

Os empregos no foco principal

Principais mensagens

OS DESAFIOS DOS EMPREGOS SÃO ENORMES

E o desemprego aberto é apenas um deles

Os empregos estão no foco central em todo o mundo — tanto nos países desenvolvidos como em desenvolvimento. Globalmente, 200 milhões de pessoas, sendo que uma parcela desproporcional delas é constituída por jovens, estão desempregadas e procurando emprego ativamente. Cerca de 620 milhões de jovens, na maioria mulheres, não estão trabalhando nem procurando emprego. Somente para manter constantes as taxas de emprego cerca de 600 milhões de novos empregos deverão ser criados em um período de 15 anos.

No entanto, em muitos países em desenvolvimento as taxas de emprego podem ser baixas. Na melhor das hipóteses, as redes de segurança são modestas e apenas uma minoria de trabalhadores são assalariados. No mundo inteiro, mais de três bilhões de pessoas estão trabalhando, mas quase a metade delas são agricultores ou autônomas. A maioria das pessoas de baixa renda trabalha longas horas, mas não ganha o suficiente para custear as despesas. A violação de direitos básicos no trabalho não é algo inusitado.

As transições demográficas, urbanização, progresso tecnológico e a migração de pessoas e empregos entre os países estão mudando rapidamente o mundo do trabalho. No entanto, na maioria dos países em desenvolvimento os empregos permanecem nas pequenas empresas e propriedades agrícolas, frequentemente de baixa produtividade e com modesto potencial de crescimento. O seu sucesso é importante não somente pelo impacto sobre a subsistência. Nos países em que as grandes empresas surgem em grande parte devido a conexões e apoio estatal, o êxito das microempresas pode romper ciclos de privilégio. E o sucesso é possível: nos países industrializados, muitas empresas inovadoras começaram em garagens.

OS EMPREGOS CONDUZEM AO DESENVOLVIMENTO

Não são apenas um subproduto do crescimento econômico

Os empregos — mesmo no setor informal — podem ser transformacionais em três dimensões:

- *Padrões de vida.* A pobreza diminui à medida que as pessoas conseguem vencer as dificuldades, especialmente nos países em que o âmbito de redistribuição é limitado.
- *Produtividade.* A eficiência aumenta quando os trabalhadores melhoram naquilo que fazem, quando surgem empregos mais produtivos e os menos produtivos desaparecem.
- *Coesão social.* As sociedades florescem porque os empregos reúnem pessoas de origem étnica e social diferente e criam um sentido de oportunidade.

Assim, os empregos são o que ganhamos, o que fazemos e até mesmo quem somos. O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2013* examina os empregos como impulsores do desenvolvimento — não como uma demanda derivada de trabalho — e considera todos os tipos de emprego — não apenas o emprego formal assalariado.

A QUESTÃO NÃO É SÓ O NÚMERO DE EMPREGOS

Alguns empregos fazem mais pelo desenvolvimento do que outros

As pessoas valorizam os empregos pelos ganhos e benefícios que oferecem, juntamente com suas contribuições para a autoestima e felicidade. Mas alguns empregos têm impactos maiores na sociedade. Os empregos para mulheres podem mudar a forma como as famílias investem na educação e na saúde dos filhos. Os empregos nas

idades favorecem uma maior especialização e a troca de ideias, tornando outros empregos mais produtivos. E, em ambientes turbulentos, os empregos para homens jovens podem contribuir para a paz.

Com frequência, as perspectivas individuais e sociais sobre empregos coincidem, embora nem sempre. Empregos com pagamento e benefícios elevados podem ser cobiçados pelas pessoas, mas podem representar menor valor para a sociedade se forem apoiados por meio de transferências governamentais ou regulamentações restritivas, prejudicando a renda ou as oportunidades de emprego para os outros. Devido a hiatos como esse, os empregos que para um indivíduo parecem equivalentes podem ter impactos diferentes sobre a sociedade.

Bons empregos para o desenvolvimento são os que representam o mais alto valor para a sociedade, levando em conta o valor que têm para as pessoas que os exercem, mas também os efeitos secundários sobre os outros — sejam eles positivos ou negativos. Os empregos que reduzem a pobreza, vinculam a economia aos mercados globais ou promovem a confiança e participação cívica podem fazer mais para o desenvolvimento do que outros.

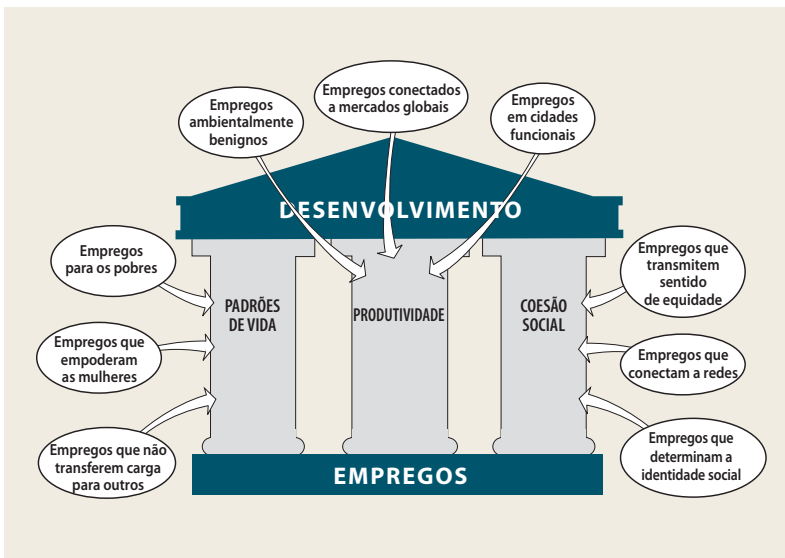
Por outro lado, algumas formas de trabalho são indubitavelmente nocivas. As atividades que exploram os trabalhadores ou ameaçam o seu bem-estar físico e mental são nocivas tanto para os indivíduos como para as sociedades. Cerca de 21 milhões de pessoas em todo o mundo são vítimas da escravidão, prostituição forçada e outras formas de trabalho involuntário; 115 milhões de crianças de 5 a 17 anos de idade realizam trabalhos perigosos. As normas de direitos humanos e padrões trabalhistas internacionais rejeitam o trabalho forçado, formas prejudiciais de trabalho infantil, discriminação e a supressão do direito de expressão entre os trabalhadores.

OS DESAFIOS PARA OS EMPREGOS VARIAM DE UM PAÍS PARA OUTRO

Os empregos com maiores benefícios para o desenvolvimento não são os mesmos em todo lugar

As formas como os empregos contribuem para o padrão de vida, produtividade e coesão social variam de acordo com o nível de desenvolvimento, demografia, características e instituições do país. Pode-se elaborar uma tipologia de desafios aos empregos entre os países combinando as diversas características de uma economia:

- *Países agrários.* A maioria das pessoas ainda trabalha na agricultura e vive nas áreas rurais. É importante tornar a agricultura de pequena escala mais produtiva devido às altas taxas de pobreza. Uma maior produtividade agrícola também permite o desenvolvimento do emprego não agrícola. Ao mesmo tempo, os empregos urbanos vinculados aos mercados mundiais estabelecem os fundamentos para as cidades se tornarem dinâmicas.
- *Países afetados por conflitos.* O desafio mais imediato é o apoio à coesão social. O emprego para ex-combatentes ou homens jovens vulneráveis à participação em violência assume importância especial. A setor de construção pode ajudar, uma vez que tem mão de obra intensiva e pode prosperar mesmo em ambientes de negócios pouco favoráveis.
- *Países em processo de urbanização.* O aumento da produtividade na agricultura libera as pessoas para trabalharem nas cidades. Empregos para mulheres, tipicamente no setor de manufatura ligeira, podem ter impactos positivos sobre os domicílios. Evitar o congestionamento urbano e possibilitar aos países subirem na escala de valor agregado são as principais prioridades.
- *Países ricos em recursos.* Esses países podem ter ganhos substanciais em divisas, mas a abundância pode prejudicar a competitividade de outras atividades e incentivar a criação de empregos apoiados por transferências. Empregos que levam à diversificação das exportações podem trazer muitos benefícios para o desenvolvimento.
- *Pequenos países insulares.* Devido ao seu tamanho e distância, não podem desfrutar dos benefícios da aglomeração e da integração global, exceto por meio do turismo. Mas a emigração pode melhorar os padrões de vida, ao passo que a migração de retorno e as comunidades no exterior podem aumentar as oportunidades de negócios entre os habitantes locais.
- *Países em processo de formalização.* Os países em que uma grande parcela do emprego já está no



setor formal podem aspirar a uma cobertura mais ampla da proteção social. Isso implica tornar a proteção social formal mais economicamente viável e reduzir o hiato entre os trabalhadores que se beneficiam de instituições formais e os que estão fora delas.

- *Países com alta percentagem de jovens desempregados.* Frequentemente os jovens carecem das aptidões requeridas pelo setor privado. No entanto, o problema pode estar mais do lado da oferta do que da procura do mercado de trabalho. Nesses ambientes, eliminar o privilégio da abertura de empresa e acesso aos empregos provavelmente trarão grandes benefícios para o desenvolvimento.
- *Sociedades em processo de envelhecimento.* Essas sociedades enfrentam problemas de redução da população em idade ativa e custos mais elevados de sustentar e cuidar de um crescente número de pessoas idosas. Políticas destinadas ao envelhecimento ativo, especialmente para os membros mais produtivos da sociedade, podem manter altas as taxas de participação. Empregos que tornam mais economicamente viáveis os cuidados de longo prazo das pessoas idosas também podem ajudar.

É NECESSÁRIA UMA ABORDAGEM DE POLÍTICA EM TRÊS CAMADAS

... e há espaço para a coordenação global em empregos

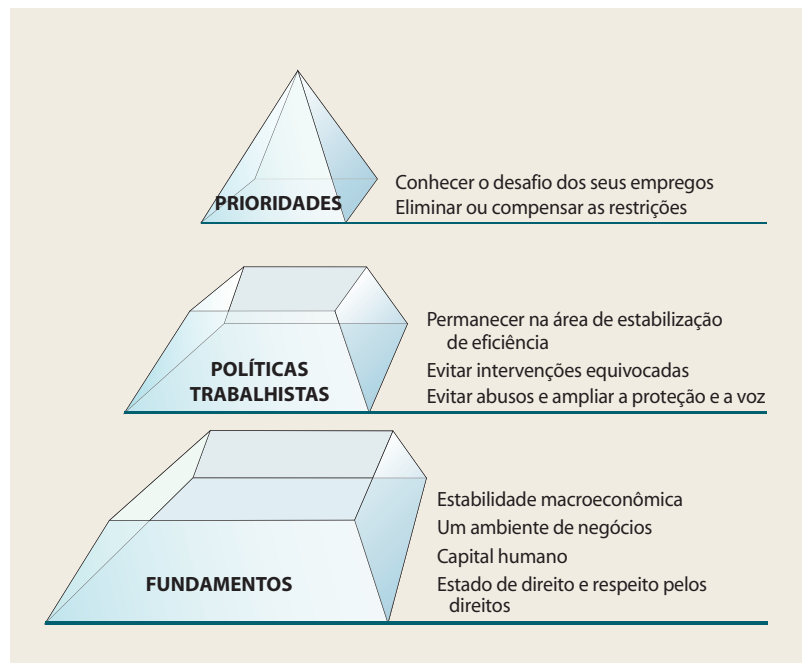
O setor privado é a fonte de quase 90% dos empregos do mundo. Isto não significa que os empregos do setor público não sejam importantes, quer se trate de aperfeiçoamento de professores, agentes de extensão rural que melhoram a produção agrícola ou planejadores urbanos que projetam cidades funcionais. Mas os países que dependem sistematicamente de empregos do setor público de modo geral enfrentam sérias dificuldades, desde filas de emprego formadas por jovens com instrução a um dinamismo insuficiente de empresas estatais.

O papel do governo é assegurar que existam condições para o forte crescimento liderado pelo setor privado, entender por que não existe um número maior de bons empregos para o desenvolvimento em determinado país e eliminar ou atenuar as restrições que impedem a criação de um volume maior desses empregos. Isso implica uma abordagem de política em três camadas.

- *Aspectos fundamentais.* Como os empregos melhoram com o desenvolvimento, é necessário criar estrutura de política conducente ao crescimento. Para isso, é necessário favorecer a estabilidade macroeconômica, um ambiente de negócios propício, o acúmulo de capital humano e o estado de direito — incluindo o respeito pelos direitos.

- *Políticas trabalhistas.* A política trabalhista deve evitar intervenções distorcivas que interferem na geração de empregos nas cidades e nas cadeias globais de valor e a falta de mecanismos para dar voz e proteção aos trabalhadores mais vulneráveis, independentemente de eles serem ou não assalariados.
- *Prioridades.* Como alguns empregos contribuem mais para o desenvolvimento do que outros, é necessário entender onde estão os bons empregos para o desenvolvimento no contexto do país. As políticas devem eliminar ou compensar as imperfeições do mercado e as falhas institucionais que impedem o setor privado de criar mais bons empregos para o desenvolvimento.

Além das políticas nacionais, há uma agenda global para empregos. O cumprimento de direitos e padrões continua parcial e a pressão internacional tem seus limites. No entanto, a responsabilidade corporativa social pode ter um impacto quando também fortalece a capacidade de gestão das empresas locais. A liberalização do comércio no setor de serviços tem sido lenta, levando os países em desenvolvimento a perderem oportunidades de vincular-se aos mercados mundiais. Mas a colaboração internacional pode ajudar a formular reformas regulatórias internas adequadas que abordem as preocupações dos que temem uma liberalização mais ampla. Fluxos ilegais e abusos afetam a migração internacional de trabalhadores. No entanto, os acordos bilaterais podem aumentar os ganhos para os países tanto emissores como receptores por meio da formalização de fluxos e da



execução de disposições por parte das instituições de ambos os lados.

O estabelecimento de prioridades de políticas também requer o entendimento de quais empregos trazem os maiores benefícios para o desenvolvimento, que unidades econômicas criam o maior número de empregos ou como a composição do emprego afeta a confiança e a disposição de participar da sociedade. A colaboração internacional para produzir e divulgar dados confiáveis sobre todos os empregos — assalariados ou não — e todas as unidades econômicas — formais ou informais — é necessária para levar os empregos para o foco central.

A SABEDORIA CONVENCIONAL NEM SEMPRE ESTÁ CERTA

A perspectiva do emprego projeta nova luz sobre questões difíceis

Dada a urgência do desafio do emprego entre os países, os formuladores de política estão fazendo perguntas difíceis. A perspectiva do emprego em termos de desenvolvimento leva à definição de quando a sabedoria convencional é válida e quando ela não é:

- *Estratégias de crescimento ou estratégias de empregos?* A sabedoria convencional foca o crescimento como pré-condição para aumentos contínuos do padrão de vida e fortalecimento da coesão social. No entanto, atrasos e hiatos não são inusitados. Por exemplo, o impacto do crescimento sobre a redução da pobreza varia consideravelmente entre os países. Quando efeitos secundários importantes do emprego não se concretizam, pode-se justificar uma estratégia do emprego.
- *O empreendedorismo pode ser promovido?* Segundo a sabedoria convencional, a maioria das empresas dos países em desenvolvimento são apenas formas de sobrevivência. Mas as práticas de gestão são importantes para explicar a produtividade das empresas, até mesmo em unidades muito pequenas, e o potencial para absorver as práticas de gestão difere muito entre os proprietários de pequenas empresas. Portanto, programas de treinamento em gestão direcionada podem fazer diferença.
- *As políticas podem contribuir para a coesão social?* Segundo a sabedoria convencional, a falta de emprego é prejudicial para a coesão social. No entanto, além de assegurar o pleno emprego, há pouco que os governos possam ou devam fazer. Mas medidas para apoiar a inclusão, ampliar o acesso à expressão verbal e aos direitos, bem como melhorar a transparência e responsabilização no mercado de trabalho podem contribuir para a coesão social.
- *Aptidões ou empregos — o que vem primeiro?* A sabedoria convencional frequentemente atribui a alta taxa de desemprego e a não equiparação de aptidões às deficiências na educação e nos sistemas de capacitação. Aptidões básicas, tanto cognitivas como sociais, são necessárias para o emprego produtivo. As aptidões também são críticas para os países subirem na escala de valor agregado. Mas em um ponto intermediário pode-se aprender muito por meio do trabalho.
- *Um clima de investimento direcionado?* Segundo a sabedoria convencional, um campo de ação equitativo é preferível porque os governos não dispõem de informação suficiente para escolher vencedores e o direcionamento pode ser captado por grupos de interesse. No entanto, o direcionamento talvez não vise diretamente aos setores industriais. Por exemplo, apoiar a criação de empregos nos setores com altas taxas de emprego feminino pode produzir altos benefícios de desenvolvimento dependendo do contexto.
- *Concorrência para empregos?* Segundo a sabedoria convencional, no médio e longo prazos o nível de empregos é praticamente determinado pelo tamanho da força de trabalho e não pelas políticas no exterior. No entanto, empregos com altos benefícios de desenvolvimento podem migrar. Se isso acontece depende do tipo de política. Melhorar o cumprimento de direitos ou a redução da pobreza deveria beneficiar a todos, mas a política industrial talvez não o faça.
- *Proteção dos trabalhadores ou proteção dos empregos?* Segundo a sabedoria convencional, as políticas que protegem as pessoas são preferíveis, porque apoiam o processo de destruição criativa. No entanto, há épocas em que muitos empregos são perdidos ou ameaçados de uma só vez e poucos são criados. Há também empregos viáveis cujo desaparecimento pode afetar regiões inteiras. Proteger os empregos pode ser justificável nesses casos, se estiverem em vigor cláusulas com data para acabar.
- *Como acelerar a realocação da mão de obra?* Segundo a sabedoria convencional, deve-se focar a política na eliminação da rigidez do mercado que mantém os trabalhadores em empresas com baixa produtividade. Mas quando as reformas não são politicamente viáveis, políticas que tiram ativamente proveito dos efeitos secundários da produtividade de empregos em agrupamentos industriais, cidades dinâmicas ou cadeias de valor global podem tornar as regulamentações menos compulsórias.