

OECD Employment Outlook - 2005 Edition

Summary in Portuguese

Panorama do Emprego na OCDE

Sumário em Português

Editorial

Globalização: Enfrentando o Desafio

De John P. Martin
Diretor do Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais
Junho de 2005

As numerosas facetas da globalização refletidas pelo aumento das importações, as saídas de investimentos estrangeiros diretos (às vezes diretamente relacionadas com a transferência da produção) e o afluxo de imigrantes contribuíram para aumentar, recentemente, a instabilidade do emprego em muitos países da OCDE. Segundo alguns comentaristas, a globalização está dando origem a um significativo índice de desemprego, não somente no setor industrial, como também, até agora, em alguns serviços não comerciais, além de exercer uma pressão para baixo nos vencimentos e nas condições de trabalho de muitos empregados dos países da OCDE. Quando combinado com as rápidas mudanças tecnológicas (no setor das TIC e na internet, por exemplo), o espectro do desemprego não está reservado principalmente aos empregados "colarinho-azul", mas poderia atingir também muitos empregados "colarinho-branco". Essas apreensões foram alimentadas pela rápida integração da China e da Índia, dois países com mão de obra considerável, no sistema de comércio mundial, assim como pela recente ampliação da UE.

Não é surpreendente se essas apreensões se elevaram contra o aumento relativamente baixo do índice de emprego na maioria dos países da OCDE, sobretudo na Europa continental. As previsões da OCDE indicam um fraco aumento do índice de empregos em 2005-2006 na zona da OCDE em geral. Conforme as tendências atuais, haveria 36 milhões de pessoas desempregadas na zona da OCDE em 2006, ou seja, apenas um milhão a menos que em 2004.

A globalização cumpre a promessa de melhores condições de vida...

Essas preocupações fazem um contraste total com as evidências que os episódios passados de liberalização do comércio e do investimento representavam uma fonte importante de aumento do índice de empregos e do padrão de vida. Uma maior abertura do mercado cria novas oportunidades de negócio para todos os países participantes, permite a livre escolha do consumidor e deixa espaço para ganhos reais superiores. A experiência passada também demonstra que as políticas protecionistas são um beco sem saída: os países onde houve uma maior abertura comercial tiveram uma tendência a experimentar um maior crescimento econômico do que nos países com economias mais fechadas.

... mas também provoca custos de ajustes

Além disso, a obtenção de ganhos comerciais exige a transferência de fatores de produção das atividades em que um país é relativamente menos eficiente que seus parceiros comerciais, para atividades em que é relativamente mais eficiente. Isso significa que o desemprego em alguns setores, assim como as novas oportunidades de emprego em outros setores, acompanham inevitavelmente o processo de globalização. O desafio consiste em garantir que o processo de ajuste para adequar os empregados disponíveis às novas possibilidades de emprego funcione tão facilmente quanto possível.

A dimensão do desafio de ajuste precisa ser colocada em perspectiva. Apenas um percentual do índice de desemprego nos países da OCDE poderia ser diretamente considerado como tendo uma relação com a liberalização comercial e do investimento. Para ilustrar, os dados de 15 países da OCDE, no período 1900-2000, demonstram que as indústrias de transformação altamente competitivas no âmbito das importações representaram em média apenas 4 pontos percentuais da totalidade de empregos. No entanto, o ajuste não se faz automaticamente nem sem perdas. No Capítulo 1, demonstra-se que os empregados das indústrias altamente competitivas no âmbito das importações que perdem seu emprego passam mais tempo para arranjar um outro emprego e vivenciam maiores cortes nos vencimentos ao serem reempregados que outros desempregados. Isso reflete o fato que os empregados transferidos tendem a ser mais idosos, menos instruídos e, muitas vezes, a terem competências especializadas em profissões e indústrias em declínio, em comparação com outros desempregados.

Programas direcionados para empregados transferidos podem ser justificados em certas circunstâncias...

Embora haja uma tendência de os empregados transferidos sofrerem, em média, maiores dificuldades de ajuste que outros grupos, isso não especifica necessariamente que sejam indispensáveis medidas políticas específicas. No entanto, as medidas de apoio direcionadas e os serviços de recolocação podem ser implementados por etapas, quando os choques comerciais afetarem desproporcionalmente regiões específicas, causando demissões em larga escala nos mercados de trabalho locais com poucas alternativas de emprego imediatamente disponíveis. Aliás, como ilustrado no Capítulo 2, os desequilíbrios regionais de emprego são muitas vezes persistentes, mesmo nos países em que os empregados se deslocam relativamente facilmente de uma região para outra. Da mesma forma, os programas específicos podem fazer sentido quando setores inteiros são tocados pela liberalização comercial e do investimento, e o problema é particularmente sério quando setores em declínio encontram-se em regiões já enfraquecidas. Mas deve-se reconhecer que o êxito dessas medidas almejadas é mitigado, transformando-se às vezes em verdadeiras barreiras para os ajustes. Portanto, devem ser utilizadas com parcimônia, e ser muito bem direcionadas para facilitar ajustes organizados e limitados no tempo.

Para complementar, reivindica-se às vezes que os empregados transferidos reclamam contra as subvenções públicas, afirmando que sua situação resulta de uma decisão política deliberada para liberalizar fluxos comerciais e de investimentos que aumentarão as rendas e o bem-estar do resto da sociedade. Uma variante desse argumento, muito evocada nos Estados-Unidos, é que sem ajuda específica para os empregados transferidos, será provavelmente impossível perseguir as iniciativas de liberalização comercial. Se esses argumentos econômicos políticos prevalecerem, deve-se ter cuidado para minimizar as ineficiências e desigualdades que possam resultar da seleção de empregados transferidos para assisti-los, entre o oferecido aos outros empregados que encontraram dificuldades semelhantes no mercado de trabalho.

... mas o objetivo primordial é fornecer uma renda suplementar aos funcionários que perderam o emprego, ao mesmo tempo em que serão promovidos incentivos à recolocação

Com exceção dessas circunstâncias específicas, os desafios da transferência comercial não são muito diferentes dos que decorrem do desemprego em geral. Portanto, os requisitos primordiais da política consistem aqui em proporcionar uma renda suplementar às pessoas desempregadas em geral, e ao mesmo tempo, incentivá-las a encontrar um novo emprego.

Os benefícios do desemprego constituem o modo mais óbvio de compensar os "desempregados" pela concorrência das importações e a transferência. Esses benefícios podem promover os objetivos de equidade levando a uma distribuição mais justa dos benefícios e dos custos da integração econômica internacional. Também podem apoiar eficazmente os objetivos, possibilitando aos que procuram um emprego encontrar um

trabalho no qual possam usar adequadamente suas competências. No entanto, também poderiam resultar em ineficiências, na medida em que os benefícios do desemprego tendem a limitar os incentivos para que os funcionários transferidos procurem ativamente um novo emprego. A falta de incentivos à oferta de trabalho pode ser particularmente alta no caso dos empregados transferidos, cuja experiência de trabalho e cujas competências representam um leve contrapeso para os empregos disponíveis. Tipicamente, tais empregados terão que aceitar um corte significativo em seu vencimento, para poderem ser reempregados. Em tais exemplos, os pagamentos do auxílio-desemprego, que parecem quase modestos se comparados com os salários anteriores, podem ser muito mais altos em comparação com os salários potenciais, criando assim uma grande armadilha de desemprego.

Já que os requisitos da política global devem garantir que os funcionários transferidos têm que ajustar oportunidades e incentivos, as medidas que incentivam os funcionários transferidos a saírem do mercado de trabalho, por exemplo através da aposentadoria mais precoce, dos auxílios a deficientes ou dos auxílios-desemprego, com requisitos soltos de procura de emprego. Aliás, devem ser empreendidos todos os esforços para manter os funcionários transferidos em contato próximo com o mercado de trabalho. No entanto, deve-se reconhecer que os formuladores de políticas enfrentam freqüentemente um difícil acerto entre providenciar os benefícios adequados e preservar os incentivos ao trabalho.

Garantir que o trabalho seja financeiramente atrativo em relação ao recebimento de auxílios, representa um meio de alcançá-lo,...

Uma maneira de abordar esse acerto consiste em providenciar um incentivo financeiro aos desempregados que arranjam um emprego. Esses benefícios gerados pelo trabalho visam tipicamente os indivíduos de baixa renda, e deve-se ter cuidado ao designá-los, de modo a reduzir o risco de perdas importantes. Mas a experiência mostra que podem ser uma maneira efetiva de promover os incentivos ao trabalho (Capítulo 3). Os esquemas de seguro salarial, que substituem uma parte da diferença de salário entre o antigo e o novo emprego, constituem uma inovação interessante que está sendo experimentada em alguns países (França, Alemanha, e Estados-Unidos), visando a encorajar os funcionários transferidos a encontrarem um emprego com mais rapidez. No entanto, tais esquemas implicam uma difícil concepção e ainda não foram rigorosamente avaliados.

... estratégias de ativação, quando bem concebidas, podem ajudar a promover o acesso a novos empregos,...

As estratégias de "ativação" são vitais para assegurar que níveis adequados de auxílio são compatíveis com grandes incentivos ao trabalho (Capítulo 4). Essas estratégias, que incluem assistência à procura de emprego, orientação, treinamento e outros serviços de recolocação, são particularmente adaptadas às situações de transferência de funcionários. Aliás, a adaptação bem sucedida das modificações de modelos comerciais exige que o trabalho passe facilmente das indústrias em declínio para as indústrias em expansão. Por

exemplo, a reintegração dos funcionários transferidos com competências obsoletas pode ser facilitada se programas adequados de reciclagem puderem qualificar esses funcionários para novos empregos a um custo razoável. No entanto, programas ativos de trabalho deveriam ser cuidadosamente concebidos. Por exemplo, pode fazer sentido para muitos funcionários transferidos, e particularmente para os mais idosos, serem recolocados no mesmo setor, em vez de integrarem novas funções que implicariam um investimento significativo em reciclagem. Isso é possível porque as elevadas taxas de rodízio de empregos significam que a contratação é considerável, até nas indústrias em declínio. As perdas de vencimentos também são significativamente inferiores para os empregados que encontram um novo trabalho na mesma indústria. Em breve, o treinamento e as outras medidas intensivas deveriam ser reservados para um número relativamente baixo de indivíduos para quem a única assistência à procura de empregos é inadequada.

Providenciar serviços individualizados adequados aos funcionários transferidos faz parte do desafio geral de conceber serviços eficientes de emprego, avaliar seu impacto e desenvolver o fornecimento de programas rentáveis. O bom gerenciamento do desempenho dos serviços ao emprego é vital para enfrentar esse desafio (Capítulo 5).

...a assistência à procura de emprego após o aviso-prévio de perda de emprego também pode ajudar...

O desemprego provocado por choques comerciais é às vezes suficientemente previsível para autorizar a assistência ao ajuste a começar antes das demissões de empregados. O período de aviso-prévio anterior à demissão, que quase sempre ocorre respaldado pela legislação, pode fornecer um espaço de alívio para implementar medidas pró-ativas. Isso também é valioso por permitir aos funcionários um bom começo para a procura de um novo emprego. Há uma tendência de os funcionários transferidos, que receberam um aviso-prévio, ficarem desempregados por menos tempo que os empregados despedidos sem aviso-prévio, e também há indicações de um impacto positivo nos vencimentos pós-transferência para os empregados que receberam um aviso-prévio. Pode se tornar uma ajuda especial, encaminhar o pessoal dos serviços públicos de empregos para empresas nas quais as demissões são previamente anunciadas, ou mesmo criar um serviço público de emprego com as premissas da empresa que demite.

... e, de modo mais geral, os mercados de trabalho que funcionam melhor deveriam ser apropriados

A assistência aos funcionários transferidos para encontrarem novo emprego será muito mais fácil quando o desempenho global do mercado de trabalho for sólido. Nesse aspecto, torna-se mais importante que nunca garantir que os mercados de trabalho sejam dinâmicos e que as pessoas em idade ativa tenham oportunidades e incentivos ao trabalho. A reavaliação em andamento da OCDE, na sua *Estratégia de Emprego*, deveria fornecer uma estrutura de trabalho compreensivo para que isso seja alcançado.

Em resumo, os custos de ajuste da globalização deveriam ser considerados e abordados pela política.

De modo geral, as reclamações que consideram a globalização como causa principal dos problemas relacionados ao mercado de trabalho, experimentados pelos países da OCDE, são exageradas. No entanto, o processo pelo qual ocorrem ganhos de mercados abertos dá origem a custos de ajustes. E esses custos deveriam ser considerados e abordados, principalmente, por medidas políticas gerais compensatórias para os desempregados, enquanto promovem oportunidades de recolocação. A incapacidade de considerar os desafios de ajustes do empregado da globalização, e de implementar reformas necessárias, podem diminuir os auxílios para políticas comerciais abertas.

© OECD 2005

Este sumário não é uma tradução oficial da OCDE.

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

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

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

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

rights@oecd.org

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

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

Visite nosso sítio www.oecd.org/rights/

