte	**2.075**	**0,8**	**1,7**	**0,4**	**1,2**	**1.910**	**0,8**	**3,5**	**0,5**	**0,7**
Oceania	**1.221**	**4,7**	**5,0**	**3,9**	**5,3**	**1.103**	**4,5**	**6,3**	**3,3**	**4,8**
América do Sul e Antilhas	**24.786**	**6,0**	**5,7**	**5,5**	**9,2**	**18.624**	**5,0**	**5,0**	**4,4**	**7,0**
México	10.780	13,1	18,4	9,7	7,1	8.328	11,1	15,4	7,0	6,1
Total	**90.818**	**1,9**	**1,5**	**1,5**	**4,8**	**72.381**	**1,6**	**1,4**	**1,3**	**3,7**

Nota: Médias calculadas em USD. Os grupos de renda são classificados de acordo com a classificação de economias do Banco Mundial, baseadas no PNB por pessoa de 2005: renda baixa, de $ 955 ou menos; renda média baixa, de $ 996 a $ 3.945; renda média alta de $ 3.946 a $ 12.195; e renda alta de $ 12.196 e mais. A ex-União Soviética e a ex-Iugoslávia são classificadas nos países de "receita média alta". A Coreia do Norte e da Coreia do Sul foram acrescentadas à categoria "renda alta: OCDE". As extintas União Soviética, Tchecoslováquia e Iugoslávia são incluídas na região "Europa".

Fonte: Dioc, 2000; 2005-2006; Barro e Lee, 2010.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607499

Quadro 2.6 Deter a fuga de cérebros: reter vs. restringir

Políticas restritivas. Os programas de vinculação obrigatória (*bonding*, em inglês) são muito utilizados para tentar controlar o êxodo de profissionais da saúde de países em desenvolvimento. Em **Gana**, por exemplo, o sistema de vinculação obrigatória requer que os profissionais da saúde trabalhem pelo menos cinco anos no país, do contrário o custo da capacitação deverá ser reembolsado. Embora os sistemas de serviços obrigatórios tenham mostrado algum sucesso em aumentar o número de médicos que trabalham temporariamente em zonas desfavorecidas e rurais, não conseguem reter trabalhadores. A alta inflação e a depreciação da moeda podem enfraquecer a eficácia desses sistemas. Tailândia e México tiveram experiências similares com esses sistemas. Em **Gana**, muitos médicos deixaram o país sem pagar sua dívida, já que havia um fraco acompanhamento dessa política. Isso faz com que seja ainda mais improvável que os emigrantes retornem.

Políticas de retenção. As políticas que ofereçam incentivos para ficar tendem a ser mais eficazes se atenderem às necessidades percebidas dos profissionais da saúde. A maior parte dessas necessidades se relaciona com a gestão e a governança dos serviços de saúde, e com salários e condições de trabalho. Por isso, alguns países em desenvolvimento introduziram esquemas de incentivos para os profissionais da saúde, incluindo altos salários, melhores pensões e sistemas de seguros, auxílio para vestuário e viagens, auxílio-creche e subsídios para alimentação, alojamento e treinamento. Na **Tailândia**, foram introduzidos incentivos financeiros em 1983 com subsídios para os médicos que trabalhavam em hospitais de regiões distantes; em 1995, aqueles que se comprometeram a não se dedicar à prática privada receberam um bônus de US$ 400 por mês. Na **Indonésia**, os salários mais elevados são oferecidos aos formados que trabalham em zonas muito remotas. Eles também têm garantida uma carreira na administração pública, com livre acesso a treinamento especializado uma vez finalizado o contrato compulsório de três anos.

Fonte: Mensah, Mackintosh e Henry, 2005.

A fuga de cérebros representa um desafio em particular para muitos países em desenvolvimento. Entretanto a atenção dedicada ao custo da emigração altamente qualificada nos países em desenvolvimento ofuscou os importantes benefícios da migração. Alguns trabalhadores, entre eles os muito qualificados, podem não encontrar trabalho em seu país de origem devido ao inadequado clima de investimento (preços altamente distorcidos, má governança e infraestrutura inadequada), que reduz a demanda de competências. A longo prazo, os países devem aumentar a demanda de trabalhadores qualificados e melhorar assim o clima de investimento; mas, enquanto isso, um modo de reduzir o desemprego entre os trabalhadores altamente qualificados é facilitar seu trabalho no exterior. Proporcionar serviços de colocação, eliminar obstáculos para as agências privadas, ao mesmo tempo que são impostas regulações robustas para impedir a fraude, a exploração e o abuso, e estabelecer títulos e diplomas nacionais que atendam às normas internacionais são algumas medidas que podem ajudar os potenciais emigrantes a encontrar um trabalho no exterior compatível com suas competências. Além disso, os nativos expatriados podem servir como ponte para adquirir aptidões técnicas úteis, financiamento e o estabelecimento de vínculos com os mercados internacionais. Entretanto, as restrições à emigração continuam a ser obstáculos para a imigração nos países mais desenvolvidos. Reduzir essas restrições poderia contribuir de modo significativo com o desenvolvimento.

Tabela 2.2

Ativar a oferta de competências: perguntas-chave, indicadores e recursos

Perguntas-chave	Indicadores selecionados para a autoavaliação	Leituras adicionais selecionadas e exemplos de políticas
Ativação das pessoas para que ofereçam suas competências ao mercado de trabalho		
As pessoas no meu país oferecem suas habilidades ao mercado de trabalho?	• **Taxa de participação na força de trabalho** *stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=LFS_D*	• Base de Dados do Emprego da OCDE. *www.oecd.org/employment/database*
Qual grupo inativo em meu país tem o maior potencial de participação?	• **Taxas de participação na força de trabalho projetadas segundo quatro cenários diferentes de idade, gênero e deficiência específica** *www.oecd.org/LongAbstract/0,3425, en_2649_33927_46502382_1_1_1_1,00.html*	• *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers. A synthesis of findings across OECD countries*, 2010, publicação da OCDE. *www.oecd.org/LongAbstract/ 0,3425, en_2649_33927_46502382_1_1_1_1,00.html*
Qual é a porcentagem da "população em risco" do meu país?	• **Porcentagem da "população em risco" entre as crianças sem antecedentes de imigração e os imigrantes jovens** *www.oecd.org/document/15/0,3746, en_2649_33729_38002191_1_1_1_1,00.html*	• "Overview: Children of Immigrants in the Labour Markets of OECD and EU Countries", em *Equal Opportunities? The Labour Market Integration of the Children of Immigrants*, publicação da OCDE. *www.oecd.org/document/15/0,3746, en_2649_33729_38002191_1_1_1_1,00.html*
Qual a incidência e a composição do emprego de meio período no meu país?	• **Emprego de meio período nos países da OCDE** *dx.doi.org/10.1787/888932293087* • **Incidência da desigualdade de gênero no emprego de meio período** *dx.doi.org/10.1787/888932303575*	• "How Good is Part-Time Work?", em *Employment Outlook 2010*, publicação da OCDE. *www.oecd.org/document/0/0,3746, en_2649_37457_40774656_1_1_1_37457,00.html*
Quais são as principais razões para trabalhar meio período e para a inatividade entre os grupos?	• **Razões para o trabalho de meio período ou para a inatividade** *dx.doi.org/10.1787/888932293315*	• "How Good is Part-Time Work?", em *Employment Outlook 2010*, publicação da OCDE. *www.oecd.org/document/0/0,3746, en_2649_37457_40774656_1_1_1_37457,00.html*
Reter pessoas qualificadas no mercado de trabalho		
Os trabalhadores de mais idade de meu país estão ativos?	• **Taxa de participação na força de trabalho por grupos de idade** *stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=LFS_D*	• *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*, publicação da OCDE. *www.oecd.org/els/social/pensions/PAG*
Meu país perde quantidades significativas de pessoas competentes para outros países?	• **Migração líquida como porcentagem do total da população residente** *dx.doi.org/10.1787/888932446759*	• "Trends in Migration Flows and in the Immigrant Population" (Chapter A), em *International Migration Outlook 2011*, publicação da OCDE. *www.oecd.org/migration/imo*

Notas

1. Desjardins e Warnke, 2012.

2. OCDE, *Settling in – 2012* (a ser publicado).

3. OCDE, 2010a.

4. OCDE, 2010b.

5. Jaumotte, 2004; OCDE, 2011a.

6. OCDE, 2007a; OCDE, 2011b.

7. OCDE, 2010a.

8. OCDE, 2007b.

9. OCDE, 2010a.

10. Para mais informações, consulte Immervol e Pearson, 2009.

11. OCDE, 2010c; Gornick e Hegewish, 2010. A análise multivariada mostra que a disponibilidade de trabalho de meio período tende a melhorar as taxas de participação das mulheres, mas não na mesma medida em todos os países devido às diferentes preferências. Ver Jaumotte (2004) e Falzone (2000).

12. Gustman e Steinmeier, 2004; OCDE, 2010c.

13. A disponibilidade de licença-maternidade pode reforçar a fixação ao mercado de trabalho e fazer que seja mais provável que as mulheres voltem para trabalho depois do parto. Entretanto, a duração da licença-maternidade também é importante: se as mulheres ficarem fora do mercado de trabalho durante um período prolongado de tempo, isso pode ter efeitos negativos na participação a longo prazo devido à deterioração de competências (OCDE, 2011c).

14. OCDE, 2011d.

15. OCDE, 2006.

16. OCDE, 2007b, e OECD, 2010a.

17. Os resultados dos Programas Ativos do Mercado de Trabalho (ALMP, na sigla em inglês), focados no treinamento profissional de desempregados, são mistos. Um estudo (Kodrzycki, 2007) considera que a participação no treinamento profissional ou na educação geral como parte da legislação da Associação de Capacitação de trabalho dos EUA não melhorou os níveis salariais do reemprego em comparação com o uso dos serviços básicos do reemprego. Um estudo do Banco Mundial realizado por Betcherman et al. (2004) considera 159 avaliações científicas (ou seja, baseadas em um grupo de controle) de programas de trabalhos ativos, das quais 49 eram de programas de treinamento para desempregados e nove voltaram a treinar trabalhadores afetados por demissões em massa. As avaliações mostram que as medidas de treinamento têm um impacto mais positivo do que os subsídios para o emprego ou os programas de criação de emprego, mas são mais dispendiosas. Os autores encontraram uma série de programas que melhoravam as perspectivas de emprego, mas muito poucos deles melhoravam os salários. Foram encontrados mais resultados mistos, com alguns efeitos positivos da capacitação da comunidade universitária para os trabalhadores deslocados, em Jacobson et al. (2005).

18. Carcillo e Grubb, 2006.

19. OCDE, 2006 e 2011c; Carcillo e Grubb, 2006.

20. Carcillo e Grubb, 2006.

21. OCDE, 2006 e 2010a.

22. OCDE, 2011d.

23. OCDE, 2006.

24. Bassanini e Duval, 2006.

25. OCDE, 2011d.

26. OCDE, 2011d.

27. OCDE, 2011d; Gustman e Steinmeier, 2004.

28. O chamado efeito horizonte; ver Aubert (2011).

29. OCDE, 2006.

30. OCDE, 2011d.

31. OCDE, 2006; 2011d; 2011a

32. OCDE, 2010d.

33. OCDE, 2011e.

Referências e leituras adicionais

Aubert, P. (2011). "L'Effet horizon: De quoi Parle-t-on?", nota técnica da Organização para a Pesquisa de Estudos, Avaliação e Estatísticas, Paris.

Barro, R. e **J.-W. Lee** (2010). "A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010", *NBER Working Paper*, n. 15902, Cambridge, Massachusetts.

Bassanini, A. e **R. Duval** (2006). "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", *OECD Economics Department Working Papers*, n. 486, publicação da OCDE.

Betcherman, G. et al. (2004), "Impacts of Active Labour Market Programs: New Evidence from Evaluations", *Social Protection Discussion Paper*, n. 0402, Banco Mundial: Washington, D. C.

Brown, M. (2000). *Using the Intellectual Diaspora to Reverse the Brain Drain: Some useful Examples*, Universidade da Cidade do Cabo, África do Sul.

Carcillo, S. e **D. Grubb** (2006). "From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies," *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n. 36, publicação da OCDE.

Desjardins, R. e **A. Warnke** (2012). "Ageing and skills: a review and analysis of skill gain and skill loss over the lifespan and over time", *OECD Education Working Papers*, n. 72, publicação da OCDE.

Falzone, J.S. (2000). "Labor market decisions of married women: with emphasis on "part-time" employment", *International Advances in Economic Research*, vol. 6, n. 4 (novembro), pp. 662- 671.

Galasso, V. (2010). "Advancing Pension and Labour Market Reform", *Making Reform Happen. Lessons from OECD Countries*, publicação da OCDE.

Gornick, J. e **A. Hegewisch** (2010). *The Impact of "Family-Friendly Policies" on Women's Employment Outcomes and on the Costs and Benefits of Doing Business*, relatório administrao pelo Banco Mundial, Centro de Formados, City University of New York (CUNY) e o Institute for Women's Policy Research (IWPR).

Gustman, A. e **T. Steinmeier** (2004). "Minimum Hours Constraints, Job Requirements and Retirement", *NBER Working Paper Series*, n. 10876, Cambridge, Massachusetts.

Immervoll, H. e **M. Pearson** (2009). "A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures Across the OECD", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n. 81, publicação da OCDE.

Jacobson, L., **R. Lalonde** e **D. Sullivan** (2005). "Is Retraining Displaced Workers a Good Investment?", *Federal Reserve Bank of Chicago Economic Perspectives*, n. 2Q/2005.

Jaumotte, F. (2004). "Labour force participation of women: Empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD countries", *OECD Economic Studies*, vol. 2003/2, n. 37, publicação da OCDE.

Kodrzycki, Y. (2007). "Using Unexpected Recalls to Examine the Long-Term Earnings Effects of Job Displacement", *Federal Reserve Bank Working Paper*, W07-2.

Lustig, C. et al. (2009). "Ageing, training, and the brain: A review and future directions", *Neuropsychology Review*, vol. 19, n. 4, pp. 504-522.

Mensah, K., **M. Mackintosh** y **L. Henry** (2005). *The 'Skills Drain' of Health Professionals from the Developing World: a Framework for Policy Formulation*, Medact, Londres.

OCDE (2006). *Live longer, Work Longer*, publicação da OCDE.

OCDE (2007a). *Babies and Bosses*, publicação da OCDE.

OCDE (2007b). *New Ways of Addressing Partial Work Incapacity: OECD Thematic Review on Sickness, Disability and Work Issues Paper and Progress Report, www.oecd.org/dataoecd/6/6/38509814.pdf*

OCDE (2010a). *Sickness, Disability and Work, Breaking the Barriers: A Synthesis of Findings across OECD Countries*. Publicação da OCDE.

OCDE (2010b). *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, publicação da OCDE.

OCDE (2010c). *Employment Outlook*, publicação da OCDE.

OCDE (2010d). *International Migration Outlook 2010*, publicação da OCDE.

OCDE (2010e). *Equal Opportunities?: The Labour Market Integration of the Children of Immigrants*, publicação da OCDE.

OCDE (2011a). *Taxation and Employment*, OECD Tax Policy Studies n. 21, publicação da OCDE.

OCDE (2011b). *Doing Better for Families*, publicação da OCDE.

OCDE (2011c). *Society at a Glance: OECD Social Indicators 2011*, publicação da OCDE.

OCDE (2011d). *Pensions at a Glance*, publicação da OCDE.

OCDE (2011e). *International Migration Outlook 2011*, publicação da OCDE.

OCDE (a ser publicado). *Settling In – 2012: OECD Indicators on Immigrant Integration*, OCDE: Paris.

OCDE (a ser publicado). *Report on the Gender Initiative: Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship*, preparado para a Reunião do Conselho da OCDE em Nível Ministerial em Paris, 23 e 24 de maio de 2012, publicação da OCDE.

Plassman, B.L. et al. (2010). "Systematic review: Factors associated with risk for and possible prevention of cognitive decline in later life", *Annals of Internal Medicine*, vol. 153, n. 3, pp. 182-193.

Rosen, S. (1975). "Measuring the obsolescence of knowledge", F.T. Juster (ed.), *Education, Income and Human Behavior*, McGraw-Hill, Nova York, pp. 199-232.

Salthouse, T. (2009). "When does age-related cognitive decline begin?", *Neurobiology of Ageing*, vol. 30, n. 4, pp. 507-514.

Alavanca política 3: Usar as competências de maneira eficaz

Lições-chave de políticas para usar as competências de maneira eficaz 80
Como os países podem fazer o melhor uso de seu estoque de talentos? 81
Os países podem ajudar as pessoas a usar melhor suas competências 81
Os países podem aumentar a demanda de competências de alto nível 94

Lições-chave de políticas para usar as competências de maneira eficaz

CRIAR MAIOR COMPATIBILIDADE ENTRE AS COMPETÊNCIAS DAS PESSOAS E OS REQUISITOS DE SEU TRABALHO

- **Ajudar os empregadores a utilizar melhor as competências de seus empregados.** Desenvolver competências e oferecê-las no mercado de trabalho não terá o impacto esperado na economia e na sociedade se elas não forem utilizadas com eficácia. As políticas de competências precisam dar suporte aos empregadores para que utilizem melhor as capacidades disponíveis. Isso pode ser conseguido se os gerentes, especialmente das pequenas e médias empresas, identificarem práticas laborais e organizacionais efetivas. Isso inclui promover o comprometimento dos empregados, oferecer mais flexibilidade no trabalho, estimular a inovação e alinhar as estratégias de negócios com o desenvolvimento de competências da sua força de trabalho. No entanto, os incentivos para que os empregadores invistam nos empregados podem ser insuficientes, ainda que os empregadores acabem se beneficiando desses investimentos. Os esquemas de apoio governamental, em particular para as pessoas com baixos níveis de competências, costumam ser necessários para solucionar o problema de baixas competências na força de trabalho e conseguir uma compatibilidade ótima entre as competências dos trabalhadores e os requisitos do trabalho.
- **Combater o desemprego e ajudar os jovens a se posicionar no mercado de trabalho.** Em muitos países, os jovens lutam para entrar no mercado de trabalho e encontrar um emprego estável que lhes ofereça um salário que assegure a subsistência e proporcione boas perspectivas profissionais. Uma entrada bem-sucedida no mercado de trabalho no começo da carreira profissional tem influência sobre a vida profissional. O "efeito cicatriz" de um começo ruim pode dificultar a recuperação, e é provável que as pessoas que começam com empregos instáveis não consigam depois empregos adequados ou fiquem desempregadas no futuro.
- **Proporcionar melhores informações sobre as competências necessárias e as que já estão disponíveis.** O baixo nível de competências, a falta de utilização delas e o desemprego podem surgir devido à falta de informação e de transparência nos sistemas de competências. Portanto, a orientação profissional de qualidade é uma parte fundamental de qualquer estratégia de competências. O pessoal competente que conhece profundamente as informações mais recentes sobre o mercado de trabalho pode direcionar as pessoas para os programas de aprendizagem que serão melhores para as suas futuras carreiras. Qualificações coerentes e fáceis de interpretar permitem que os empregadores identifiquem as competências dos candidatos, facilitando o recrutamento do pessoal adequado. Qualificações/diplomas baseados nas competências proporcionam aos empregadores uma ideia do que um candidato pode realizar no trabalho, além de permitir que os indivíduos com experiência profissional possam ter credenciais que reflitam as competências adquiridas no trabalho.
- **Facilitar a mobilidade interna entre os mercados de trabalho locais.** Uma razão para a escassez de competências coexistir com um alto nível de desemprego é que as pessoas com as competências relevantes não se encontram no mesmo local geográfico dos postos de trabalho que requerem tais competências. A redução de custos e outras barreiras associadas com a mobilidade interna ajudam os trabalhadores a encontrar empregos adequados e os empregadores a encontrar os trabalhadores de que precisam. Importar competências do exterior sem ter levado em consideração o potencial da oferta de competências por meio da mobilidade interna pode ter consequências adversas gerais para o emprego e para o uso das competências no país.

AUMENTAR A DEMANDA DE COMPETÊNCIAS DE ALTO NÍVEL

- **Ajudar as economias a subir na cadeia de valor agregado.** Os programas governamentais podem influir tanto nas estratégias de competitividade do empregador (isto é, na forma como uma companhia organiza o seu trabalho para conseguir vantagens competitivas nos mercados em que opera) quanto nas estratégias do produto no mercado que determinam quais são os mercados em que a empresa concorre. À medida que as empresas passam para mercados e serviços de maior valor agregado, os níveis de competências necessárias e o seu grau de utilização tendem a aumentar.
- **Apoiar a criação de empregos de alto nível de competências e valor agregado.** Uma boa compatibilidade entre as competências disponíveis e as tarefas do trabalho nem sempre é uma situação positiva: as pessoas podem ser compatíveis com o trabalho que realizam, mas em um nível muito baixo. Esses equilíbrios de competências baixas podem afetar negativamente o desenvolvimento da economia local ou regional e até mesmo de um país inteiro. Para enfrentar essa situação, as políticas podem "moldar" a demanda, em vez de simplesmente responder a ela. Ao incentivar a concorrência no mercado de bens e serviços, os responsáveis pela definição das políticas podem promover atividades econômicas produtivas que contribuam para um maior crescimento econômico e para a criação de mais empregos produtivos e gratificantes. Embora essas políticas correspondam em primeiro lugar ao âmbito dos atores do desenvolvimento econômico, as instituições educacionais, focadas nas novas tecnologias e na inovação, também podem participar do desenvolvimento das competências que darão forma às economias do futuro.
- **Fomentar o empreendedorismo.** Os empreendedores criam novos empregos e aumentam a demanda de competências, mas os empresários não nascem, são feitos. As instituições educacionais e de treinamento podem representar um papel no desenvolvimento dos empreendedores, porque podem treinar os estudantes para identificar oportunidades, transformá-las em empresas bem-sucedidas e reconhecer e responder às dificuldades e obstáculos que possam surgir. Considerando que os migrantes também podem ser empreendedores, as políticas devem dar apoio aos imigrantes recém-chegados para que estabeleçam os seus negócios, oferecendo-lhes seminários e orientação sobre a legislação trabalhista local, os impostos sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas e sobre a seguridade social, além de cursos mais tradicionais de financiamento, produção e comercialização.

COMO OS PAÍSES PODEM FAZER O MELHOR USO DE SEU ESTOQUE DE TALENTOS?

Nem todas as competências que as pessoas estão dispostas a oferecer no mercado de trabalho são utilizadas de forma produtiva. Há provas de que, em demasiado número de casos, não há compatibilidade entre as competências de um empregado e as exigidas para o trabalho. A incidência dessa incompatibilidade pode ser diminuída por meio de melhor gestão e de informação mais transparente. É possível compensar os equilíbrios de competências baixas – em que as pessoas são adequadas para o trabalho, mas em um nível muito baixo de competências – e o subemprego devido à falta de demanda por competências de alto nível dando impulso à demanda dessas competências.

OS PAÍSES PODEM AJUDAR AS PESSOAS A USAR MELHOR SUAS COMPETÊNCIAS

Ajudar os empregadores a usar melhor as competências dos seus empregados

Alguns trabalhadores não são muito compatíveis com o seu trabalho atual. Alguns são superqualificados para seu emprego atual – são capazes de lidar com tarefas mais complexas e as suas competências estão subutilizadas – enquanto outros são subqualificados para o seu emprego atual – carecem das competências necessárias para o seu trabalho[1]. Embora a incompatibilidade de competências seja difícil de medir (quadro 3.1), os indicadores mostram que os dois fenômenos são generalizados. Claro que esses indicadores devem ser interpretados dentro do contexto. Por exemplo, em um equilíbrio de competências baixas, onde o objetivo das políticas é aumentar a cadeia de valor agregado, uma alta compatibilidade de competências não é um resultado desejável porque pode prejudicar a melhoria impulsionada pela oferta. E, conforme explicamos a seguir, as competências não utilizadas no trabalho atual das pessoas podem ser utilizadas em outra parte para o benefício da sociedade como um todo.

Quadro 3.1 **Medidas alternativas para a incompatibilidade de competências no trabalho**

Há diversas formas de medir a incompatibilidade de competências, e cada uma delas tem um impacto na forma como os problemas são colocados, investigados e interpretados. Até o momento, a maior parte das análises acadêmicas e políticas sobre a incompatibilidade estão focadas muito mais na qualificação do que na incompatibilidade de competências propriamente dita, porque é o que os dados disponíveis permitem. Algumas análises utilizam medidas indiretas ou autorrelatadas da incompatibilidade de competências, mas poucas são baseadas em medidas diretas de competências. O PIAAC muda essa situação ao disponibilizar as medidas diretas de competências juntamente com as medidas dos requisitos para utilizá-las no trabalho. Os três conjuntos de medidas são diferentes, mas complementares. Cada um deles tem vantagens e desvantagens.

As medidas de incompatibilidade de qualificações (baseadas na Classificação Internacional Padrão de Educação):

- proporcionam uma imagem menos precisa das competências reais em um período determinado da vida de um trabalhador;
- mostram um conjunto mais amplo de competências (que incluem uma gama de competências cognitivas e não cognitivas, embora indiretamente);
- presumem que as competências são fixadas no ponto de qualificação;
- ignoram as possibilidades de ganho ou perda de competências depois do ponto de qualificação;
- ignoram as diferenças de qualidade das certificações, tanto entre os grupos, como no decorrer do tempo e entre os países; e
- podem levar à aplicação de uma medida estática para um problema dinâmico.

As medidas de incompatibilidade autorrelatadas (baseadas nas opiniões dos trabalhadores sobre o uso das suas competências no trabalho):

- referem-se mais especificamente a competências, em oposição a qualificações ou diplomas;
- proporcionam uma medida subjetiva do uso das competências no trabalho; e
- não se prestam a medir a subqualificação.

As medidas de incompatibilidade de competências (baseadas nas medições diretas das competências e do seu uso):

- proporcionam uma imagem mais precisa das competências reais em um período determinado da vida do trabalhador;
- mostram mais diretamente um conjunto mais reduzido de competências (cobrindo somente um pequeno número de competências básicas);
- justificam as perdas ou ganhos de competências depois do ponto de qualificação; e
- justificam as diferenças de qualidade das qualificações ou diplomas.

Mesmo que as medições utilizadas lidem somente com um número reduzido de competências, essas são competências básicas chave, porque o domínio dessas competências pelo menos com um nível mínimo de funcionalidade:

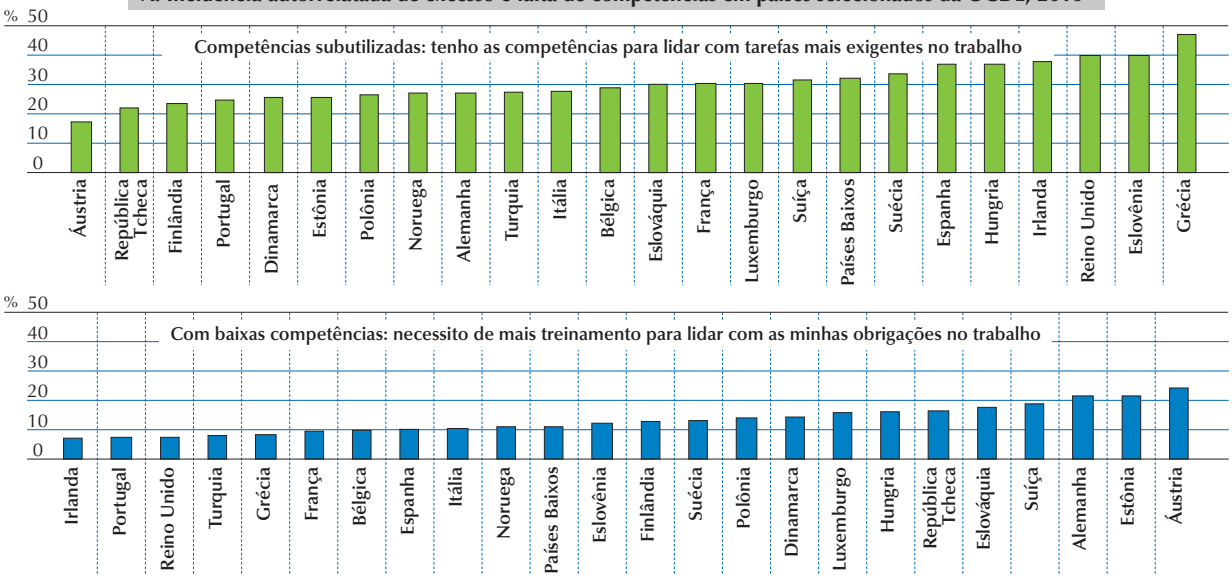
- influencia a capacidade de desenvolver e manter outras competências específicas para o trabalho e de ordem superior; e
- ajuda as pessoas a lidar com as tarefas de processamento baseadas em textos, que são relevantes para uma ampla gama de postos de trabalho e que têm uma importância crescente sobre uma grande variedade de contextos (cívicos, sociais, políticos e pessoais).

Fonte: Desjardins e Rubenson, 2011; Quintini, 2011a.

• Figura 3.1 •

Incidência de incompatibilidade de competências

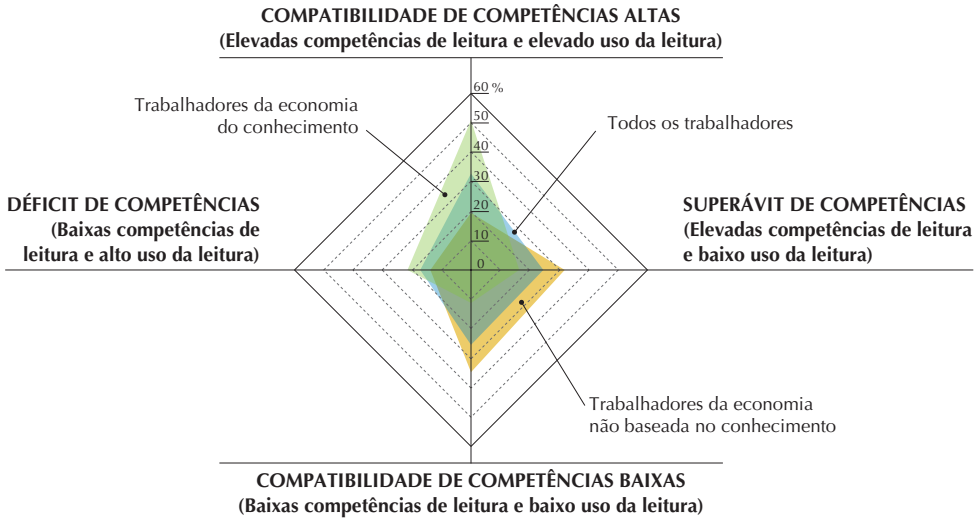
A. Incidência autorrelatada de excesso e falta de competências em países selecionados da OCDE, 2010[1]



1. Os dados da Suíça são de 2005.
Fonte: Quintini, 2011a; Estimativas da Secretaria da OCDE baseadas na Pesquisa Europeia sobre Condições de Trabalho, 2010.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607385

B. Incidência de compatibilidade/incompatibilidade baseada em medidas diretas de competências básicas e a necessidade de utilizá-las no trabalho, média do país



Nota: Esta figura se baseia em resultados do estudo de campo do PIAAC. Não se baseia em amostras representativas e portanto é meramente ilustrativa.
Fonte: Dados do estudo de campo do PIAAC, 2010; Desjardins e Rubenson, 2011.

Como ler este gráfico

A incidência da incompatibilidade de competências varia entre os grupos de trabalhadores. Com base nos dados preliminares do estudo de campo do PIAAC, considera-se que uma porcentagem relativamente alta de trabalhadores da economia do conhecimento tem uma "compatibilidade de competências elevadas", o que significa que tem um alto nível de competências de leitura e as utiliza no trabalho. Esse grupo também mostra menos incidência de "compatibilidade de competências baixas" o que significa que um número menor desses trabalhadores tem um baixo nível de competências de leitura que utiliza no trabalho. Por outro lado, considera-se que uma porcentagem relativamente alta de trabalhadores da economia não baseada no conhecimento tem uma "compatibilidade de competências baixas", no sentido de ter um baixo nível de competências de leitura e usar essas competências no trabalho. Uma alta porcentagem desses trabalhadores tem um nível elevado de competências de leitura, mas utiliza esses conhecimentos com pouca frequência no trabalho ("superávit de competências"). São em muito menor número os trabalhadores da economia não baseada no conhecimento que experimentam "compatibilidade de competências elevadas" em comparação com os que trabalham na economia baseada no conhecimento.

O painel A da figura 3.1 mostra a incidência da incompatibilidade de competências autorrelatadas na Europa. Em média, 30% dos trabalhadores dos países europeus relatam que têm as competências para lidar com tarefas mais complexas do que as exigidas por seu cargo atual. Aproximadamente 13% relatam que precisam de mais treinamento para realizar o seu trabalho. O painel B da figura 3.1 apresenta uma medida alternativa da incompatibilidade com base na comparação entre as competências reais medidas e como elas são utilizadas no trabalho. Sugere menos incidências, embora sejam numerosas, de competências baixas e de subutilização de competências existentes.

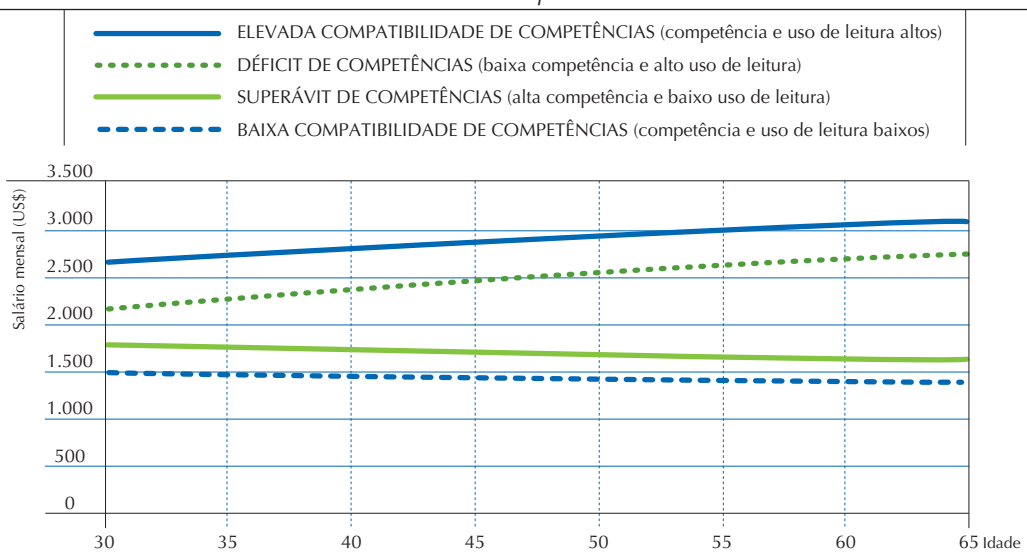
A incompatibilidade de competências no trabalho pode ser um fenômeno temporário: algumas vezes, por exemplo, a demanda de competências precisa de tempo para se ajustar ao fato de que há um grupo maior de trabalhadores altamente qualificados disponível. Portanto, nem todos os tipos de incompatibilidade são ruins para a economia. Os superávits de competências, que provavelmente são resultado de uma subutilização de competências em ocupações específicas, pode servir como uma reserva de competências que pode ser utilizada em outros cargos mais avançados e para construir economias do conhecimento no longo prazo. Além disso, as competências podem ser úteis para mais do que atender às necessidades econômicas imediatas, porque a educação tem grande impacto sobre a vida social, política e cultural. Os indivíduos não necessariamente adquirem competências para utilizá-las somente no mercado de trabalho. Uma população com competências de alto nível também influencia o consumo dos chamados produtos do conhecimento (isto é, programas de informática, novas mídias, bases de dados e bibliotecas eletrônicas e entrega de bens e serviços via internet), o que, por sua vez, pode afetar o intercâmbio comercial e gerar crescimento econômico, porque aumenta a demanda desses produtos[2].

Ao mesmo tempo, a incompatibilidade entre as competências dos trabalhadores e as tarefas que eles realizam no trabalho também pode afetar negativamente os resultados sociais e econômicos. A superqualificação ou a subutilização de competências em trabalhos específicos podem constituir um problema a curto e médio prazo, porque podem causar perda de competências e o desperdício dos recursos utilizados para adquiri-las. Os trabalhadores cujas competências são subutilizadas no seu trabalho atual ganham menos que os trabalhadores cujas competências são compatíveis com os seus trabalhos e tendem a estar menos satisfeitos[3]. Essa situação tende a gerar maior rotatividade de empregados, o que tende a afetar a produtividade da empresa. A subqualificação também pode influenciar a produtividade e, da mesma forma que acontece com a escassez de competências, reduz a velocidade com que se podem adotar tecnologias e abordagens mais eficientes para o trabalho. Esse impacto negativo da incompatibilidade se reflete sobre a renda dos trabalhadores, conforme mostrado na figura 3.2. Embora haja evidências do desequilíbrio das competências, a situação é difícil de interpretar para objetivos de políticas, principalmente devido à complexidade das causas subjacentes. O que se sabe indica que há margem para a intervenção de políticas públicas.

• Figura 3.2 •

Relação entre incompatibilidade de competências e renda

Média dos países



Nota: Esta figura baseia-se em resultados do estudo de campo do PIAAC. Não se baseia em amostras representativas e, portanto, é meramente ilustrativa.
Fonte: Dados do estudo de campo do PIAAC, 2010.

A incompatibilidade também tem uma dimensão de gênero[4]. As mulheres têm maiores probabilidades do que os homens de se formar em determinadas áreas de estudo, como as ciências humanas, que estão associadas com maior incidência de superqualificação. Por outro lado, as mulheres jovens que realizam seus estudos nas áreas de ciências, tecnologia, engenharia e matemática (STEM, na sigla em inglês) têm menos probabilidades do que os seus colegas homens de trabalhar nesses campos.

Entretanto, não há provas de diferenças por gênero na eventualidade de superqualificação; mas as mulheres têm uma maior tendência à subqualificação do que os homens, e a probabilidade aumenta quando trabalham meio período e têm filhos[5]. Essa maior probabilidade de subqualificação também pode ser causada pelas percepções que as mulheres têm das suas capacidades. Por exemplo, elas relatam, com maior frequência que os homens, que estão subqualificadas para o seu trabalho.

Ampliar o uso das competências por meio de melhor gestão e inovação

A subutilização das competências disponíveis pode ser resultado da introdução de novas tecnologias que realizam as tarefas que antes eram desempenhadas pelos trabalhadores. Em outros casos, é possível que os trabalhadores não combinem bem com seus postos de trabalho, por falta de informação ou por só utilizarem algumas de, e não todas, suas competências no trabalho. Além disso, pode haver carência de postos de trabalho para competências altas em um determinado setor ou localização geográfica. Nas economias da África, os jovens altamente qualificados frequentemente enfrentam falta de empregos que exijam competências altas[6]. Enquanto a educação superior, em geral, proporciona melhores perspectivas de emprego no decorrer da vida, nesses casos também pode aumentar a probabilidade de desemprego a curto prazo. O superávit de competências também pode ser temporário, como resultado de uma rápida expansão da população com educação terciária e de uma demanda insuficiente desses trabalhadores. A longo prazo, a disponibilidade de níveis mais altos de competências pode disparar uma demanda dessas competências e a consequente evolução para uma produção de maior valor agregado na economia como um todo.

A expansão da educação terciária também pode levar à chamada "inflação de qualificação", na qual os requisitos mínimos para o trabalho aumentam, o que faz com que um maior número de pessoas entre na educação terciária. Como resultado, o valor da educação terciária como sinal de alta produtividade para os possíveis empregadores pode ficar prejudicado pelo simples fato de que um maior número de pessoas tem educação terciária; também a qualidade dessa educação pode sofrer se for necessário acomodar número maior de alunos. Apesar de as diferenças de renda sugerirem que esse poderia ser o caso de alguns países, na maior parte dos países da OCDE o aumento da renda das pessoas com educação superior mostra que não se trata de um fenômeno generalizado.

Seja qual for a causa do superávit de competências, as políticas relacionadas deveriam dar suporte aos empregadores para que utilizem melhor as competências disponíveis. É preciso enfatizar os mecanismos que ajudam os gerentes, especialmente nas pequenas e médias empresas, a identificar as práticas organizacionais e laborais. Esses mecanismos incluem o incentivo à inovação e a adoção de tecnologias e práticas que complementem a base das competências existentes, tais como agências de recrutamento e melhoria profissional. Estudo realizado com 4.000 empresas da Europa, EUA e Ásia[7] concluiu que as empresas que aplicam práticas eficazes de gestão têm desempenho significativamente superior àquelas que não o fazem. De acordo com pesquisas recentes[8], quando as práticas de gestão são classificadas numa escala de 1 a 5, a melhoria de um ponto nas práticas de gestão está vinculada a um incremento da produção industrial equivalente ao produzido por um aumento de 25% na mão de obra ou de 65% no capital. As práticas bem-sucedidas incluem o engajamento dos empregados e uma organização de alto desempenho do trabalho e da aprendizagem, que envolve flexibilidade no trabalho, delegação de autoridade e incentivos à inovação (quadro 3.2)[9].

Alguns observadores mencionam que o aumento da taxa de inovação nas economias exige que os empregados tenham tanto competências técnicas quanto genéricas ou transferíveis/transocupacionais, tais como a resolução de problemas, a criatividade, o trabalho em equipe e a comunicação[10]. Embora essas competências possam ser ensinadas, os empregadores também podem motivar os seus empregados para que façam melhor uso das competências que têm, dando a eles certa autonomia para que desenvolvam seus próprios métodos de trabalho. À medida que os trabalhadores assumem maiores responsabilidades para identificar e lidar com os problemas, é mais provável que "aprendam na prática" e isso também pode trazer inovação. A Estratégia da Inovação[11] da OCDE percebeu que essas mudanças "incrementais" podem levar a maiores inovações em produtos e serviços e, consequentemente, aumentar a produtividade nas economias da OCDE consideradas na sua totalidade.

Algumas vezes, os empregadores podem não ter outra opção a não ser contratar trabalhadores subqualificados, caso as pessoas devidamente qualificadas não estejam disponíveis, ou não estejam disponíveis na área geográfica e para determinadas condições de trabalho. Também pode ocorrer que em um determinado momento os trabalhadores tenham tido as competências necessárias, mas elas se atrofiaram por falta de prática ou porque os requisitos de competências mudaram devido às inovações no local de trabalho.

A oferta de educação relevante para adultos e de treinamento proporcionado pelo empregador pode solucionar esse problema. Os empregadores precisam adequar as suas estratégias empresariais às práticas de recursos humanos e de desenvolvimento de competências na sua força de trabalho. Muitos estudos mostram que o treinamento pode complementar as necessidades de competências em constante mutação[12]. De fato, essa é uma das principais razões para que algumas empresas deem suporte à educação para adultos e ao treinamento[13]. Entretanto, os incentivos para que os empregadores invistam nos seus empregados podem ser insuficientes, mesmo considerando que os empregadores acabam se beneficiando com esses investimentos. Talvez sejam necessários planos de apoio governamentais, especialmente para pessoas com baixo nível de competências, para resolver o problema de baixas competências na força de trabalho e conseguir uma compatibilidade ótima entre as competências dos trabalhadores e os requisitos do cargo (ver o capítulo anterior sobre o desenvolvimento de competências).

Quadro 3.2 **Locais de trabalho inovadores**

Os países nórdicos têm iniciativas ambiciosas para promover a mudança e a inovação no local de trabalho. O principal objetivo dessas iniciativas é fazer com que o local de trabalho seja um lugar de aprendizagem. A **Noruega** tem longa tradição na aplicação dessas políticas, com base nos princípios da participação social e da democracia no local de trabalho. Em 1982, foi assinado um importante acordo entre a LO (Confederação de Sindicatos) e a NHO (Confederação da Indústria e do Comércio) com o objetivo de dar apoio às iniciativas locais para a mudança organizacional e de cooperação no local de trabalho. Essa foi a base para o Programa de Desenvolvimento Empresarial (1994-2001) e depois para o Programa de Criação de Valor (2001-2010). O programa é aplicado regionalmente por meio da criação de parcerias entre empresas e organizações locais, tais como universidades, faculdades e institutos de pesquisa.

A **Suécia** também tem longa história no desenho de postos de trabalho e reorganização de fábricas. Os principais programas nacionais da Suécia começaram com o Programa LOM (1985-1990), que enfatizava o diálogo democrático para promover mudanças no local de trabalho, seguido do programa Fundo para a Vida Profissional (1990-1995), com mais de 25 mil projetos. Em 2001 foram criados dois novos organismos: o FAS (Conselho Sueco para a Vida Profissional e a Pesquisa Social) e a VINNOVA (Agência Sueca para Sistemas de Inovação). O objetivo do FAS é dar suporte à pesquisa aplicada relevante para a vida profissional, enquanto a VINNOVA se concentra em atividades de pesquisa e projetos de desenvolvimento empresarial ou de redes.

O primeiro programa nacional de desenvolvimento da **Finlândia**, TEKE, começou em 1996 e esteve em funcionamento durante três anos. Houve outros programas posteriormente. Os programas TEKE proporcionaram financiamento para mais de 670 projetos, envolvendo 135 mil pessoas e 1.600 empresas. No começo, a maior parte dos projetos, realizados individualmente em empresas, buscavam melhorar os processos de trabalho, a administração de pessoal, o trabalho em equipe e as redes de contatos externas. Mais tarde foram incorporados projetos de pesquisa e desenvolvimento e foram implementados outros projetos com base em redes de empresas e organizações, com atenção especial às pequenas e médias empresas. Esses primeiros programas estavam focados na identificação das melhores práticas das empresas progressistas. Entretanto, as abordagens mais ambiciosas e recentes das políticas envolvem um número relativamente grande de empresas, incluindo as menos progressistas, para incentivá-las a implementar mudanças na organização com o objetivo de melhorar o local de trabalho. A OCDE apoia essa abordagem política mais ambiciosa, porque os países que a implementam estão entre os primeiros a adotar novas formas de organização no trabalho.

Fontes: Alasoini, 2009; OCDE, 2010a.

Combater o desemprego e ajudar os jovens a se posicionar no mercado de trabalho

A exclusão temporária do mercado de trabalho devido ao desemprego implica que as competências disponíveis simplesmente não sejam utilizadas. A Estratégia de Empregos da OCDE oferece uma série de recomendações sobre como os países podem combater o desemprego (quadro 3.3).

Quadro 3.3 **Recomendações sobre políticas para combater o desemprego**

Em 1994 foi publicada a Estratégia de Empregos da OCDE, para proporcionar aos países da OCDE um conjunto de diretrizes para combater o desemprego elevado e persistente. Em 2006, foi publicada uma versão revisada da Estratégia de Empregos fundamentada em quatro pilares principais, e cada um deles inclui medidas diretas ou indiretas de políticas para solucionar o desemprego.

Pilar A: Estabelecer política macroeconômica adequada

- Os aumentos temporários do desemprego, devidos a choques adversos, podem se tornar persistentes se a política macroeconômica não ajudar a estabilizar a economia. É preciso implementar uma política monetária e fiscal.
- A política monetária deve buscar a estabilidade dos preços a médio prazo, reagindo tanto aos choques inflacionários quanto aos deflacionários. O objetivo principal é estabilizar a atividade econômica.
- A política fiscal deve ter o objetivo de restabelecer e manter a solidez das finanças públicas para que os estabilizadores automáticos possam operar.

…

Pilar B: Eliminar os obstáculos para a participação no mercado de trabalho e a procura de emprego

- O valor do seguro-desemprego em relação ao último salário e a duração do pagamento devem ser estabelecidos em níveis que não inibam a procura de emprego, especialmente nos locais em que são relativamente generosos.
- Os serviços de emprego devem oferecer aos desempregados entrevistas minuciosas e ajuda na sua busca por emprego. A participação em programas ativos de mercado de trabalho deve ser obrigatória.
- O desempenho dos serviços de emprego deve ser avaliado com base nos seus efeitos de longo prazo sobre o volume de subsídios de emprego; os programas ineficientes devem ser encerrados.
- O emprego deve ser financeiramente mais atraente que os subsídios. A reforma dos incentivos fiscais e os benefícios no trabalho são políticas que é necessário abordar para aumentar a atratividade do emprego.

Pilar C: Enfrentar os obstáculos nos mercados de mão de obra e produtos para melhorar a demanda de emprego

- Assegurar que os salários mínimos sejam determinados em níveis que não prejudiquem significativamente a criação de empregos para trabalhadores de baixa produtividade.
- Devem ser eliminados os impedimentos legais para a entrada de novas empresas em todas as áreas em que a concorrência seja viável; além disso, os encargos e os custos administrativos para empresas estreantes devem ser reduzidos e simplificados para promover um ambiente empreendedor.
- A legislação de proteção de emprego deve ser reformada em países onde é demasiado rigorosa, punindo a demissão sem justa causa (com base na discriminação) e reduzindo as restrições da demissão por motivos econômicos. Deve haver período de aviso prévio razoável para ajudar os trabalhadores dispensados a encontrar novo emprego.

Pilar D: Facilitar o desenvolvimento das habilidades e competências dos trabalhadores

- Estabelecer um sistema de reconhecimento de novas competências adquiridas pelos adultos por meio de treinamento e experiência de trabalho, incluindo o reconhecimento das credenciais de novos imigrantes.
- Assegurar que alguns programas de emprego estejam focados nas necessidades específicas dos grupos menos favorecidos, tais como os desempregados.
- Reduzir a evasão escolar e garantir que os jovens adquiram competências relevantes para o mercado de trabalho.
- Ajudar a combinar a educação com o trabalho; os programas de aprendizes ou outros canais mais informais são um bom começo.

Fonte: OCDE, 2006.

Em muitos países, os jovens lutam para entrar no mercado de trabalho e encontrar um emprego estável que lhes ofereça um salário que assegure a subsistência e proporcione boas perspectivas profissionais. Em 2010, a taxa média de desemprego de jovens nos países da OCDE era de aproximadamente 17%; isto é, 2,3 vezes superior à dos adultos; na Espanha, mais de 40% dos jovens estavam desempregados nesse ano (figura 3.3). Embora esses números reflitam o impacto da recente crise econômica global, as altas taxas de desemprego juvenil eram comuns antes da desaceleração, devido a diversas barreiras estruturais que impediam uma transição suave entre a escola e o trabalho.

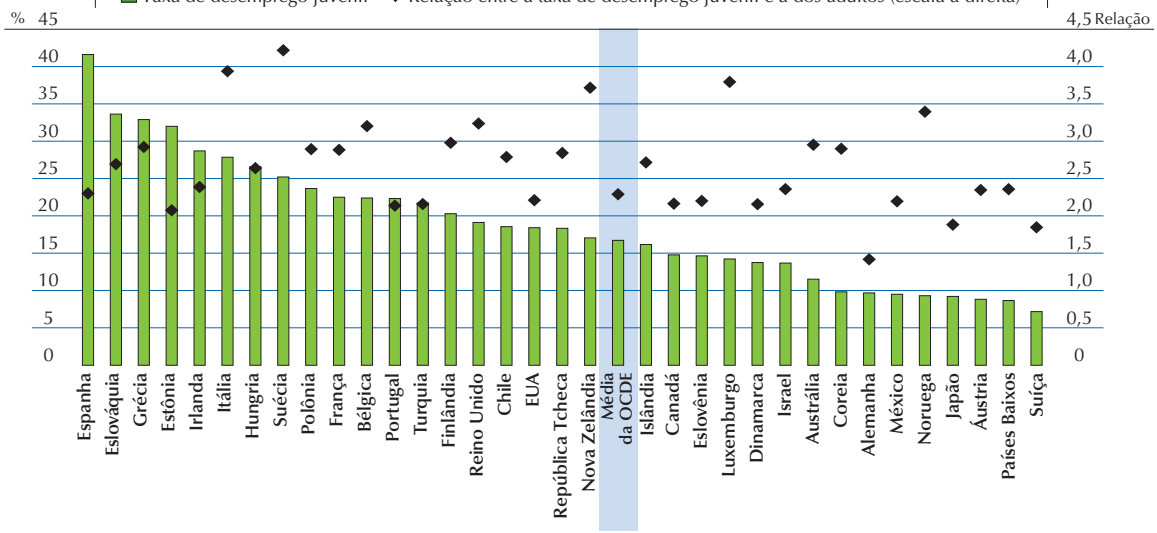
Muitos jovens começam a sua vida profissional como "novos participantes mal integrados"[14]. Embora frequentemente esses jovens tenham qualificações ou diplomas, costumam alternar entre empregos instáveis que requerem níveis de competências mais baixos do que eles têm e o desemprego e/ou a inatividade, até mesmo nos períodos de forte crescimento econômico. Como a definição de emprego instável varia de um país para outro, é muito difícil medir o tamanho desse grupo. Para os países europeus, a OCDE adotou o critério de que esse grupo é formado por jovens que passam pelo menos três anos em empregos temporários. Na Europa, em média 8% dos jovens de 15 a 29 anos que não estavam estudando e trabalhavam em empregos temporários em 2005 ainda tinham empregos desse tipo em 2007. Nos países de baixa renda, o emprego para jovens é mais um problema de qualidade, enquanto nos países de renda média é mais uma questão de quantidade. Nos países de baixa renda, os jovens desempregados costumam proceder de classes mais favorecidas e não têm tantas desvantagens como os jovens empregados nos setores informal e rural. A desvantagem é maior entre os jovens trabalhadores desmotivados[15].

A entrada bem-sucedida no mercado de trabalho no começo da carreira tem profunda influência sobre a vida profissional futura. O "efeito cicatriz" de um mau começo pode dificultar a recuperação, e é provável que as pessoas que começam com empregos instáveis não consigam depois empregos adequados ou fiquem desempregadas no futuro[16]. Consequentemente, identificar e combater as causas de maus resultados no mercado de trabalho para jovens é essencial para assegurar vida profissional adulta produtiva e com competências.

• Figura 3.3 •

Desemprego juvenil nos países da OCDE, 2010

Taxa de desemprego juvenil e relação entre a taxa de desemprego dos jovens de 15 a 24 anos e dos adultos de 25 a 64 anos



Fonte: OCDE, *Base de Dados Estatística da Força de Trabalho*.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607442

Quadro 3.4 **Melhorar a transição da escola para o trabalho: exemplos de boas práticas**

Aumentar a idade da educação obrigatória: Inglaterra, Portugal e Países Baixos

Inglaterra, Portugal e Países Baixos aumentaram recentemente a idade da educação obrigatória com a finalidade de assegurar que os jovens obtenham pelo menos um diploma de educação de nível secundário superior. Nesses países, os jovens são obrigados a permanecer na escola até que obtenham o diploma do ensino médio completo ou até atingir 18 anos, o que acontecer primeiro. No sistema inglês, para cumprir a obrigação educacional, os jovens também podem fazer treinamento em período integral ou trabalhar em empregos que ofereçam treinamento enquanto continuam na escola. Esse tipo de flexibilidade garante que os jovens que se sentem alienados na escola – maioria dos que abandonam o curso – possam escolher outras opções de aprendizagem.

Reativar o sistema de aprendizes: Austrália

O sistema australiano de aprendizes é decisivo para o desenvolvimento das competências de ofícios e técnicas. Os programas de aprendizes estão disponíveis para qualquer pessoa em idade produtiva. Combinam o tempo de trabalho com o treinamento e podem ser de período integral, meio período ou feitos na escola. Durante a crise financeira global, os níveis de conclusão dos programas de aprendizes voltaram rapidamente aos níveis anteriores à crise. Depois de uma revisão do sistema de aprendizes do país, o governo australiano fez investimentos em: apoio a uma mudança sistêmica para a progressão com base nas competências e não no tempo de serviço; assessoria aos jovens que abandonam a escola e que pensam em seguir carreira em uma profissão especializada; oferta de serviços de tutoria específica para ajudar a reter os aprendizes; e harmonização das diversas legislações estaduais sobre aprendizes para facilitar a mobilidade e a eficiência da mão de obra.

Reduzir o desemprego juvenil: Polônia e Eslováquia

Baixas taxas de evasão escolar não garantem baixos índices de desemprego entre os jovens. Na Polônia e na Eslováquia a incidência de evasão escolar entre os jovens de 20 a 24 anos é das mais baixas entre os países da OCDE. No entanto, 1 de cada 4 jovens está desempregado. Parte da explicação para a alta taxa de desemprego nesses países é a incompatibilidade entre as competências ensinadas nas escolas de formação profissional, que levam a competências ultrapassadas, e as exigências do mercado de trabalho. Na Polônia, a Lei de Promoção do Emprego e das Instituições do Mercado de Trabalho, de 2009, fortaleceu os incentivos financeiros para que os jovens desempregados participassem de treinamento para compatibilizar as suas competências com as exigidas pelo mercado de trabalho. Na Eslováquia, as escolas regionais adotaram medidas para desenhar novos currículos. O objetivo é melhorar os conhecimentos e as competências dos estudantes e aproximar a educação e o treinamento profissional das necessidades do mercado de trabalho no âmbito regional.

Fonte: OCDE, 2010c.

Para superar a relutância dos empregadores em contratar jovens sem experiência, é essencial a implementação de regras de contratação e demissão que não penalizem os jovens em relação aos outros grupos, além de proporcionar incentivos financeiros para viabilizar que os empregadores contratem jovens que precisam de treinamento no trabalho. Alguns países implementaram com sucesso práticas que dão suporte à incorporação dos jovens no mercado de trabalho (quadro 3.4).

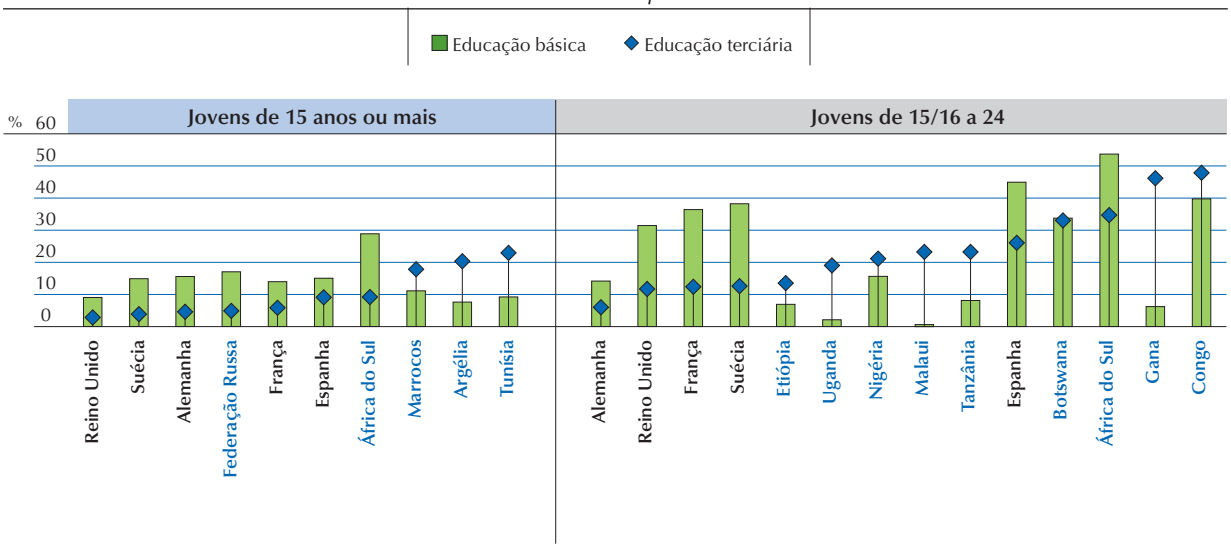
Em muitos países em desenvolvimento, a potencial oferta de trabalhadores decorrente das altas taxas de desemprego e do grande número de pessoas que entram no mercado de trabalho representa uma excelente oportunidade para alavancar o crescimento. Treinar adequadamente esses novos trabalhadores e propiciar um clima de negócios que incentive as empresas a contratá-los poderia constituir um estímulo significativo para o desenvolvimento econômico e social. Entretanto, o rápido crescimento populacional apresenta desafios, além de oportunidades. A Organização Internacional para as Migrações calcula que o Egito terá que criar aproximadamente 833 mil empregos todos os anos para absorver as pessoas que são incorporadas no mercado de trabalho e as que estão desempregadas há muito tempo, o que significa um aumento de quase 40% no número de empregos criados recentemente[17]. Diminuir as restrições regulatórias que limitam a contratação por parte das empresas privadas, melhorar a qualidade e a relevância da educação e fortalecer a governança para aumentar a eficiência produtiva são fatores que permitiriam a esses países colher os benefícios potenciais proporcionados por grandes populações de jovens.

Além disso, a taxa de desemprego entre as mulheres é superior a 22% no Egito e na Jordânia, em comparação com a média mundial, que é de 6,5%; e a taxa de desemprego das mulheres é quatro vezes superior à registrada entre os homens no Egito, mais do dobro na Jordânia e aproximadamente 70% mais alta na Tunísia, mas somente um pouco mais elevada no Marrocos. As pessoas jovens e com bom nível educacional também enfrentam altos índices de desemprego. O desemprego de jovens vai de 25% a 29% no Egito, Jordânia e Tunísia, mas é mais baixo no Marrocos, embora ainda seja superior à média mundial de 12,6%[18]. Os trabalhadores com ensino superior representam uma grande parte da população desempregada porque normalmente contam com mais recursos e incentivos para esperar por um emprego no setor formal do que aqueles com um nível de educação mais baixo. Os incentivos para a espera são maiores devido à remuneração relativamente alta e aos benefícios oferecidos nos empregos do setor público, que representam uma parte significativa dos postos de trabalho. A figura 3.4 mostra que as taxas de desemprego são mais altas entre as pessoas que têm educação superior do que entre as menos qualificadas – o oposto do que é observado no mundo industrializado.

• Figura 3.4 •

Taxa de desemprego por nível educacional em determinados países africanos e europeus

Porcentagem de participantes na força de trabalho de cada grupo, pessoas com idade de 15 anos ou mais[1], último ano disponível



Notas: Dados de 2010 da Federação Russa, África do Sul, Argélia e Tunísia; dados de 2009 do Reino Unido, Suécia, Alemanha, França, Espanha e Marrocos; dados de 2006 de Uganda, Tanzânia e Gana; dados de 2005-2006 de Botswana; dados de 2005 da Etiópia e do Congo; dados de 2004 de Malaui; dados de 2003-2004 da Nigéria.

Os nomes dos países da OCDE estão em preto e os dos países parceiros, em azul.

1. De 15 a 72 para a Federação Russa; de 16 anos ou mais para a Espanha; de 16 a 64 para a África do Sul e Reino Unido.

Fonte: Departamento de Estatísticas da OIT, Atualização Estatística dos Estados e Territórios Árabes e Países do Norte da África para Argélia, Jordânia, Marrocos, Tunísia, Margem Ocidente da Faixa de Gaza, Líbano, Qatar, Arábia Saudita e Síria; OIT, Indicador a Curto Prazo do Mercado de Trabalho da Federação Russa; *Base de Dados de Educação da OCDE* para França, Alemanha, Espanha, Suécia e Reino Unido; Estudo Nacional sobre a Força de Trabalho da África do Sul e estimativas do Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD) para Botswana, Congo, Etiópia, Gana, Malaui, Nigéria, Tanzânia e Uganda.

StatLink dx.doi.org/10.1787/888932607461

Na África, não são criados empregos suficientes para absorver o contingente de jovens que procura trabalho. A Organização Internacional do Trabalho estima que entre 2000 e 2008 a África criou 73 milhões de empregos, mas somente 16 milhões foram destinados a jovens de 15 a 24 anos. Como resultado, muitos jovens africanos estão desempregados ou, mais frequentemente, estão subempregados no setor informal de baixa produtividade e remuneração. Sessenta por cento dos desempregados da África são jovens, e as taxas de desemprego dos jovens são o dobro das taxas relativas aos adultos, na maioria dos países africanos (quadro 3.5).

Quadro 3.5 **O panorama da África**

A África é um continente enorme formado por diversos países com diferentes recursos e desafios. Os países de renda média têm maior proporção de jovens na educação e proporção menor no mercado de trabalho, em comparação com os países de renda mais baixa. Aqueles que estão no mercado de trabalho enfrentam perspectivas de emprego de baixa qualidade nos países de baixa renda e falta de oportunidades nos países de renda média.

Quem são os jovens africanos que trabalham? Muitos jovens da África trabalham em más condições e são pobres, embora tenham emprego. Eles merecem a mesma atenção e apoio que os jovens que não estão trabalhando, porque os jovens empregados costumam ser mais desfavorecidos que os desempregados. A maioria dos jovens trabalha na agricultura ou ganha a vida como comerciantes ou vendedores, enquanto os jovens com educação superior podem permanecer desempregados enquanto procuram oportunidades de trabalho.

Quem são os jovens que não trabalham nem estudam nem estão em treinamento (NEET, na sigla em inglês)? A distinção entre jovens desempregados e desmotivados tem uma importância significativa. Entretanto, e de forma contrária às tendências dos países da OCDE, os jovens desmotivados da África são de fato mais desfavorecidos que os jovens desempregados. Infelizmente, não costumam ser incluídos nas análises de mão de obra devido à falta de dados.

Qual é a perspectiva de empregos para os jovens da África? Embora muito empregos tenham sido criados nos últimos dez anos, a população da África cresceu a um ritmo muito maior. Apesar de o setor privado ter aumentado de tamanho, começou a partir de uma base pequena; o setor público não pode crescer tão rapidamente como a população e em geral não emprega muitos jovens. O legado da crise econômica de 2008-2009 tem sido um aumento significativo do trabalho na agricultura e nas atividades informais. Devido a esse cenário, os setores informal e rural passaram a ser os mais importantes empregadores para os jovens.

O que fazem os governos para promover o emprego juvenil? Embora os governos estejam mais conscientes do problema do desemprego juvenil, as respostas eficientes são raras. Os especialistas consideram que os programas para promover o emprego juvenil são disfuncionais em 21 países e só estão bem desenvolvidos no Marrocos.

Fonte: OCDE et al., 2012.

O custo de um emprego inadequado é alto, sendo a pobreza a decorrência mais evidente. Aproximadamente 72% dos jovens africanos, na média, vivem com menos de US$ 2 por dia. As maiores taxas de pobreza estão entre as mulheres jovens e os jovens que moram nas áreas rurais. As competências desenvolvidas e a experiência acumulada durante os primeiros anos no mercado de trabalho afetam o futuro dos jovens. Para os poucos que conseguem emprego no setor formal, um período inicial de desemprego pode ter efeitos negativos sobre sua renda durante toda a vida. Nos Estados frágeis, a falta de emprego adequado é uma das principais ameaças para a estabilidade.

Melhorar a transparência e a informação

A subqualificação, a subutilização de competências e também o desemprego temporário podem ser resultado da falta de informação e transparência no sistema de competências. A subutilização de competências muitas vezes está relacionada à incompatibilidade com o campo de estudo[19], porque os indivíduos trabalham em uma área que não está relacionada com o seu campo de estudo e na qual as suas qualificações ou diplomas não são plenamente valorizados. A probabilidade de incompatibilidade com o campo de estudo varia significativamente entre as profissões, o que destaca a importância de contar com informações de qualidade e atualizadas sobre os resultados do mercado de trabalhos nos diferentes campos.

A subqualificação também pode ser solucionada com sistemas nacionais mais transparentes de qualificações/competências. Por um lado, a subqualificação pode ser o resultado da escassez de competências, que obriga os empregadores a contratar trabalhadores que não são os mais adequados para as ofertas de emprego. Por outro lado, a subqualificação é muitas vezes medida comparando as qualificações dos trabalhadores com a qualificação média dos trabalhadores na mesma profissão. Como resultado desse método de medição, alguns trabalhadores podem parecer subqualificados para o seu trabalho porque as competências adquiridas por meio da experiência de trabalho não estão refletidas nas suas qualificações formais ou diplomas. Em todos esses casos, o desenvolvimento e a difusão de melhores informações para todos os atores do mercado de trabalho poderiam reduzir as incompatibilidades de competências. Por exemplo, os governos podem melhorar a transparência dos sistemas de qualificações e melhorar a certificação e

o reconhecimento das competências adquiridas em ambientes informais e não formais. Os marcos de qualificações nacionais e transnacionais podem ajudar a garantir maior transparência no mercado de competências. Pelo contrário, os marcos das qualificações definidos localmente podem levar a uma falta de comparabilidade e prejudicar a mobilidade[20].

As qualificações coerentes, claras e fáceis de interpretar podem ajudar os empregadores a entender quais são as competências dos candidatos, favorecendo assim o seu recrutamento e compatibilidade. As qualificações ou diplomas com base nas competências podem proporcionar aos empregadores uma ideia mais clara do que um candidato pode realizar no seu trabalho e permitir que os indivíduos que têm experiência no trabalho tenham credenciais que mostrem as competências aprendidas na prática. A certificação contínua que incorpora a aprendizagem formal e informal durante a vida profissional é uma das chaves para melhorar os marcos utilizados atualmente, uma vez que a maioria deles utiliza como base somente a educação inicial e formal[21].

Além das barreiras idiomáticas, um dos maiores obstáculos enfrentados tanto pelos recém-chegados quanto pelos residentes com histórico de imigração que estão procurando trabalho é o fato de que as suas qualificações (credenciais/diplomas) e a experiência profissional obtidas no exterior costumam ser desconsideradas no mercado de trabalho do país anfitrião. Como resultado, suas competências (credenciais) não são utilizadas adequadamente, e uma grande maioria desses indivíduos realiza trabalhos para os quais estão excessivamente qualificados – na verdade, a proporção é muito maior que entre os indivíduos que não têm antecedentes de imigração[22]. Diversos países implementam políticas com o objetivo de uma melhor utilização dos imigrantes residentes no mercado de trabalho (quadro 3.6).

Quadro 3.6 **Abordagem da subutilização de competências dos imigrantes**

Alguns Estados da **Austrália** estabeleceram programas para superar o problema da superqualificação entre os imigrantes recém-chegados. Em Vitória, por exemplo, o programa de Profissionais Estrangeiros Qualificados oferece aos recém-chegados que adquiriram suas competências no exterior uma colocação de experiência profissional para melhor suas oportunidade de emprego no seu campo de estudo. Os participantes devem estar desempregados ou empregados em trabalhos de baixa qualificação. O programa inclui um período de treinamento especial de seis semanas para desenvolver as competências de procura de trabalho, seguido de uma colocação de experiência profissional de 4 a 6 semanas na área do participante ou em ocupação estreitamente vinculada. Em geral, essa colocação não é remunerada. O programa inclui sessões de mentoria e de criação de redes específicas do setor com os empregadores e associações profissionais para proporcionar mais orientação e oportunidades de relacionamento. Seis meses depois de concluído o programa, mais de 60% dos participantes tinham empregos remunerados numa área relacionada com as suas qualificações e experiência.

Seguindo uma abordagem diferente, em 2004 a **Dinamarca** implementou centros regionais de conhecimento para avaliar as competências e as qualificações dos imigrantes. O projeto é realizado em conjunto pelo Ministério do Emprego e seus parceiros sociais. Em geral, a avaliação é realizada no local de trabalho, e os participantes recebem "cartões de competência" que vinculam as competências dos imigrantes com as necessidades do mercado de trabalho. Os centros também ajudam os imigrantes a encontrar um emprego compatível com as suas competências.

Em outros países, o foco dos programas foi o excesso de qualificações em ocupações específicas. Em **Portugal**, duas organizações não governamentais (a Fundação Gulbenkian e o Serviço Jesuíta para os Refugiados), em colaboração com as universidades e os ministérios da Saúde, do Interior e de Assuntos Exteriores, desenvolveram um programa para médicos capacitados no exterior que trabalhavam em cargos de baixa qualificação. O programa oferece serviços de tradução para a documentação, cursos de transição nas faculdades de medicina e um amplo material de preparação que inclui estágios em hospitais-escola e estudo do idioma focado na área profissional. Os participantes têm que passar por um exame final. No fim do projeto piloto, quase 90% dos participantes foram contratados como médicos. Os participantes foram acompanhados durante um ano depois de terminado o programa para assegurar que a integração fosse sustentável. O programa já está institucionalizado. O governo da **Suécia** solicitou recentemente a diversas universidades e faculdades a organização de cursos complementares para os imigrantes com um diploma estrangeiro em direito, educação, saúde ou administração pública. O objetivo do programa é ajustar as certificações estrangeiras para que atendam aos requisitos do mercado de trabalho sueco e dessa forma ajudar os imigrantes altamente qualificados a encontrar trabalho no seu campo de estudo.

Muitas vezes, os refugiados são altamente qualificados, mas o principal motivo da sua migração não é o emprego. Para dar assistência a esse grupo especial de trabalhadores, os Países Baixos criaram diversos programas de capacitação para os refugiados altamente qualificados. Considerando a crescente escassez de competências e a alta incidência de superqualificação entre os imigrantes, a Áustria lançou uma série de importantes iniciativas para treinar pessoas desempregadas ou altamente qualificadas para os cargos em que há falta de pessoal, e os imigrantes constituem um grupo importante nesse sentido. As medidas incluem o ensino do idioma para necessidades específicas e treinamento profissional para cargos com falta de pessoal, em cooperação com os empregadores.

Fontes: Krause e Liebig, 2011; OCDE, 2007; 2008.

Os governos também podem incentivar o desenvolvimento e a difusão de melhores informações sobre as oportunidades do mercado de trabalho entre estudantes, pais, trabalhadores, empregadores, instituições educacionais e os responsáveis pelas políticas. A informação atualizada e de boa qualidade é essencial para evitar desequilíbrios que podem agir como entrave ao crescimento. Há necessidade de maiores e melhores informações sobre as mudanças recentes e em curso para reduzir a incidência de incompatibilidades de competências. As vias de difusão em geral são as agências de assessoria para a educação e o mercado de trabalho (quadro 3.7).

Quadro 3.7 **Divulgação da informação sobre as necessidades de competências**

Nova Zelândia. O Serviço de Carreiras Profissionais (CS, na sigla em inglês) é um órgão independente do sistema educacional e o maior fornecedor de informações sobre carreiras na Nova Zelândia. O CS oferece serviços diretamente às pessoas para ajudá-las a tomar melhores decisões sobre trabalho e treinamento. Esses serviços incluem informações sobre o mercado de trabalho (por exemplo, perfis de emprego e perspectivas da indústria) e informação sobre educação terciária e treinamento profissional. Além de proporcionar informação e assessoria, o CS também desenvolve módulos de orientação para as escolas. O programa Criar Caminhos e Construir Vidas, por exemplo, ajuda as escolas no desenvolvimento de orientação profissional efetiva.

A orientação profissional consiste em proporcionar informações abrangentes sobre as carreiras e oportunidades de treinamento. A Autoridade de Qualificação da Nova Zelândia proporciona informações sobre qualificações e diplomas e a qualidade das instituições de ensino. O Registro de Qualificações com Garantia de Qualidade da Nova Zelândia proporciona uma lista completa de todas as qualificações com garantia de qualidade no país. Além disso, a maior parte das instituições de ensino superior realiza pesquisas com os alunos formados para estruturar os seus programas. O Departamento do Trabalho compila e analisa as informações sobre as competências necessárias no mercado de trabalho e sobre a maneira como o sistema de educação terciária interage com esse mercado. Ao combinar essa informação com a de outras fontes, a Comissão de Educação Terciária, que supervisiona o sistema educacional do país, produz "retratos" anuais do ensino superior e do treinamento na Nova Zelândia, incluindo indicadores de possível falta e excesso de oferta.

Austrália. Tem uma grande quantidade de dados sobre necessidades de competências, incluindo a coleta de dados do Escritório Australiano de Estatísticas e as pesquisas administradas pelo Departamento de Educação, Emprego e Relações Trabalhistas. A Pesquisa de Renda, Família e Dinâmica do Trabalho na Austrália, que começou em 2001, recolhe as experiências no trabalho das pessoas em idade produtiva e como elas se relacionam com as forças do mercado de trabalho, o consumo familiar e as interações sociais. A Pesquisa Longitudinal da Juventude Australiana (LSAY, na sigla em inglês), que teve início em 1995, acompanhou um grupo que terminou o ensino médio aos 15 anos, durante a sua transição para a faculdade e o treinamento e a incorporação ao mercado de trabalho aos 25 anos, proporcionando informações sobre como e onde esses jovens adquiriram competências. O governo também implementou um Portal de Informação de Competências (*www.skillsinfo.gov.au/*) e um Portal de Informação do Mercado de Trabalho (*www.deewr.gov.au/lmip/*), o qual permite que os responsáveis pela elaboração de políticas, a indústria (empregadores) e a comunidade (trabalhadores, estudantes etc) tomem melhores decisões sobre política, planejamento da força de trabalho, treinamento atual e futuro e perspectivas de emprego.

Estados Unidos. O Departamento de Trabalho dos EUA desenvolveu dois portais online, My Skills, My Future e My Next Move, com a finalidade de ajudar estudantes e trabalhadores a identificar as suas competências e a necessidade de conseguir outras novas ou atualizar as existentes para que possam obter sucesso no mercado de trabalho. My Skills, My Future permite que os trabalhadores registrem a informação sobre o seu trabalho anterior com o objetivo de encontrar um trabalho adequado que esteja disponível no momento. Os usuários também podem fazer busca na base de dados de empregos para encontrar seminários de treinamento profissional e oportunidades locais de emprego. O My Next Move permite que os usuários procurem trabalho por ocupação, por setor ou utilizando o "O*NET Interest Profiler", que busca compatibilizar os interesses do indivíduo com as ocupações adequadas, pedindo que o usuário responda a uma pesquisa de 60 perguntas.

A Rede de Informação Ocupacional do departamento (O*NET, na sigla em inglês) utilizava anteriormente uma versão de 180 perguntas do perfil que podiam ser impressas ou baixadas num PC. A nova versão otimizada está disponível online pela primeira vez, como parte do My Next Move. Os usuários também podem procurar trabalho em três categorias: carreiras com "boas perspectivas" em indústrias em crescimento, empregos que fazem parte da economia "verde" e ocupações que têm um programa de aprendizes registrado. Cada ocupação selecionada pelo usuário tem um perfil de uma página, fácil de ler, que proporciona informações sobre quais são os conhecimentos, competências e habilidades necessários; o cenário da ocupação, o nível educacional exigido; as tecnologias utilizadas e uma lista de empregos similares. Além disso, cada página de ocupação inclui links diretos de informação de salários locais, oportunidades de treinamento e vagas relevantes.

Além disso, os governos podem melhorar os sistemas de orientação. Uma revisão das políticas de orientação de carreira nos países da OCDE concluiu que esse tipo de serviço está disponível principalmente para um número limitado de grupos, em momentos específicos da vida, e a tendência é o foco em tomar decisões imediatas, em lugar de

adotar uma abordagem de longo prazo para as decisões relacionadas com o investimento em competências[23]. Um pessoal competente que tenha a informação mais recente do mercado de trabalho pode proporcionar aos indivíduos orientação adequada sobre as conexões existentes entre a sua educação e as suas futuras carreiras (quadro 3.8).

Quadro 3.8 **Abordagens estratégicas setoriais em Maryland e Pensilvânia, EUA**

Nos Estados Unidos, as agências governamentais locais e regionais cada vez mais adotam abordagens estratégicas setoriais para o desenvolvimento econômico, e uma abordagem similar surge no campo do desenvolvimento da força de trabalho. À medida que a parceria entre a mão de obra e as agências de desenvolvimento econômico é cada vez mais comum nas regiões e comunidades, o papel da educação e das agências de mão de obra no mapeamento e elaboração de planos de competências para as indústrias-chave é cada vez mais essencial para os profissionais do desenvolvimento econômico. A educação pública e os sistemas da força de trabalho organizam seu trabalho por meio de vias e modelos de agrupamentos. Estabelecer modelos de trajetórias de carreira ajuda a pôr escolas de ensino médio e faculdades em contato com a economia e a produzir trabalhadores com as competências adequadas para os empregos na região.

Maryland começou a trabalhar numa abordagem de estratégia setorial em 1995, seguindo a Lei de Oportunidades da Escola ao Trabalho. Aproximadamente 350 executivos de empresas de dez setores diferentes reuniram-se para informar os responsáveis pelas políticas educacionais sobre os seus resultados: como eles ganhavam dinheiro e o que precisavam para ter sucesso. O projeto original foi financiado com US$ 25 milhões provenientes de fundos federais do programa School-to-Work, e a abordagem foi de baixo para cima: mapeando os conhecimentos e as competências necessárias e desenvolvendo programas concentrados em agrupamentos de competências. Dentro de cada condado, um Conselho Assessor (CAB, na sigla em inglês) concentrou-se em diferentes agrupamentos industriais. No condado de Montgomery, Maryland, por exemplo, que conta com o terceiro maior agrupamento de empresas de biotecnologia dos EUA, um CAB está focado nas ciências biológicas, ciências da saúde e medicina. Administradores, conselheiros e membros do corpo docente utilizam o sistema de agrupamento de carreiras para desenvolver programas que vão desde o ensino médio até as escolas profissionais/universidades de dois e quatro anos, cursos de pós-graduação, programas de aprendizes e locais de trabalho. Embora a infraestrutura de agrupamento tenha sido desenvolvida originalmente nas escolas do ensino médio e para os jovens, agora está sendo adotada pelos conselhos de investimento na força de trabalho e em outros programas que atendem adultos.

Abordagem setorial similar é utilizada na Pensilvânia. Exemplo é a Associação de Indústrias de Manutenção Industrial e Mecatrônica nos condados de Berks e Lancaster. A região é sede de grandes empresas de manufatura, entre elas fabricantes de alimentos e produtos de madeira. Os fabricantes locais sempre tiveram dificuldades para encontrar trabalhadores qualificados em mecatrônica, que combina engenharia mecânica e engenharia elétrica com informática. Instituições locais de educação e de treinamento colaboraram com a indústria para criar programas de treinamento que começam no ensino médio e continuam em graduações de dois ou quatro anos e para estabelecer trajetórias de carreira claras dentro da indústria. O programa foi inicialmente financiado localmente, mas ao longo do tempo atraiu investimento estadual e federal, além de ter se ampliado para outros setores. Cinquenta empresas participam do esquema e já foram treinados mais de 250 trabalhadores.

Fontes: Hamilton, 2012; Pages 2011.

Os serviços de emprego público e outras instituições encarregadas de compatibilizar as pessoas e os empregos podem compilar informações relevantes e atuar como intermediários, vinculando a oferta e a demanda de competências e orientando os interessados com base nas mais recentes informações (quadro 3.9).

Quadro 3.9 **O portal Porta22, de Barcelona: apoio para maior compatibilidade entre competências e demandas dos empresários locais**

A Agência de Desenvolvimento Local de Barcelona, chamada Barcelona Ativa, busca "incentivar a transformação de Barcelona por meio do empreendedorismo, do crescimento dos negócios, da inovação, do capital humano, das oportunidades profissionais e dos empregos de qualidade". Como parte desse processo, o objetivo da agência é aumentar a compatibilidade entre as competências demandadas pelo mercado de trabalho e as disponíveis entre os candidatos locais. Além de realizar grandes investimentos em infraestrutura física para ajudar as pessoas que procuram emprego, a Barcelona Ativa também criou recentemente um serviço online para orientação profissional: Porta22.

Lançado em 2010, o Porta22 é um portal municipal na internet com ferramentas para todos os tipos de usuários que procuram ajuda para definir e implementar suas próprias trajetórias profissionais e para consultores profissionais. Está dividido em três seções (Pessoa, Ferramentas e Mercado) e conta com funções que permitem que os usuários explorem o mercado de trabalho local e obtenham mais informações sobre as oportunidades de trabalho em Barcelona.

Uma de suas ferramentas mais avançadas é um banco com 932 descrições de perfis profissionais, que oferecem informação sobre todos os aspectos de uma determinada carreira. Isso inclui toda a gama de tarefas relacionadas

...

com diferentes postos de trabalho e os requisitos relativos a treinamento, educação, experiência e competências comportamentais. As descrições de perfil estão vinculadas a um buscador que tem mais de 7.000 ofertas de empregos. O teste de interesse profissional é uma característica adicional interativa que permite aos usuários identificar seus interesses profissionais e adequar seu perfil aos perfis de empregos. O dicionário de competências-chave permite que os usuários entendam melhor a importância dessas competências no mercado de trabalho atual.

Ao proporcionar informação clara e atualizada sobre os setores de emprego locais e as competências necessárias para entrar neles, os candidatos podem aumentar seu conhecimento, avaliar quais são as carreiras disponíveis para eles e o que precisam fazer para chegar lá. Também ajuda a garantir mais transparência nas trajetórias profissionais. O serviço online é considerado um componente essencial do trabalho relacionado com as competências da Barcelona Ativa.

Fonte: *w27.bcn.cat/porta22/es/*

Em muitos países, principalmente nos países em desenvolvimento, a necessidade de informação sobre competências requer significativos investimentos na infraestrutura básica para o desenvolvimento de dados. Com essa finalidade, o Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do G20 desenvolveu um marco de competências comparáveis internacionalmente (quadro 3.10).

Quadro 3.10 **Indicadores de competências comparáveis no âmbito internacional para os países de baixa renda**

Uma das principais ações a ser desenvolvidas no Pilar de Desenvolvimento de Recursos Humanos é a criação de um conjunto de indicadores de competências comparáveis internacionalmente para países de baixa renda. O marco e a abordagem iniciais para a elaboração desse conjunto de indicadores de competências estão divididos em cinco áreas principais:

1. **Fatores contextuais.** Necessários para capturar os principais motores da aquisição e das necessidades de competências, os indicadores contextuais pretendem representar a situação econômica e demográfica de um país, assim como o seu mercado de trabalho e o desenvolvimento tecnológico. Por exemplo, alguns dos indicadores incluídos nessa área são a RNB por habitante, participação no emprego por setor, a proporção aluno-estudante e o acesso à internet.
2. **Aquisição de competências.** Com foco na reserva de capital humano e nos investimentos em curso para a formação de competências em um país, alguns dos indicadores propostos são o desempenho educacional, a alfabetização, a matrícula escolar ou a participação na aprendizagem.
3. **Necessidades de competências.** A avaliação da demanda e uso de competências é um dos principais desafios para determinar a produtividade e o potencial de crescimento de cada país. Alguns indicadores que serão incluídos nessa seção são as participações no emprego por nível educacional e por ocupação ou atividade de trabalho sob o ponto de vista das competências utilizadas no trabalho.
4. **Compatibilidade.** É importante conseguir uma boa compatibilidade entre as competências adquiridas e as utilizadas no mercado de trabalho para maximizar os benefícios dos caros investimentos em educação e treinamento. A proporção de trabalhadores que são superqualificados ou subqualificados, a proporção de trabalhadores qualificados que trabalham no setor informal ou as vagas difíceis de preencher são algumas medidas diretas e indiretas da compatibilidade/ incompatibilidade de competências.
5. **Resultados.** O objetivo final é aumentar os vínculos entre as competências e o desempenho econômico, assim como entre o emprego e os resultados na saúde. O crescimento do PIB, a produtividade da mão de obra, a taxa de desemprego por educação ou a renda por ocupação e educação são alguns dos indicadores que podem orientar os responsáveis pela elaboração de políticas na sua avaliação.

Os indicadores devem ser estabelecidos de forma a proporcionar uma informação relevante de modo que a sua elaboração seja técnica e economicamente viável em todos os países, para que sejam comparáveis e possam ser utilizados para representar com precisão a situação atual e futura de um país. As pesquisas da força de trabalho e saúde são duas fontes fundamentais de dados potencialmente disponíveis. Também são necessárias as pesquisas dos empregadores, embora as questões de disponibilidade e comparabilidade tenham que ser solucionadas.

Fonte: OCDE e Banco Mundial, em colaboração com a OIT e a Unesco (a ser publicado).

Facilitar a mobilidade entre os mercados de trabalho locais

Uma das razões para que a escassez de competências possa coexistir com uma alta taxa de desemprego ou que as pessoas terminem em um trabalho incompatível com as suas competências é que as pessoas com as competências relevantes não estão na mesma região geográfica que os empregos que requerem essas competências. Importar competências do exterior sem levar em consideração em primeiro lugar o potencial de atender a essa demanda por meio da mobilidade interna pode ter consequências adversas para o emprego e o uso de competências no país. A redução de custos e de outras barreiras relacionadas com a migração interna ajuda os empregados a encontrar empregos adequados e os empregadores a encontrar trabalhadores adequados.

Essas medidas devem ser complementadas com sistemas de informação adequados que permitam aos trabalhadores identificar oportunidades fora do seu mercado de trabalho local e que os empregadores contratem a partir de um estoque mais amplo de competências disponíveis no âmbito nacional e até mesmo no internacional. Os marcos de qualificação supranacionais podem facilitar a mobilidade internacional porque essa qualificações são comparáveis entre os países. O Marco Europeu de Qualificações, juntamente com outros instrumentos europeus, ajuda a "traduzir" as qualificações nacionais em credenciais que possam ser entendidas pelos empregadores de toda a Europa, facilitando assim que tanto estudantes quanto trabalhadores possam oferecer as suas competências em outros países (quadro 3.11).

Quadro 3.11 **Instrumentos europeus conjuntos de competências**

Marco Europeu de Qualificações. O EQF, na sigla em inglês, apoia a aprendizagem e a mobilidade durante toda a vida por ser o marco comum de referência para as qualificações. Seus oito níveis permitem que as qualificações nacionais (a educação geral e superior e formação profissional e treinamento) sejam comparadas entre elas e com as dos demais países. O estabelecimento do EQF incentivou em muitos países europeus o desenvolvimento de marcos de qualificação nacionais, que são vistos como a melhor forma de vincular as qualificações nacionais ao EQF.

Sistema Europeu de Crédito para Formação Profissional e Treinamento. O ECVET, na sigla em inglês, promove a mobilidade geográfica e profissional. Ele ajuda a validar, reconhecer e acumular conhecimento e competências relacionados com o trabalho, adquiridos durante a permanência em outro país ou em outras situações, para que essas experiências sejam consideradas parte das qualificações profissionais.

Europass. É um portfólio de documentos que apoiam a mobilidade, ajudando as pessoas a comunicar seus conhecimentos, habilidades e competências adquiridos por meio da educação, do treinamento, da experiência de trabalho ou em situações informais. O Europass inclui o curriculum vitae, o passaporte de idiomas e o suplemento do diploma, que registra informações adicionais de aprendizagem de uma permanência em outro país europeu, vinculado a uma qualificação VET e a um título de educação superior.

OS PAÍSES PODEM AUMENTAR A DEMANDA DE COMPETÊNCIAS DE ALTO NÍVEL

Como já mencionado, a boa correspondência entre as competências disponíveis e as tarefas no trabalho nem sempre é um indicador positivo: as pessoas podem compatibilizar-se com os seus cargos, mas em um nível muito baixo (frequentemente chamado equilíbrio de competências baixas). Essas pessoas tendem a ganhar menos e a ser menos produtivas[24]. O objetivo deve ser melhorar as competências baixas em vez de tentar compatibilizá-las com um trabalho que requer apenas níveis baixos de competências.

Os equilíbrios de competências baixas podem afetar negativamente o desenvolvimento econômico de uma economia local, de uma região ou setor, ou até mesmo de um país inteiro. Por exemplo, as empresas que buscam estratégias competitivas baseadas nos preços e se fiam na produção padronizada de baixa qualidade exigem apenas uma gama limitada de competências baixas do total da força de trabalho[25]. Mesmo que essas estratégias baseadas nos preços deixem a força de trabalho local exposta à demissão devido à inovação e à competitividade nos mercados globais, os trabalhadores têm poucos incentivos para se manter na educação porque os empresários locais não buscam as competências de alto nível nem estão dispostos a recompensá-las. Por outro lado, os empregadores têm poucos incentivos para melhorar os processos de produção ou as competências dos trabalhadores, porque isso pode comprometer sua estratégia de competitividade baseada nos preços. Finalmente, mesmo se os empregadores quiserem melhorar a sua estratégia ou inovar, os administradores podem colocar empecilhos para isso, porque a base de conhecimentos local seria inadequada para a tarefa devido à falta de investimento em competências por parte dos indivíduos, dos empregadores e das autoridades nacionais e locais[26].

A longo prazo, o investimento na oferta de competências pode ajudar a transformar os tipos de emprego oferecidos nessas economias, porque os empregadores podem recrutar mais facilmente trabalhadores capacitados que, por sua vez, melhoram a qualidade do trabalho que realizam. Entretanto, há algumas práticas administrativas que desencorajam esse tipo de transformação. Enquanto isso, pode desenvolver-se um "superávit de competências" de tal forma que o pessoal qualificado tanto pode realizar um trabalho para o qual está superqualificado ou permanecer desempregado como ir para outras regiões ou para o exterior em busca de um emprego mais adequado. Nessas situações, as economias costumam se deparar com uma escassez de mão de obra, porque a população local não está disposta a assumir os trabalhos de baixas competências e baixos salários oferecidos. Isso pode levar a uma dependência dos imigrantes com competências baixas[27]. Embora esses trabalhadores possam satisfazer a demanda do empregador a curto prazo, pouco farão para dar suporte ao desenvolvimento nessas regiões a médio e longo prazo.

Portanto, os responsáveis pela elaboração das políticas têm interesse em ajudar a aumentar a demanda de competências para apoiar o desenvolvimento econômico a longo prazo. Nas estratégias de competências nacionais já é prioridade a necessidade de "modelar" a demanda em lugar de simplesmente responder a ela. Em muitos países, os governos estão ajudando as economias ou setores locais a aumentar o valor agregado da produção e melhorar o desempenho econômico[28]. Por exemplo, a Comissão para o Emprego e as Competências do Reino Unido[29] incentiva os empregadores a se "apropriar" mais da área de desenvolvimento de competências, ao mesmo tempo em que também dá apoio à melhoria da organização do trabalho, por meio do antigo esquema de Investidores em Pessoal e por meio da geração de ganhos em crescimento e produtividade graças a um novo Fundo para o Crescimento e a Inovação (quadro 3.12).

Quadro 3.12 **Modelagem da demanda no Reino Unido**

No Reino Unido, as preocupações sobre uma "cauda longa de competências baixas" foram a razão para as políticas de competências se concentrarem principalmente em aumentar a oferta por meio de investimentos com fundos públicos e por meio da inclusão social e da mobilidade. Mais recentemente, a Comissão para o Emprego e as Competências do Reino Unido (UKCES, na sigla em inglês), dirigida por uma equipe de comissários, incluindo pequenos e grandes empregadores de uma ampla gama de setores e representantes dos sindicatos e do governo, argumentou que "no futuro, o sistema de emprego e competências terá que dedicar tantos esforços para aumentar as aspirações dos empregadores e para incentivar a demanda quanto os que realiza para melhorar a oferta de competências". Como a Comissão destaca, tem pouco valor para uma organização contar com mão de obra qualificada se as competências não são bem utilizadas. O Reino Unido está implementando uma série de iniciativas nesse sentido, conforme vemos a seguir:

Investidores em Pessoal. Esse esquema, introduzido pela primeira vez em 1991, é especializado em transformar o desempenho empresarial por meio do alinhamento do planejamento e das metas empresariais com a gestão de pessoas. Em abril de 2010, a responsabilidade pelos Investidores em Pessoal passou para a Comissão do Reino Unido. Os Investidores em Pessoal ajudam as organizações a crescer, melhorar seu desempenho e impacto empresarial e a assegurar que as competências dos seus empregados sejam totalmente utilizadas. Trabalhar com os Investidores em Pessoal mostra o compromisso da empresa no desenvolvimento do pessoal. Cerca de 16% de todos os locais de trabalho do Reino Unido são reconhecidos como Investidores em Pessoal.

Apropriação de Competências por parte dos Empregadores. O programa piloto de apropriação de competências oferece a todos os empregadores da Inglaterra acesso direto a um valor de até 250 milhões de libras de investimento público durante dois anos, para desenhar e oferecer suas próprias soluções de treinamento, incluindo programas de aprendizes, cursos de treinamento e oportunidades de pré-emprego. O programa piloto é supervisionado em conjunto pelo UKCES, pelo Departamento de Negócios, Inovação e Competências e pelo Departamento de Educação, e realizará testes de novos modelos de distribuição dirigidos pelos empregadores. O documento do projeto convida os empregadores a trabalhar com os empregados, sindicatos, universidades e fornecedores de treinamento, entre outros parceiros, para desenvolver propostas que determinem como investirão em competências para impulsionar a iniciativa, os empregos e o crescimento dentro de um setor, cadeia de abastecimento ou localidade.

Fundo de Crescimento e Inovação. O Fundo de Crescimento e Inovação – GIF, na sigla em inglês – é um fundo destinado somente à Inglaterra e está aberto a todas as organizações de representantes dos empregadores, entre elas os Conselhos Setoriais de Competências. O GIF ajuda os empregadores a desenvolver as suas próprias soluções de competências inovadoras e sustentáveis, que tenham o potencial de transformar o crescimento no seu setor, região ou cadeia de abastecimento, por meio do aumento da capacidade dos empregadores para melhorar coletivamente as competências da sua força de trabalho. As ofertas bem-sucedidas incluíram propostas para estabelecer novas redes de treinamento empresarial e de treinamento em grupo, assim como o desenvolvimento de novos padrões da indústria e programas de desenvolvimento de talentos. O GIF tinha a intenção de investir até 34 milhões de libras em 2012-2013 com níveis de investimento comparáveis para os dois anos seguintes.

Fundo de Investimento do Empregador. É um fundo para todo o Reino Unido, voltado somente a Conselhos Setoriais de Competências para incentivar soluções de competências inovadoras e sustentáveis que fortaleçam a liderança empresarial, aumentem os níveis de competências e garantam um melhor uso delas. Até agora, foram entregues aproximadamente 66 milhões de libras para garantir o aumento do coinvestimento em uma série de atividades, incluindo os projetos para melhorar o desenvolvimento de competências em áreas-chave, melhorar os padrões da indústria, fortalecer os planos de carreira, as rotas de progresso e as oportunidades de emprego para que os talentos sejam desenvolvidos, gerenciados e retidos de forma eficaz; e construir fortes redes de empregadores dentro dos setores. O financiamento desses projetos irá de abril de 2012 até março de 2014.

O governo escocês também assumiu um forte compromisso para melhorar o uso das competências. Entre as iniciativas para aumentar a demanda e melhorar o uso das competências, foi estabelecido um Grupo de Liderança de Utilização de Competências e foi iniciada uma série de projetos de pesquisa de ações com o objetivo de explorar o potencial das universidades para ajudar a melhorar o uso das competências no local de trabalho.

Fontes: Comissão para o Emprego e as Competências do Reino Unido; Green, 2012.

Apoiar a criação de empregos de alto nível de competências e de alto valor agregado

Os responsáveis pela elaboração das políticas podem aumentar a demanda de competências de diversas formas. Por exemplo, desenvolvendo estratégias de diversificação econômica e de apoio à entrada de investimentos, é possível aumentar o número de empregos baseados no conhecimento. Embora essas políticas sejam implementadas principalmente pelos atores do desenvolvimento econômico, as instituições educacionais também podem desempenhar papel importante no incentivo dessas atividades. Se houver diversos fatores funcionando bem em conjunto podem ocorrer inovações radicais e incrementais na economia e, relacionado a isso, aumento da demanda de competências de alto nível (quadro 3.13).

Quadro 3.13 **Silicon Valley: criação de um ecossistema de competências de alto nível**

O economista David Finegold sugere que há quatro elementos necessários para criar e manter os Ecossistemas de Competências de Alto Nível (ECAN, ou HSE na sigla em inglês): um catalisador, uma fonte de alimentação, um ambiente hospedeiro favorável e um alto nível de interdependência.

Ele argumenta que no caso do Silicon Valley um aumento no gasto público em pesquisa militar e hardware foi o catalisador para a decolagem da indústria aeroespacial. Outro fator crítico, tanto para a indústria aeroespacial quanto para os grupos biomédicos, foi a interação entre os pesquisadores e a indústria, com universidades regionais atuando como catalisadores e fontes de alimentação, estabelecendo ligações entre as universidades, assim como nas suas escolas de administração e empresas locais de alta tecnologia. Uma vez estabelecidos, os ECANs começaram a atrair trabalhadores estrangeiros, muitas vezes com as suas famílias e redes de contatos pessoais, que aumentaram ainda mais o escopo e a viabilidade global.

As características do ambiente favorável, que o fizeram atraente para os "trabalhadores do conhecimento" incluem:

- infraestrutura, incluindo transporte, telecomunicações e parques industriais com serviços de apoio;
- ambiente regulatório que facilite iniciar uma empresa, abrir o capital e também ir à falência sem grandes penalidades caso o negócio não tenha sucesso; e
- condições de trabalho flexíveis.

A chave são as parcerias frequentes entre empresas complementares dentro dos ECANs, que as tornaram "redes de compartilhamento de conhecimento" em vez de ser somente empresas localizadas na mesma região. Além disso, o sistema de emprego – contratos de curto prazo com salários altos – incentivou a circulação de pessoas entre as organizações, da mesma forma que "a abundância de instituições intermediárias que proporcionam um fórum para que as pessoas se reúnam e compartilhem conhecimentos".

As empresas se uniram por meio de intermediários para buscar iniciativas, como o treinamento técnico melhorado, que levaram benefícios a todas. Entretanto, os profissionais e técnicos desenvolveram as suas competências especialmente de modo informal. A organização dos ECANs facilitou essa forma de criação e difusão do conhecimento.

Fonte: Finegold, 1999.

Os governos podem desenvolver sistemas para recompensar a ambição dos empregadores, medida pela sua demanda e uso de competências. Também podem determinar normas trabalhistas, tanto no setor público quanto no privado, que determinem um nível mínimo de conteúdo de competências em qualquer trabalho em particular. Os conselhos setoriais têm ajudado ativamente a definir essas normas em diversos países, entre eles Canadá e Reino Unido. Por exemplo, o conselho de competências do setor da saúde do Reino Unido ("Competências para a Saúde") desenvolveu normas trabalhistas que definem as competências, o conhecimento e a compreensão necessários para realizar uma nova tarefa ou trabalho em particular com um nível de competência reconhecido em todo o país.

Os governos também podem olhar de modo mais amplo a forma como desenham os serviços públicos para saber se criam empregos de qualidade que impliquem a contratação de uma força de trabalho qualificada. Algumas áreas de crescimento de emprego de competências baixas, tais como o setor de cuidados, estão sob controle do setor público. Os serviços de educação infantil e os cuidados da primeira infância, por exemplo, podem se definir de duas formas diferentes: como creches encarregadas de cuidar das crianças enquanto os pais trabalham ou como centros de educação pré-escolar e jardins de infância dedicados principalmente ao desenvolvimento educacional das crianças[30]. Se os governos decidem oferecer creches, as competências exigidas serão diferentes das que seriam necessárias caso dessem prioridade à educação na primeira infância. Os governos também podem garantir que os contratos com financiamento público especifiquem detalhadamente os requisitos para as competências e a qualidade do emprego.

Os sindicatos também podem ajudar a modelar a demanda de competências por meio do apoio à criação de mais empregos de competências altas. Pesquisas recentes mostram que os sindicatos promovem cada vez mais o relacionamento entre a aprendizagem e a organização do trabalho (quadro 3.14).

Ajudar as economias locais a aumentar a produção na cadeia de valor

Os governos e os empregadores podem trabalhar em conjunto para avançar em direção a formas de produção que maximizem o uso das competências de seus empregados. Para aumentar a demanda de competências, os programas governamentais podem influenciar tanto na estratégia de competitividade (isto é, como uma companhia organiza o seu trabalho para obter uma vantagem competitiva nos mercados em que opera) como nas estratégias de produto-mercado, que determinam quais os mercados em que compete[31]. Embora a estratégia competitiva de uma empresa possa ou não ser afetada pela forma como são utilizadas as competências disponíveis, à medida que as empresas avançam na direção de um produto de maior valor agregado e dos mercados de serviços, tendem a aumentar os níveis de competências necessárias e o seu grau de utilização.

Quadro 3.14 **"Melhor, não mais barato"**

Os trabalhadores metalúrgicos da Renânia do Norte-Westfália, na **Alemanha**, não tinham certeza se o seu sindicato conseguiria lidar com os conflitos industriais que enfrentavam. O IG Metall, sindicato dos trabalhadores metalúrgicos, respondeu com uma campanha para promover novas formas de produção que utilizavam as competências dos trabalhadores e produtos inovadores de alta qualidade. A campanha "Melhor, não mais barato" promove uma abordagem com duas vertentes: "lutar contra o mais barato" e "lutar pelo melhor". O desafio é que os trabalhadores proponham novas formas de organização do trabalho e investimento nas empresas, que possam ser uma alternativa às estratégias dos empregadores.

Dos casos estudados na campanha, os conselhos do trabalho desenvolveram três estratégias principais para promover e permitir melhores empregos:

- ativar as competências já disponíveis nos conselhos de trabalho para resolver problemas específicos;
- participar de seminários sobre problemas específicos para aumentar a base de conhecimento disponível para os conselhos de trabalho, e
- contratar um consultor de orientação sindical para interpretar os dados e os números apresentados pela gerência e desenvolver estratégias alternativas.

A campanha resultou em maior participação dos trabalhadores na tomada de decisões e em aumento da legitimidade dos conselhos de trabalho e dos consultores.

Fonte: Haipeter, 2011.

Trabalho recente da Comissão para o Emprego e as Competências do Reino Unido destaca o forte vínculo existente entre as estratégias de produto-mercado e o uso das competências no setor privado. Uma análise dos dados das Pesquisas Nacionais de Empregadores de 2001 e 2009 mostra que as empresas do Reino Unido variaram consideravelmente em relação a quanto pretendiam se comprometer com produtos de alta tecnologia ou elevado valor agregado e que a variação persistiu durante todo esse período[32]. A pesquisa demonstra que as estratégias de produto-mercado e o nível de competências da força de trabalho em um estabelecimento estão forte e positivamente relacionadas. Isso significa que as empresas que têm uma estratégia de produto-mercado com classificação elevada também tinham maiores probabilidade de registrar níveis mais altos de competências da força de trabalho, enquanto as que tinham classificações mais baixas na estratégia de produto-mercado tinham maiores probabilidades de registrar competências mais baixas da força de trabalho.

Quadro 3.15 **Rumo a novas estratégias de produto-mercado no setor de alimentos processados, Niágara, Canadá**

A pesquisa entre pequenas empresas do setor de alimentos processados na região de Niágara, Ontário, Canadá, descobriu que essas empresas adotaram uma série de estratégias para melhorar a qualidade e a inovação, e que cada uma delas causou um impacto no uso das competências. As quatro formas principais de agregar valor aos seus produtos foram:

- **Ser local.** O uso de produtos locais, pessoal local e venda local (como mercado primário) permitiu que as empresas fidelizassem os clientes, mesmo tendo preços mais altos do que os produtos similares disponíveis de fornecedores não locais.
- **Manter sempre a mais alta qualidade.** A insistência sobre a qualidade também gera a fidelização do cliente e a lucratividade a longo prazo.
- **Produzir bens exclusivos.** A maioria das empresas produz artigos exclusivos que lhes permitem capturar um determinado segmento do mercado porque não têm concorrentes diretos. Mesmo precisando de um processo de produção especializado, cada uma dessas linhas de produtos gera lucros, por oferecer algo que não se encontra em outros lugares.
- **Capacidade de resposta/flexibilidade.** A capacidade de responder rapidamente às exigências dos consumidores permite que as empresas ofereçam um produto com valor agregado. Para essas empresas menores, adaptar a linha de produção ou modificar algum aspecto dos seus produtos implica mudanças que podem ser realizadas com relativa rapidez, porque têm um único turno de trabalhadores, linhas diretas de comunicação e proprietários que trabalham no negócio e que podem proporcionar treinamento e supervisionar o novo projeto diretamente.

Como isso se traduz em necessidades de competências?

Todas as empresas pesquisadas procuravam empregados com experiência ou formação em ciências dos alimentos, oferecida em centros locais de formação especializada, como o Niágara College e a Brock University. Uma empresa utiliza uma abordagem de aprendizes para desenvolver sua força de trabalho qualificada, porque não há instituições de ensino que proporcionem os cursos necessários específicos para essa linha de produto em particular.

...

As empresas também pagam altos salários para reter o pessoal já treinado. Contar com mão de obra adaptável é uma necessidade para as empresas que querem continuar atendendo às necessidades dos seus clientes. Isso significa que os empregados se mantêm abertos a aprender sobre novos produtos e processos.

Fonte: Verma, 2012.

No entanto, muitas empresas, principalmente nas economias emergentes, continuam competindo por meio da produção de produtos de baixo custo. Na verdade, nos últimos anos houve uma tendência crescente para a produção em massa de serviços e produtos simples e eficazes dirigidos aos clientes das economias emergentes que não têm elevado poder aquisitivo. Isso foi denominado "inovação frugal" e pode ser exemplificado pelo Nano, um carro de baixo custo fabricado pela Tata Motors na Índia. Quando as empresas oferecem produtos padronizados aos mercados e atraem clientes principalmente pelo custo, é provável que utilizem meios técnicos de produção baseados em tarefas e rotinas[33]. Portanto, têm poucos incentivos para atrair pessoal qualificado ou para treinar os recém-contratados. Entretanto, à medida que as empresas se encaminham na direção de mercados de produto de maior qualidade, aumenta a probabilidade de que precisem de competências, tanto técnicas quanto genéricas, na sua força de trabalho para inovar e desenvolver produtos que sejam exclusivos e diferenciados para atender às necessidades dos seus clientes (quadro 3.15). É importante adotar novas tecnologias para o desenvolvimento de novas estratégias de mercado de produto. Por exemplo, na província de Ontário, Canadá, os Fabricantes e Exportadores do Canadá criaram o Programa SMART, para ajudar os fabricantes a melhorar sua produtividade por meio da transferência de tecnologia e para treinar os trabalhadores para que possam utilizar essa tecnologia[34].

A experiência mostra que pode ser rentável trabalhar com agrupamentos de empresas e com cadeias de abastecimento, além de empresas individuais. Isso reflete o fato de que muitas vezes as empresas compartilham conhecimentos, inovação e trabalhadores qualificados no âmbito local[35]. Na região da Riviera del Brenta, na Itália, por exemplo, a cooperação local entre empresas, sindicatos e o setor público contribuiu para aumentar tanto a demanda quanto a oferta de competências (quadro 3.16).

Quadro 3.16 **Estratégia conjunta para produção de maior valor agregado em Riviera del Brenta, Itália**

No distrito industrial de Riviera del Brenta, no norte da Itália, as empresas do setor de calçados formaram um fundo para investir em treinamento e ao mesmo tempo atualizar coletivamente as estratégias de produto-mercado para competir com os mercados internacionais de alta qualidade (são fornecedores de Giorgio Armani, Louis Vuitton, Chanel, Prada e Christian Dior), desenvolvendo uma marca internacional por meio da associação de empregadores locais, a ACRIB.

A população de trabalhadores altamente qualificados em P&D, gestão e marketing vem crescendo a um ritmo constante na região durante as duas últimas décadas. Antes do seu reposicionamento em 1993-1994, quase todos os trabalhadores da indústria de calçados eram operários; atualmente os operários são aproximadamente 40%, enquanto 50% são designers e 10%, pessoal de vendas. A estreita cooperação com os sindicatos locais assegurou que o aumento da produtividade viesse acompanhado de aumentos salariais e melhores condições de trabalho, principalmente no que se refere a saúde e segurança.

O Politecnico Calzaturiero, um instituto politécnico privado, utiliza os gerentes das empresas fora do horário de expediente para capacitar os trabalhadores locais e as pessoas que procuram emprego, ao mesmo tempo em que oferece treinamento gerencial e investe em pesquisa, inovação e transferência de tecnologia. O instituto politécnico, portanto, investe na oferta de competências e ao mesmo tempo otimiza seu uso, desenvolve novos produtos e melhora a administração dos recursos humanos. O fato de que as empresas sejam membros da ACRIB significa que estão menos preocupadas em acumular treinamento, tecnologia e inovações e estão mais conscientes de que o investimento em capital humano local não só melhora as perspectivas das empresas individuais como também as da marca mundial em geral.

Fontes: Froy, Giguère e Meghnagi, 2011; Destefanis, 2012.

Embora muitas formas de colaboração dos empregadores locais tenham se desenvolvido sem o apoio público, os governos podem ajudar a fomentar e manter esse tipo de convênio:

- ajudando a gerar marcas regionais, o que permite que as empresas colaborem para obter acesso a mercados estrangeiros e de maior valor;
- apoiando o desenvolvimento das associações de empregadores e redes de contatos do setor, que unirão os empregadores para compartilhar recursos de treinamento e cooperar no desenvolvimento de inovações em novos produtos;
- proporcionando treinamento gerencial e assistência técnica às empresas, especialmente as pequenas e médias; e
- apoiando a P&D e os testes de novos produtos e ao mesmo tempo oferecendo apoio à transferência de tecnologia.

Estimular o empreendedorismo

Os países podem promover a criação de novos empregos e aumentar a demanda de competências estimulando o espírito empreendedor. Os empreendedores não nascem, são feitos. As instituições educacionais e de treinamento também podem participar indiretamente da criação de empregos para competências mais altas se ajudarem seus estudantes a desenvolver as competências necessárias para se transformar em empreendedores. Para ter sucesso, esses estudantes precisam saber como identificar as oportunidades e transformá-las em empreendimentos de sucesso, além de reconhecer e reagir às dificuldades e aos obstáculos que possam surgir. Ensinar o empreendedorismo nas escolas, nas universidades e nas instituições de treinamento profissional contribui para incutir estes conhecimentos e competências nos estudantes (quadro 3.17)[36]. A Turquia, por exemplo, promove atividades empresariais mediante a organização de concursos de empreendedorismo, além de oferecer programas de certificação em empreendedorismo e cursos nas universidades a fim de inculcar uma cultura de empreendedores nos estudantes do ensino médio e das faculdades. Por outro lado, a Organização para o Desenvolvimento das Pequenas e Médias Empresas (PMEs) na Turquia criou um programa de apoio aos empresários que inclui a capacitação e a criação de Centros de Melhoramento de Negócios, que têm por objetivo apoiar as empresas nos primeiros anos de vida, que são críticos. Esses centros oferecem serviços como consultas sobre como melhorar o rendimento do negócio, locais acessíveis para escritórios e equipamentos de escritório compartilhados.

Quadro 3.17 **Competências para o empreendedorismo**

Ensinar empreendedorismo e dar apoio prático são conceitos ainda novos em muitas universidades. A aplicação bem-sucedida desse tipo de programas requer não só vínculos mais estreitos entre as missões de pesquisa e educação da universidade, mas também associações com os fornecedores de apoio ao espírito empreendedor e fontes (globais) de financiamento. As políticas públicas podem facilitar esse processo. As principais prioridades das políticas são:

- Ancorar o apoio ao empreendedorismo na alta administração das universidades. Ao promover o empreendedorismo, as universidades devem ser empreendedoras e inovadoras. Nos Estados Unidos e na Malásia, a contratação e os procedimentos de desenvolvimento de carreiras para o pessoal acadêmico de muitas universidades privadas e públicas levam em conta as atitudes empreendedoras e a experiência prévia, assim como o trabalho em mentoria de empreendedores.
- Facilitar a criação de redes de contatos e de intercâmbio. As informações sobre o empreendedorismo devem ser de fácil acesso para os estudantes. Na Alemanha, mais da metade de todas as universidades participam do apoio ao empreendedorismo e em muitas delas foram criados centros especializados que oferecem informação, treinamento e acesso às redes de contatos. Um novo programa do governo federal, EXIST IV, premia as universidades que se saem particularmente bem dando-lhes status de excelência e apoio ao financiamento. Também são promovidas as redes de contatos e o intercâmbio de universidades. A colaboração interuniversitária pode aumentar a difusão e o uso de métodos pedagógicos e materiais didáticos inovadores na educação do espírito empreendedor. Na França, o *Observatoire des pratiques pédagogiques en entrepreneuriat* (Observatório de Práticas Pedagógicas do Empreendedorismo) é um centro de recursos online de materiais didáticos inovadores e pertinentes que organiza também eventos de redes de contatos para professores e pessoal de organizações de apoio ao empreendedorismo.
- Encontrar um equilíbrio entre o financiamento público e o privado. Em muitos países da OCDE é oferecida ajuda de financiamento público inicial para apoio ao empreendedorismo universitário. Entretanto, embora alguns recursos públicos sejam importantes para o financiamento a longo prazo dos gastos gerais e de pessoal, as universidades também devem estar abertas a aceitar financiamento do setor privado para, por exemplo, centros de apoio ao empreendedorismo e instalações para incubadoras de empresas. A exposição precoce dos futuros empreendedores às características gerenciais e organizacionais do setor privado tem impacto positivo nas competências e habilidades empreendedoras. As universidades também podem buscar receita na venda de ações de empresas *spin-off* (prática comum no EUA) e oferecer consultorias de negócios (comum no Reino Unido). Na Alemanha e na Itália, o cofinanciamento privado é menos frequente, mas há sinais de crescente envolvimento do setor privado.
- Aumentar a participação interuniversitária em atividades de empreendedorismo. Os estudantes precisam ter acesso às oportunidades de aprendizagem sobre empreendedorismo dentro e fora de seus cursos. Entretanto, essas atividades em geral são mais disponíveis para os estudantes de engenharia e negócios, e não para toda a população estudantil em conjunto. Ultimamente, entretanto, os estudantes de outras carreiras têm recebido este tipo de apoio. Enquanto em países como Austrália, República Tcheca, Itália e Polônia o apoio ao espírito empreendedor é ainda orientado principalmente a criar empresas, há sinais de uma mudança para estimular o crescimento das empresas e o uso intensivo de tecnologia, que é o principal objetivo deste tipo de apoio nos EUA. O enfoque na Dinamarca e Reino Unido é voltado à criação da "mentalidade empreendedora" e a equipar os estudantes com as qualificações e competências que são úteis para dirigir uma empresa própria e ser um empregado empreendedor.

Fonte: Hofer, A. et al., 2010.

Os imigrantes também podem ser empreendedores: durante o período compreendido entre 1998 e 2008, o número de empregos criados por empreendedores migrantes nos países da OCDE aumentou a ritmo constante (quadro 3.18).[37]

Quadro 3.18 **Programas selecionados de empreendedorismo**

As medidas específicas para fomentar o espírito empreendedor entre as populações de origem imigrante se concentram com frequência nas competências dos empreendedores mais que no ambiente econômico. De modo geral, essas medidas "baseadas no conhecimento" proporcionam informações sobre regulamentação e serviços convencionais de apoio a negócios, serviços educativos e capacitação no idioma, competências gerenciais e de marketing, assessoramento e apoio. As medidas para construir capital social incluem assessoramento e serviços personalizados para melhorar a capacidade de criação de redes de empreendedores migrantes e para facilitar seu acesso às redes convencionais de contatos e mercados de negócios.

O *Zentrum fur Existenzgrundungen und limitaram von Migrantinnen und Migranten*, organização semipública financiada pela cidade de Hamburgo e pelo Fundo Social Europeu, desde 2000 tem a seu cargo o programa *Unternehmer ohne Grenzen* (Empresários sem fronteiras) na Alemanha. O programa oferece serviços de orientação, assim como seminários e reuniões de informação sobre assuntos jurídicos e fiscais destinados a melhorar os conhecimentos dos empreendedores migrantes a respeito das leis trabalhistas locais, impostos incidentes sobre pessoas físicas e jurídicas e a legislação sobre segurança social. Também são prestados serviços baseados em conhecimentos gerais, como cursos de capacitação em financiamento, produção, investimentos e marketing, assessoria em planejamento e contabilidade comercial. O programa também facilita o acesso dos empreendedores migrantes às organizações empresariais predominantes e sua integração nas estruturas empresariais locais.

O Serviço Empresarial para Minorias Étnicas (EMBS, na sigla em inglês), do Reino Unido, voltado a empreendedores de origem imigrante, abrange todos os aspectos do desenvolvimento empresarial, desde ajuda com o financiamento inicial até o apoio contínuo para as empresas mais amadurecidas. O EMBS entrou em funcionamento em 1987 como um balcão único de assessoramento e apoio empresarial às comunidades afro-americanas e minoritárias na cidade de Bolton. As atividades de apoio do EMBS são realizadas em três etapas, com programas sociais e avaliações individuais das necessidades que são realizadas antes da prestação de serviços de apoio aos negócios. Os serviços são oferecidos em vários idiomas e consistem em capacitação, assessoramento e financiamento, tanto para os empreendedores emergentes quanto para os estabelecidos. A ajuda para a abertura de uma empresa inclui obtenção de capital, treinamento em habilidades empresariais, planejamento empresarial, localização de instalações e contabilidade. Também são ministrados seminários sobre legislação tributária e trabalhista, patentes e marcas comerciais, publicidade, marketing, ingresso nos mercados internacionais e serviços de TI. As empresas de imigrantes que receberam a ajuda do programa entre 2001 e 2006 mostraram taxa de sobrevivência de 90% no período de dois anos, em comparação com 62% da referência nacional.

Fonte: OCDE, 2011e.

Tabela 3.1

Usar as competências de modo eficaz: perguntas-chave, indicadores e recursos

Perguntas-chave	Indicadores selecionados para a autoavaliação	Leitura adicionais selecionadas e exemplos de políticas
Assegurar que as pessoas usem suas competências de maneira efetiva		
As pessoas em meu país são compatíveis com seus postos de trabalho?	• **Incompatibilidade de qualificação** dx.doi.org/10.1787/888932480066 • **Incompatibilidade de qualificação autorreportada** dx.doi.org/10.1787/888932480085 • **Incidência de compatibilidade/incompatibilidade com base em medições diretas das competências básicas e dos requisitos para usá-las no trabalho** (Pesquisa de Competências de Adultos, OCDE, 2013)	• "Right for the Job: Over-qualified or Under-skilled?", em *Employment Outlook 2011*, publicação da OCDE. www.oecd.org/employment/outlook • Desjardins, R. e K. Rubenson (2011), "An Analysis of Skill Mismatch Using Direct Measures of Skills", *OECD Education Working Papers*, n. 63, publicação da OCDE. www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2011)8&docLanguage=En
Qual é a incidência de desemprego em meu país, especialmente entre as pessoas sob algum risco particular?	• **Taxas de desemprego por nível de educação** dx.doi.org/10.1787/888932462947 • **Taxas de desemprego por grupos de idade e sexo** stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=LFS_D • **Tendências nas taxas de desemprego de homens, por nível de educação** dx.doi.org/10.1787/888932463042 • **Tendências nas taxas de desemprego de mulheres, por nível de educação** dx.doi.org/10.1787/888932463061	• *Off to a Good Start? Jobs for Youth 2010*, publicação da OCDE. www.oecd.org/employment/youth
Aumentar a demanda de competências de alto nível		
Qual proporção da população do meu país está empregada em trabalhos de alto valor agregado? **Como varia a demanda de competências nas economias locais do meu país?**	• **Recursos humanos em ciência e tecnologia (RHCT) por ocupações** dx.doi.org/10.1787/888932485842 • **Empregados RHCT por setor** dx.doi.org/10.1787/888932485861 • **Crescimento RHCT por setor** dx.doi.org/10.1787/888932485880 • **Ferramenta de diagnóstico do programa LEED da OCDE para comparar a oferta e a demanda de competências no âmbito territorial nível 3 da OCDE** (disponível em *skills.oecd*), baseado na porcentagem da população com educação pós-secundária, VAB por trabalhador/renda e porcentagem de ocupações de competências médio-altas)	• *Skills for Innovation and Research 2011*, publicação da OCDE. www.oecd.org/document/30/0,3746,en_2649_33703_47151838_1_1_1_1,00.html • Froy, F., S. Giguère e M. Meghnagi (2011), "Skills for Competitiveness: A Synthesis Report", publicação da OCDE.
Existem empreendedores suficientes no meu país?	• **Número de empreendedores como porcentagem da população empregada total, por gênero** www.oecd.org/dataoecd/32/38/49835798.xls	• "Entrepreneurship Skills in SMEs", *Entrepreneurship and Innovation 2010*, publicação da OCDE. www.oecd.org/document/16/0,3746,en_2649_33956792_44938128_1_1_1_1,00.html • "Migrant Entrepreneurship in OECD Countries", em *International Migration Outlook 2011*, publicação da OCDE. www.oecd.org/migration/imo

Notas

1.Em alguns casos, a escassez de competências e determinados tipos de incompatibilidades no trabalho podem estar vinculados. O baixo nível competências, por exemplo, pode ser sintoma de escassez crônica, provocada por alguns empregadores que reagem preenchendo suas vagas com trabalhadores menos qualificados.

2. Quah, 1999.

3. Quintini, 2011a.

4. A iniciativa de gênero da OCDE analisa as questões de gênero na educação, no emprego e o empreendedorismo em detalhes (OCDE, a ser publicado).

5. Quintini, 2011b.

6. OCDE et al., 2012.

7. Bloom et al., 2007.

8. McKinsey, 2009.

9. OCDE, 2011a.

10. Toner, 2011.

11. OCDE, 2010b.

12. Ver, por exemplo, Baldwin e Johnson (1995).

13. Por exemplo, na Austrália, cerca de 54% do treinamento nas empresas é fornecido segundo essas bases, Pesquisa ABS de Educação, Capacitação e Tecnologia da Informação (2001).

14. OCDE, 2010c.

15. OCDE et al., 2012.

16. OCDE, 2009.

17. AfDB, 2011.

18. OIT, 2011.

19. Quintini, 2011a.

20. Backes-Gellner e Veen, 2008; Woessmann et al., 2007.

21. Werquin, 2010.

22. Quintini, 2011a.

23. OCDE, 2004.

24. Desjardins e Rubenson, 2011.

25. Lloyd e Payne, 2006; Finegold e Soskice, 1988; Froy, Giguère e Meghnagi, 2011.

26. Os trabalhadores em situação de compatibilidade de competências baixas são os menos propensos a investir em si mesmos e também têm menos probabilidades de receber apoio dos empregadores para o desenvolvimento ou manutenção de suas competências (ver Desjardins e Rubenson, 2011).

27. Froy, Giguère e Hofer, 2009.

28. Ver OCDE, 2010a; Governo escocês, 2007; Froy, Giguère e Meghnagi, 2011.

29. UKCES, 2010.

30. Buchanan et al., 2010.

31. Ashton e Sung, 2011.

32. Mason, 2011.

33. Ashton e Sung, 2011.

34. Verma, 2012.

35. Finegold (1999) deu o nome de “ecossistemas de competências locais”.

36. Potter, (2008).

37. OCDE, (2010e).

Referências e leituras adicionais

ABS (Australian Bureau of Statistics) (2003). *Employer Training Expenditure and Practices, 2001-02*, Catálogo n. 6362.0, Escritório de Estatística da Austrália.

AfDB (African Development Bank Group) (2011). *Regional Integration in North Africa: Challenges and Opportunities*, Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.

Alasoini, T. (2009). "Analysis of Nine National and Regional Approaches Strategies to Promote Workplace Innovation: A Comparative," *Economic and Industrial Democracy*, n. 30, vol. 614.

Ashton, D. e **J. Sung** (2011). *Skills in Focus – Product Market Strategies and Skills Utilisation*, Conselho de Financiamento da Escócia e Desenvolvimento de Competências da Escócia.

Backes-Gellner, U. ey **S. Veen** (2008). "The Consequences of Central Examinations on Educational Quality Standards and Labour Market Outcomes", *Oxford Review of Education,* vol. 34, n. 5, pp. 569-588.

Baldwin, J.R. e **J. Johnson** (1995). *Human Capital Development and Innovation: The Case of Training in Small and Medium Sized-Firms*, Estatísticas do Canadá, Ottawa.

Bird, B. (1995). "Towards a theory of entrepreneurial competency", *Advances in Entrepreneurship, Firm Emergence and Growth*, n. 2, pp. 51-72.

Bloom, N., S. Dorgan, J. Dowdy e **J. Van Reenen** (2007). *Management Practice and Productivity: Why They Matter*, Centro para o Desempenho Econômico e McKinsey and Company, julho.

Buchanan, J. et al. (2010). "Skills Demand and Utilisation, An International Review of Approaches to Measurement and Policy Development", OECD Local Economic and Employment Development (*LEED*) *Working paper* n. 2010/4, publicação da OCDE.

CEDEFOP (2010). *The Skill Matching Challenge: Analysing Skill Mismatch and Policy Implications*, Escritório de Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

De Grip, A., H. Bosma, D. Willems e **M. van Boxtel** (2007). "Job-worker Mismatch and Cognitive Decline", *Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper,* n. 2956.

Destefanis, S. (2012). "Skills for Competitiveness: Country Report for Italy", *OECD LEED Working Paper*, n. 2012/4, publicação da OCDE.

Desjardins, R. e **K. Rubenson** (2011). "An Analysis of Skill Mismatch Using Direct Measures of Skills", *OECD Education Working Papers*, n. 63, publicação da OCDE.

Finegold, D. e **D. Soskice** (1988). "The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription", *Oxford Review of Economic Policy*, n. 4, pp. 21-53.

Finegold, D. (1999)."Creating self-sustaining, high-skill ecosystems", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 15, n. 1.

Froy, F., S. Giguère e **A. Hofer** (2009). *Designing Local Skills Strategies*, publicação da OCDE.

Froy, F., S. Giguère e **M. Meghnagi** (2011). "Skills for Competitiveness: A Synthesis Report", publicação da OCDE.

Giguère, S. e **F. Froy** (2009). *Flexible Policy for More and Better Jobs*, publicação da OCDE.

Green, A. (2012). "Skills for Competitiveness: Country Report for the United Kingdom", *OECD LEED Working Paper* n. 2012/3, publicação da OCDE.

Haipeter, T. (2011). "Better not Cheaper – a German Trade Union Campaign and the Problems of Union Revitalisation", documento de trabalho apresentado na 32ª conferência anual do grupo de trabalho internacional sobre segmentação do mercado de trabalho (IWPLMS, conforme a sigla em inglês) "Education and Training, Skills and the Labour Market", Bamberg University, Alemanha, 11 a 13 de julho de 2011.

Hamilton, V. (2012). "United States Career Pathway and Cluster Skill Development: Promising Models", *OECD LEED Working Paper,* n. 2012/6, publicação da OCDE.

Helliwell, J.F. e **H. Huang** (2005). "How's the Job? Well-being and Social Capital in the Workplace", *NBER Working Paper,* n. W11759, Cambridge, Massachussetts.

Hofer, A. et al. (2010). "From Strategy to Practice in University Entrepreneurship Support: Strengthening Entrepreneurship and Local Economic Development in Eastern Germany: Youth, Entrepreneurship and Innovation", *OECD LEED Working Paper*, n. 2010/09, publicação da OCDE.

Krause, K. e **T. Liebig** (2011). "The Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Austria", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper,* n. 127, publicação da OCDE.

Lloyd, C. e **J. Payne** (2006). "Goodbye to all that? A Critical Re-evaluation of the Role of the High-performance Work Organization within the Uk Skills Debate", *Work, Employment and Society*, vol. 20, n. 1, pp. 151-165.

Man, Th. W.Y., T. Lau e K.F. Chan (2002). "The Competitiveness of Small and Medium Enterprises. A Conceptualization with Focus on Entrepreneurial Competencies", *Journal of Business Venturing,* n. 17, pp. 123–142.

Mason, G. (2011). *Product Strategies, Skills Shortages and Skill Updating Needs in England: New Evidence from the National Employer Skills Survey,* informe de prueba n. 30, Comissão de Emprego e Competências do Reino Unido, julho de 2011.

McKinsey (2009). *Management Matters in Northern Ireland and the Republic of Ireland,* Departamento de Emprego e Capacitação, Belfast.

Moretti, E. (2004). "Worker's Education, Spillovers, and Productivity: Evidence from Plant-Level Production Functions", *American Economic Review,* Associação Americana de Economia, vol. 94 n. 3, pp. 656-690.

OCDE (2004). *Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap*, publicação da OCDE.

OCDE (2006). *Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy,* publicação da OCDE.

OCDE (2007). *Jobs for Immigrants – Labour market integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden,* vol. 1, publicação da OCDE.

OCDE (2008). *Jobs for Immigrants – Labour market integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*, vol.2, publicação da OCDE.

OCDE (2009). *Tackling the Job Crisis: Helping Youth to Get a Firm Foothold in the Labour Market,* documento de antecedentes para a Reunião Ministerial do Trabalho e do Emprego da OCDE, publicação da OCDE.

OCDE (2010a). *Innovative Workplaces: Making Better Use of Skills within Organisations*, publicação da OCDE.

OCDE (2010b). *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head start on Tomorrow,* publicação da OCDE.

OCDE (2010c). *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, publicação da OCDE.

OCDE (2010d). SMES, Entrepreneurship and Innovation, Estudos da OCDE sobre PMEs e empreendedorismo, publicação da OCDE.

OCDE (2010e). "Entrepreneurship and Migrants", *Report by the OECD Working Party on SMEs and Entrepreneurship*, publicação da OCDE.

OCDE (2011a). *Skills for Innovation and Research*, publicação da OCDE.

OCDE (2011b). *Employment Outlook 2011,* publicação da OCDE.

OCDE, African Development Bank, **UNDP**, **UNECA** (2012). *African Economic Outlook 2012*, publicação da OCDE.

OCDE e **Banco Mundial (em colaboração com a OIT e a UNESCO)** (a ser publicado). "Indicators of Skills for Employment and Productivity in Low-income Countries: An Interim Report".

OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2011). *Global Employment Trends for Youth: 2011 Update*, OIT, Genebra.

Pages, E. (2011). "The Industrial Maintenance and Mechatronics Industry Partnership in Philadelphia – A Case Study", *OECD LEED Programme*, publicação da OCDE.

Payne, J. (2011). "Scotland's Skills Utilisation Programme: An Interim Evaluation", documento de pesquisa, Skope n. 101, Cardiff, UK.

Potter, J. (ed.) (2008), *Entrepreneurship and Higher Education*, publicação da OCDE.

Quah, D. (1999). "The Weightless Economy in Economic Development", *Research Paper* n. 155, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.

Quintini, G. e **T. Manfredi** (2009), "Going Separate Ways? School-to-Work Transition in the United States and Europe", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers,* n. 90, publicação da OCDE.

Quintini, G. (2011a). "Right for the Job: Over-qualified or Under-skilled?", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers,* n. 120, publicação da OCDE.

Quintini, G. (2011b), "Over-qualified or Under-skilled: A Review of Existing Literature", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers,* n. 121, publicação da OCDE.

Scottish Government (2007). *Skills for Scotland: A Lifelong Skills Strategy,* the Scottish Government, Edimburgo.

Solomon, G. (2008). "Entrepreneurship in the Twenty-first Century from Pedagogy to Practice", *Journal of Small Business and Enterprise Development*, vol. 15.

Toner, P. (2011). "Workforce Skills and Innovation: An Overview of Major Themes in the Literature", OECD Directorate for Science, *Technology and Industry Working Paper Series,* Sg/INNov(2011)1, publicação da OCDE.

UKCES (Comisión para el Empleo y las Competencias del Reino Unido) (2009). *Ambition 2020: World Class Skills and Jobs for the UK*, UKCES, Wath-upon-Dearne.

UKCES (2010). "High Performance Working: A Policy Review", *Relatório de Prova,* n.18.

Verma, A. (2012). "Skills for competitiveness: country report for Canada", *OECD LEED Working Paper,* n. 2012/5, publicação da OCDE.

Werquin, P. (2010). *Recognising Non-Formal and Informal Learning: Outcomes, Policies and Practices,* publicação da OCDE.

Woessmann, L. e outros (2007). "School Accountability, Autonomy, Choice and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003", *OECD Education Working Papers*, n. 13, publicação da OCDE.

O caminho a percorrer

Melhorar a base de evidências para ajudar a desenhar políticas eficazes de competências 106
Apoiar o desenvolvimento e a aplicação de estratégias nacionais de competências 107

MELHORAR A BASE DE EVIDÊNCIAS PARA AJUDAR A DESENHAR POLÍTICAS EFICAZES DE COMPETÊNCIAS

Como primeiro passo para o desenvolvimento de estratégias nacionais em matéria de competências, os países devem criar uma "inteligência de competências", com a finalidade de localizar seus pontos fortes e fracos nas diferentes dimensões da Estratégia de Competências da OCDE. Isso permitirá desenhar e avaliar as opções de políticas.

Para facilitar este processo, a Estratégia de Competências da OCDE altera o foco de uma noção quantitativa do capital humano, medido em anos de educação formal, pelas competências que as pessoas realmente adquirem, melhoram e perdem durante sua vida. Como fundamento empírico disso, o Estudo das Competências dos Adultos, da OCDE, proporciona a primeira avaliação desse tipo das competências que as pessoas detêm, como as utilizam no trabalho e que consequências econômicas e sociais têm (quadro 4.1). Os primeiros resultados do Estudo das Competências dos Adultos da OCDE foram publicados em outubro de 2013 como parte de uma nova Perspectiva das Competências da organização. Em edições posteriores, essa publicação apresentará o trabalho em andamento da OCDE em matéria de competências, o que inclui como cobrir as necessidades de competências, evitar a deterioração das competências dos trabalhadores deslocados e ajudá-los a voltar a encontrar um emprego, melhorar a flexibilidade dos sistemas educacionais e de treinamento para atender as necessidades locais e utilizar as competências científicas para a inovação. Essa publicação, baseada na Estratégia de Competências, é a ponta de lança que também vai permitir que a OCDE identifique e preencha os vazios em áreas tais como os enfoques do financiamento de desenvolvimento de competências e as diversas facetas da educação de adultos.

Além disso, a OCDE está desenvolvendo um portal interativo online sobre competências (*skills.oecd*) que permitirá a governos, pesquisadores e outros usuários acessar rapidamente, de forma muito atualizada, o abundante acervo de dados e análise da OCDE sobre competências. Os usuários poderão ter acesso aos dados por assunto, posicionar internacionalmente seu país e compartilhar suas experiências na aplicação de políticas e melhores práticas.

Quadro 4.1 O potencial analítico do Estudo das Competências dos Adultos da OCDE

O Estudo das Competências dos Adultos da OCDE, produto do Programa para a Avaliação Internacional de Competências de Adultos (PIAAC), é o mais abrangente estudo internacional sobre competências de adultos já realizado. Reúne informações sobre cerca de 5.000 pessoas, de 16 a 65 anos, de cada um dos países participantes. Avaliar diretamente as competências dos adultos tem vantagens importantes com respeito às medições anteriores de capital humano, como as que se baseiam nas qualificações educacionais. Um diploma não certifica uma competência precisa, nem mesmo no dia em que é entregue, e um diploma que foi entregue muitos anos atrás diz ainda menos das competências que uma pessoa tem atualmente. O Estudo das Competências dos Adultos não só mede o nível de competências, mas também tenta avaliar como estão associadas com o sucesso das pessoas e dos países. Além disso, examina o nível de sucesso dos sistemas de educação e treinamento para incutir essas competências e como as políticas públicas podem melhorar sua eficiência. Os dados obtidos por meio do Estudo das Competências dos Adultos incluem informações demográficas sobre os participantes (idade, gênero, condição migratória etc), grau de instrução e treinamento, histórico de trabalho e aspectos sociais de suas vidas. Por isso, são amplos e profundos o bastante para oferecer conhecimentos sobre muitos aspectos diferentes das competências, entre eles os que são descritos a seguir.

- **A influência das competências nos resultados sociais e econômicos.** O estudo permite uma análise profunda da relação entre conhecimentos e resultados do mercado de trabalho, assim como entre competências, confiança, compromisso político, voluntariado e saúde. As informações do estudo, junto com avançados modelos econométricos, podem lançar uma luz sobre como a oferta e a qualidade das competências afetam o crescimento econômico.
- **O uso das competências no local de trabalho.** Os dados do estudo podem ser comparados com outras medidas sobre competências, tais como a ocupação e as qualificações ou diplomas, enquanto as diferenças e similaridades sobre como as competências são usadas no local de trabalho podem ser examinadas e comparadas entre países, setores e empresas. Os dados também oferecem uma oportunidade única para desenvolver uma medida direta de incompatibilidade, por meio da comparação dos níveis de competências individuais e suas exigências no trabalho. Além de esclarecer sobre a subutilização de competências, suas causas e consequências, os dados também permitirão uma revisão das razões por trás dos déficits de competências.
- **Desenvolvimento de competências ao longo da vida.** O estudo permite analisar alguns fatores importantes na aquisição e manutenção das competências, entre eles a maneira como sua aquisição muda com o passar do tempo. Esses aspectos relacionados com o desenvolvimento das competências podem ser estudados tanto por grupos como por país. Os dados comparativos sobre a aprendizagem dos adultos também podem ser usados para identificar padrões internacionais a respeito de quem participa e quem não participa da aprendizagem de adultos e a respeito de onde a oportunidade de participar não está disponível para todos, assim como os fatores que motivam as pessoas a participar. Os dados também podem ajudar a identificar adultos com competências fracas e podem ainda ser usados para desenvolver estratégias para melhorar sua alfabetização.

…

- **Competências e qualificações dos imigrantes.** Os dados do estudo também podem ser usados para analisar as diferenças entre os níveis de competências dos imigrantes que se formaram no país anfitrião e os que se formaram em outros lugares, do mesmo modo que entre a primeira e a segunda gerações de imigrantes. Essas informações esclarecem questões tais como se o retorno propiciado pelas competências depende de onde foram adquiridos os diplomas, as qualificações e a experiência profissional; a relação entre resultados e competências medidas, no lugar das qualificações formais, e o papel do domínio do idioma nos resultados do mercado de trabalho dos imigrantes e suas opções ocupacionais.
- **Alfabetização digital, solução de problemas em ambientes ricos em tecnologia e o uso das tecnologias da informação e da comunicação.** O estudo ajudará a compreender melhor a maneira como os adultos atuam frente a um ambiente de tecnologia cada vez mais alta, tanto dentro quanto fora do local de trabalho. Os dados podem ser usados para examinar as desigualdades nas competências cognitivas básicas, em particular entre os jovens, e os fatores que propiciam essas diferenças, entre elas os antecedentes dos pais, o nível educacional, o acompanhamento, a qualidade educacional e as práticas relacionadas com as tecnologias da informação.

Está sendo desenvolvida uma versão online do Estudo das Competências dos Adultos em colaboração com a Comissão Europeia. Esta ferramenta permitirá aos indivíduos, empresas, regiões e outras entidades subnacionais avaliar suas competências básicas (alfabetização, cálculo e solução de problemas em ambientes ricos em tecnologia), além de compará-los com os resultados nacionais e internacionais dos países participantes.

Entretanto, os países operam em diferentes contextos econômicos e sociais, encontram-se em distintas etapas de sua trajetória de desenvolvimento e diferem em sua capacidade para reunir e analisar dados sobre as competências. Além de participar de um exercício de medição de grande escala como o Estudo de Competências de Adultos, da OCDE, o desafio para muitos países emergentes e em vias de desenvolvimento é o de criar a infraestrutura estatística que possa reunir regularmente uma ampla gama de dados necessários para o desenvolvimento de suas políticas. Em seu Plano de Ação Plurianual para o Desenvolvimento, os líderes do G-20 pediram que a OCDE, a OIT, a Unesco e o Banco Mundial colaborassem na formulação de um conjunto de indicadores de competências comparáveis internacionalmente para os países em desenvolvimento. Um relatório com recomendações será publicado em breve. Além disso, como sequência do Fórum de Alto Nível do Busan 2011 sobre a Eficácia da Ajuda, a OCDE criou um marco de Educação para o Desenvolvimento no contexto da Estratégia de Desenvolvimento da própria organização. O marco procura complementar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio ao dar uma série de indicadores que analisam o que oferecem os sistemas educativos, não só em termos de índice de conclusão escolar, mas também das competências reais com que os estudantes estão equipados, ou não, ao deixar a escola.

Uma vez que as políticas sobre competências precisam fazer frente aos desequilíbrios locais para ser eficazes, os governos precisam de dados sobre oferta e demanda de competências que possam ser desagregados no nível do mercado de trabalho local, inclusive nas economias emergentes, em que as variações locais podem ser especialmente grandes. Entretanto, muitos países não têm os instrumentos adequados para avaliar problemas de competências, ou a capacidade de analisá-los em um plano subnacional. Com o fim de apoiar aos países em desenvolvimento a desagregar dados sobre competências, a OCDE recolhe e analisa dados desagregados sobre oferta e demanda para determinar se suas economias locais experimentam equilíbrios de competências altas ou baixas, superávit ou falta de competências. Esses dados ficarão disponíveis no site *skills.oecd.org*.

APOIAR O DESENVOLVIMENTO E A APLICAÇÃO DE ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE COMPETÊNCIAS

Diversos países já publicaram ou estão desenvolvendo estratégias nacionais sobre competências[1]. O desafio fundamental, entretanto, é pôr em prática essas estratégias e adotar um enfoque holístico que inclua todos os atores relevantes nos planos nacional e local. É necessário flexibilidade e agilidade para responder às necessidades que vão surgindo e para ser eficazes em diferentes contextos locais. Alguns países já estão adiantados na implementação de instituições especificamente dedicadas às políticas sobre competências que podem analisar a situação atual, desenhar uma estratégia e apoiar sua implementação (quadro 4.2). Em outros países, esse é ainda um importante desafio.

Como sequência do desenvolvimento da Estratégia de Competências, a OCDE vai elaborar metodologia para dar orientação a respeito da maneira de desenvolver as estratégias nacionais sobre competências. Será baseada em perguntas como estas: que elementos caracterizam uma boa estratégia? Que tipo de infraestrutura institucional ajuda a apoiar a implementação, e como ela poderia trabalhar dentro de determinados contextos nacionais? Que países são os mais avançados na criação e na execução das políticas intergovernamentais sobre competências e podem servir de modelo de aprendizado para os pares? Como os sistemas de educação e a formação profissional podem se tornar mais flexíveis, de modo a responder às necessidades locais, manter a responsabilização e ao mesmo tempo cumprir os objetivos de política nacional?

Para ajudar a pôr em prática a Estratégia de Competências, a OCDE levará em conta os esforços internacionais e nacionais em curso para aproveitar o trabalho já iniciado em alguns países (quadro 4.3). Afinal, estamos todos juntos nessa.

Quadro 4.2 **Agências especializadas na coordenação de políticas nacionais sobre competências**

Skills Austrália é um organismo independente que assessora o Ministro da Educação, Emprego e Relações Trabalhistas da Austrália sobre as necessidades presentes e futuras das competências da mão de obra. Analisa as necessidades atuais de competências e as que vão surgindo nos setores da indústria, avalia as provas das pesquisas encomendadas e das partes interessadas da indústria, faz recomendações ao governo para lastrear as decisões sobre formação de competências e para conduzir reformas dos setores educacional e de treinamento. Estava programada para 2012 a substituição do Skills Austrália pela Agência Nacional de Força de Trabalho e Produtividade, encarregada de fiscalizar a coordenação. Um comitê de direção, com representantes de todos os organismos responsáveis, apresentará um relatório conjunto ao governo.

A **Comissão do Reino Unido para Emprego e Competências** (UKCES, na sigla em inglês) foi criada em 2008 como resposta às recomendações do documento chamado Leitch Review, que avalia as necessidades de competências no Reino Unido e estabelece objetivos sobre competências que deverão ser cumpridos até 2020 nesse país. A UKCES avalia o avanço do Reino Unido nas metas de competências, assessora os ministros a respeito da estratégia, os objetivos e as políticas, monitora o sistema VET e fiscaliza os Conselhos de Competências por Setor. É composta principalmente de líderes de negócios, mas também inclui representantes de sindicatos, o terceiro setor (uma variedade de ministérios de assuntos sociais) e dos fornecedores. A missão da UKCES foi modificada em 2011 para ter mais ênfase em conduzir o investimento e as aspirações dos empregadores, assim como no uso de investimentos públicos de modo competitivo para aumentar os investimentos em competências por parte dos empregadores.

O **Grupo de Especialistas Sobre Necessidades Futuras de Competências na Irlanda** (EGFSN, na sigla em inglês) assessora o governo irlandês sobre as necessidades presentes e futuras da economia e outros assuntos do mercado de trabalho que afetam o crescimento empresarial e do emprego na Irlanda. Integrado por especialistas da indústria, educação, treinamento e sindicatos, o grupo tem papel fundamental para garantir que sejam previstas e satisfeitas as necessidades de mão de obra especializada no mercado de trabalho. Estabelecido em 1997, o EGFSN está subordinado ao Ministro dos Empregos e Empresas e Inovação e ao Ministro da Educação e Competências. O conselho consultivo da Irlanda para empresas, comércio, ciência, tecnologia e inovação (Forfás) e a Autoridade de Capacitação Nacional (FÁS), proporcionam ao EGFSN pesquisas e análises. A Unidade de Pesquisa de Mercado de Trabalho e Competências da FÁS proporciona ao EGFSN dados, análise e pesquisa e administra a Base de Dados Nacional de Competências. O Grupo de Especialistas Sobre Necessidades Futuras de Competências dá assessoria ao governo sobre questões que afetam as empresas mediante a previsão de competências e a visão comparativa, o assessoramento estratégico sobre desenvolvimento de competências por meio da educação e treinamento, assim como a coleta e a análise de dados sobre oferta e demanda de mão de obra qualificada.

Quadro 4.3 **União das políticas de aprendizagem permanente da UE com a Estratégia de Competências da OCDE: Romênia**

Criada em 2011, a Autoridade Nacional de Qualificações da Romênia desenvolve as políticas e estratégias nacionais de competências. Em estreita colaboração com o Ministério de Educação, Pesquisa, Juventude e Esporte, e com o Ministério de Trabalho, Família e Amparo Social, também desenvolve o Marco Nacional de Qualificações, cujo objetivo é ser comparável e compatível com as políticas de aprendizagem permanente da UE, como o Marco Europeu de Qualificações, e com outros marcos e iniciativas internacionais, entre eles, a Estratégia de Competências da OCDE.

Essa autoridade é apoiada por um Conselho Consultivo, integrado por representantes dos ministérios, do Centro Nacional para VET, Agência Nacional do Emprego, a educação pré-universitária, a educação superior, os estudantes e outras partes interessadas relevantes, entre eles sindicatos, organizações de empregadores, associações profissionais e comitês setoriais. As autoridades romenas indicam que o país planeja desenvolver uma estratégia nacional de competências baseada no marco da OCDE.

Fonte: Autoridade Nacional de Certificações, Romênia.

Notas

1. Vinte e sete países responderam o questionário de Direção de Competências e Financiamento da OCDE enviado aos membros da organização e a países associados em novembro de 2011. Vinte e dois países (mais de 80%) têm uma estratégia sobre competências e em um deles (Itália) está em desenvolvimento. Em dois casos, a situação é pouco clara: em um, não há uma estratégia nacional, mas há estratégias estaduais, e só em um caso não há estratégia de competências.

Referências e leituras adicionais

Hoeckel, K. (2012). "Measurement of skills for people in rural transformation", Unesco/INRULED (ed.), *Education and Training for Rural Transformation: Skills, Jobs, Food and Green Future to Combat Poverty*, International Research and Training Centre for Rural Education, a ser publicado.

Wurzburg, G. (2010). "Making Reform Happen in Education", em *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, publicação da OCDE.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A OCDE é um fórum único no qual os governos podem trabalhar em conjunto para enfrentar os desafios econômicos, sociais e ambientais da globalização. A organização também está na vanguarda dos esforços para compreender e ajudar os governos a responder aos novos acontecimentos e preocupações, como a governança corporativa, a economia da informação e os desafios representados pelo envelhecimento da população. Oferece um cenário para que os governos comparem experiências de políticas, procurem respostas a problemas comuns, identifiquem boas práticas e trabalhem para coordenar as políticas nacionais e internacionais.

Os países membros da OCDE são Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, República Eslovaca, Suécia, Suíça e Turquia. A Comissão Europeia participa dos trabalhos da organização.

As publicações da OCDE difundem amplamente os resultados das estatísticas e das pesquisas da organização em questões econômicas, sociais e ambientais, assim como convênios, diretrizes e padrões acordados por seus membros.

Melhores competências, melhores empregos, melhores condições de vida

UMA ABORDAGEM ESTRATÉGICA DAS POLÍTICAS DE COMPETÊNCIAS

As competências se transformaram na moeda global do século 21. Sem investimento adequado em competências, as pessoas permanecem à margem da sociedade, o progresso tecnológico não se traduz em crescimento econômico e os países não podem competir em uma sociedade mundial que se baseia cada vez mais no conhecimento. Mas essa "moeda" perde valor à medida que evoluem as exigências dos mercados de trabalho e as pessoas perdem as competências que não utilizam.

A crise econômica mundial, com elevados níveis de desemprego, especialmente entre os jovens, torna urgente fomentar melhores competências. Ao mesmo tempo se deve levar em consideração a desigualdade da renda, causada em grande medida pela desigualdade entre os salários que remuneram a mão de obra de alta capacitação e os pagos às pessoas com baixa capacitação. A solução mais promissora para esses problemas é investir eficazmente nas competências no decorrer do ciclo de vida: desde a primeira infância, durante a educação obrigatória e ao longo da vida profissional.

A Estratégia de Competências da OCDE proporciona um marco estratégico integrado no âmbito governamental para ajudar os países a entender melhor como investir nas competências para transformar vidas e fomentar economias. Ajudará os países a identificar os pontos fortes e fracos de suas reservas nacionais de competências e sistemas de competências, a compará-los no âmbito internacional e a desenvolver políticas de melhoria. Em particular, a estratégia estabelece as bases sobre as quais os governos podem trabalhar de maneira eficaz com todas as partes interessadas – governos nacionais, regionais e locais, empregadores, trabalhadores e estudantes.

Sumário

Introdução
Alavanca política 1: Desenvolvimento de competências relevantes
Alavanca política 2: Ativação da oferta de competências
Alavanca política 3: Usar as competências de maneira eficaz
O caminho a percorrer

Por favor, cite esta publicação como:
OCDE (2013), *Melhores competências, melhores empregos, melhores condições de vida: Uma abordagem estratégica das políticas de competências*, publicação da OCDE.
dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en

Esta obra está disponível na iLibrary da OCDE, que reúne todos os livros, periódicos e bases de dados de estatísticas da OCDE. Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** e entre em contato caso precise de mais informações.

2014

OECD publishing
www.oecd.org/publishing

SANTILLANA

ISBN 978-85-63489-19-7
9 788563 489197