

Gerar empregos é sempre uma boa ideia?

Marcos Mendes¹

É comum vermos placas de obras públicas com mensagens do tipo: “esta obra gera 1.000 empregos diretos!”, ou vermos políticos em campanha dizendo que sua meta é gerar tantos milhões de vagas no mercado de trabalho. Na campanha eleitoral para a Presidência da República, no Brasil, em 2003, por exemplo, o mote principal da campanha do Presidente Lula foi a criação de 10 milhões de empregos. O opositor, José Serra, não ficava atrás em propostas e números de empregos a serem criados.

Na recente campanha presidencial dos EUA, o fenômeno se repete, o Presidente-candidato Barack Obama afirmou que “o propósito do *American Job Act* é simples: colocar mais pessoas de volta ao trabalho e mais dinheiro no bolso de quem está trabalhando. Ele vai criar mais empregos na construção, mais empregos para professores, mais empregos para veteranos, e mais empregos para quem está desempregado há muito tempo”². O candidato de oposição, Mitt Romney, não tinha discurso muito diferente: “não é complicado ou profundo saber o que o nosso país precisa (...) O que a América precisa é de emprego. Muitos empregos!”³

O desejo de criar empregos é forte o suficiente para que governantes defendam, por exemplo, a expansão da indústria de armamentos, com base na ideia de que ela cria empregos, como fez recentemente o Primeiro Ministro Inglês, David Cameron⁴.

No Brasil, Governadores de Estado se digladiam para atrair empresas para seus territórios, por meio da guerra fiscal, para que seu eleitorado tenha mais empregos. Outros são mais pragmáticos e aumentam o emprego simplesmente contratando mais funcionários públicos que o necessário.

Mas afinal, o que será mais importante: gerar empregos ou gerar produtos e serviços que sejam úteis para a sociedade? Nem sempre as duas coisas andam juntas. Muitos avanços tecnológicos, capazes de gerar mais e melhores produtos e aumentar a prosperidade da sociedade, simplesmente resultam em cortes em vagas de trabalho. Pelo menos no curto prazo. Quando a revolução industrial introduziu teares mecânicos e máquinas a vapor, milhares de artesãos ficaram sem emprego. Quando a informática permitiu a criação de caixas eletrônicos nos bancos, reduziu-se o mercado de trabalho para bancários. A mecanização da agricultura ceifou inúmeras vagas de trabalho de colheita manual. A luz elétrica acabou com o romântico emprego de acendedor de lâmpadas!

Se a geração de emprego fosse sempre boa, em qualquer circunstância, então seria preciso barrar esses avanços tecnológicos, em diversos momentos da história, para preservar o

¹ Doutor em economia.

² Tradução livre. Discurso obtido em <http://www.guardian.co.uk/world/2011/sep/09/barack-obama-usa>

³ Tradução livre. Discurso obtido em <http://www.foxnews.com/politics/2012/08/30/after-convention-warm-up-romney-to-make-his-case-in-nomination-speech/>

⁴ <http://www.caat.org.uk/press/press-release.php?url=20121112prs>

emprego de artesão, bancários, trabalhadores do campo e tantas outras profissões que perderam espaço em decorrência de inovações. Mas nesse caso, você estaria até hoje entrando em fila de banco para sacar dinheiro, em vez de economizar seu tempo fazendo um rápido saque em um terminal eletrônico. Ou estaria pagando uma fortuna por um quilo de arroz ou feijão, porque a oferta de produtos agrícolas seria muito menor do que a que temos hoje.

É compreensível que os trabalhadores que estão ameaçados pela perda de renda ou de emprego reajam e tentem manter o *status quo*. Todos nós tememos mudança que nos tragam prejuízos no curto prazo e incertezas. Isso explica porque os artesãos se mobilizaram para destruir máquinas durante a revolução industrial, porque bancários fizeram greves e resistiram à informatização dos serviços bancários, ou porque empregados de empresas estatais costumam resistir à privatização.

Também é compreensível que os políticos queiram atender à demanda de curto prazo de seus eleitores prometendo empregos. Em artigo publicado no Valor Econômico de 9 de agosto de 2007, Cláudio Haddad deu um exemplo bem humorado, contando a história de um economista que foi visitar a construção de uma represa na China e percebeu que, em vez de retroscavadeiras os operários estavam usando pás. Ao questionar o mestre de obras sobre esse fato, teve como resposta que o uso de equipamentos desempregaria muitos operários. Ao que o economista respondeu: “Pensei que vocês estivessem construindo uma represa. Se estiverem querendo criar emprego, por que não lhes dar colheres?”. Certamente seria necessária uma parcela significativa da população chinesa para cavar um reservatório de hidrelétrica com colheres, e com isso qualquer político teria cumprido a sua promessa de gerar tantos milhões de empregos.

O fato é que os empregos que são perdidos quando ocorrem inovações tecnológicas, em um processo conhecido como “destruição criativa”, termo cunhado pelo economista Joseph Schumpeter, acabam por ser compensados pelo fato de que as inovações abrem novos mercados, que antes não existiam.

Por exemplo, as vagas de emprego de bancário, que foram fechadas pela informatização dos serviços financeiros, foram compensadas por outras vagas de programadores, designers, engenheiros de computação, etc., que passaram a ser necessários para a provisão de tal serviço. E note que a maioria dessas especialidades exige maior escolaridade e formação técnica que a exigida para o emprego de bancário, pagando salários mais elevados.

Muitos se lembram da resistência dos empregados de empresas estatais durante o processo de privatização, nos anos 90. Temerosos de perder seus empregos, ou de perder a estabilidade de que gozavam, fizeram ampla campanha política contra a privatização. Tivessem sido bem sucedidos, ainda estaríamos pagando US\$ 5.000,00 por uma linha de telefone fixo, ou usando orelhões com fichas. Os empregos que foram perdidos, ou os salários que foram reduzidos, provavelmente foram mais do que compensados pelo gigantesco mercado de telefonia celular que se desenvolveu após a privatização (desde quiosques que vendem capas e baterias nos shopping centers, até a engenharia de sistemas e produção física de aparelhos

celulares). Isso sem falar nos ganhos produtividade proporcionados a todos os setores da economia, que passaram a contar com diversificados meios de comunicação instantânea.

Mas não são apenas empregados e sindicatos que reagem à possibilidade de perder empregos. Empresas cuja lucratividade esteja sob ameaça de produtos importados costumam correr para o governo, pedindo proteção (em geral aumento de tarifas de importação), argumentando que a concorrência estrangeira irá ceifar empregos gerados pelas empresas nacionais. E o governo (seja ele qual for), que na campanha eleitoral prometeu gerar tantos mil empregos, corre para atender a demanda da indústria nacional. A consequência é que a intervenção governamental impede que os consumidores e empresas tenham acesso a produtos de maior qualidade e/ou menor preço. Essa interferência também permite que recursos econômicos (capital, trabalho, espaço físico, consumo de recursos naturais) sejam alocados para uma produção que gera produtos piores a preços maiores.

Nesse ponto do texto já dá para perceber que a resposta à pergunta do título (gerar emprego é sempre uma boa ideia?) é negativa. O que é relevante é gerar produtos e serviços que sejam úteis para a sociedade, ainda que isso se faça por meio de destruição criativa. Proteger empregos e empresas que já não são a melhor opção produtiva para o país significa barrar a entrada do novo, do mais produtivo. Se há interesse em proteger aqueles que foram negativamente afetados pelas mudanças, é mais barato, do ponto de vista social, utilizar políticas compensatórias (como seguro-desemprego ou bolsa-família) do que manter artificialmente o emprego.

Alguns economistas argumentam que a alocação ineficiente dos recursos de uma sociedade pode ser responsável por grande parte da diferença de produtividade entre as economias mais atrasadas e as mais desenvolvidas.

Pete Klenow, da Universidade de Stanford, por exemplo, apresenta evidências da existência de cinco tipos de problemas que podem ser fontes de má alocação de recursos em uma sociedade, gerando perda de produtividade e, conseqüentemente, menor capacidade de geração de produtos e serviços (sobre a definição de produtividade ver, neste site, o texto “O que é produtividade e como conseguir seu incremento?”, que é complementar ao presente texto)⁵.

O primeiro desses fatores refere-se à dificuldade que as economias enfrentam para se adaptar às inovações que ocorrem cotidianamente. Como evidência desse fenômeno, ele mostra que a rotatividade no mercado de trabalho norte-americano (economia de alto nível de produtividade) é muito superior à dos países que impõem regulação distorciva ao mercado de trabalho (multas para empresas que demitem, estabilidade no emprego garantida em lei, etc.). Como o mercado de trabalho dos EUA é considerado um dos mais desregulamentados do mundo, esta é uma evidência de que o intuito governamental (em vários países) de garantir empregos de quem já está empregado pode estar sendo atingido às custas de menor criação de emprego para quem está desempregado.

⁵ Ver apresentação e slides da argumentação de Klenow em http://www-2.iies.su.se/Nobel2012/page_nobel_slides_java.html#Klenow

Em segundo lugar está a presença de empresas estatais na economia. Tais empresas são, em geral, menos produtivas que as suas contrapartes privadas e, portanto, representam uso menos produtivo dos recursos escassos da sociedade. Klenow mostra evidências de que as privatizações na China são responsáveis por parte relevante da aceleração do crescimento daquele país.

Em terceiro lugar vem a soma de informalidade com tamanho médio de empresas. Nos Estados Unidos, assim como nas demais economias desenvolvidas, predominam as grandes e médias empresas, que aplicam métodos de trabalho de alta produtividade. Nos países menos desenvolvidos abundam as pequenas empresas, em geral informais.

Por que a informalidade predomina? Primeiro porque ser pequeno permite ao empresário escapar da tributação. Assim, mesmo sendo menos produtivo que uma empresa grande, a empresa pequena se mantém competitiva pois a grande empresa é mais visível para o fisco e tem que pagar seus impostos. No Brasil, aliás, ser pequeno (ainda que formal) vale a pena, pois a empresa se beneficia da tributação pelo sistema SIMPLES. Quando começam a ficar lucrativas e têm a oportunidade de crescer, as empresas se dividem em duas (com todos os custos e complicações burocráticas que isso implica) para não perder o benefício tributário. Em vez de aproveitar os ganhos de escala do crescimento, para produzir mais e melhor, a empresa se escora nos benefícios fiscais para manter seu lucro.

Ser pequeno e improdutivo também compensa porque o empregador pode fugir às leis trabalhistas com menor probabilidade de ser apanhado pela fiscalização governamental. A informalidade é ainda recompensada por evitar todos os custos e burocracias envolvidos na criação de uma empresa 100% de acordo com a legislação. A consequência é uma só: a empresa pequena e informal consegue sobreviver no mercado, sendo menos eficiente que a grande e média empresa formal porque não incorre em diversos custos pagos por estas. E, com isso, a destruição criativa de empresas menos produtivas não ocorre. Coexistem no mercado empresas de alta e de baixa produtividade.

O quarto fator são as já comentadas barreiras tarifárias ao comércio, que protegem empresas e setores econômicos menos eficientes. E, finalmente, o quinto fator é a alocação de talentos. Se supusermos que inteligência e capacidade são distribuídos de acordo com uma distribuição normal entre os membros da sociedade, então se alguns grupos sociais são impedidos de assumir funções profissionais que requerem habilidade e inteligência, parte da capacidade intelectual desta sociedade estará sendo desperdiçada. Isso ocorre, por exemplo, em regimes racistas que impedem que negros tenham acesso à escolaridade e a profissões de alto nível técnico. Os talentosos que nasceram negros não poderão dar sua contribuição à sociedade, o mesmo acontecendo com mulheres ou indivíduos de castas inferiores, em sociedades que bloqueiam a ascensão de tais grupos.

Outra forma de má alocação de talentos se dá por meio do subdesenvolvimento do mercado financeiro e de capitais. Quando não se desenvolvem mecanismos capazes de oferecer às empresas a oportunidade de abrir seu capital e profissionalizar a gestão, a tendência é que as empresas sejam geridas por dinastias familiares, o que já se comprovou ser menos eficiente.

Em suma, em vez de se preocupar em gerar empregos no curto prazo, os governos deveriam se preocupar em incentivar as empresas e a mão-de-obra a serem mais produtivas. Isso significa evitar legislação que bloqueie a concorrência e evite a destruição criativa, a facilitar a realocação de capital e mão de obra entre os setores decadentes e os ascendentes, estimular o desenvolvimento do mercado financeiro e de capitais, democratizar o acesso ao ensino, controlar o tamanho do setor público e garantir serviços públicos que garantam a produção a baixo custo (estradas sem buracos, escolas que efetivamente ensinem, hospitais que atendam e curem os doentes, etc.). Além disso, é importante dar algum suporte a empregados e empresas que estejam em setores decadentes ou não competitivos. Políticas como garantia de emprego por um prazo determinado em empresas privatizadas, ou redução gradual e programada de barreiras comerciais são mecanismos que aliviam a tensão social e reduzem os custos de curto prazo da destruição criativa.