

Título do capítulo	CAPÍTULO 6 UMA POLITICA PARA REDISTRIBUIR AS PERDAS SOCIAIS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO
Autores (as)	Theodore W. Schultz
DOI	

Título do livro	TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA
Editor (es)	Claudio Roberto Contador
Volume	
Série	IPEA/INPES. Monografia, 17
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	1975
Edição	1ª
ISBN	
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1975

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

VI

UMA POLÍTICA PARA REDISTRIBUIR AS PERDAS SOCIAIS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO

THEODORE W. SCHULTZ **

O caminho que pretendo seguir não é o da análise tradicional, bem delineada quanto aos fatores, impactos e efeitos que produzem tendências no processo de desenvolvimento econômico, e se prestam a análises frias e positivas, com explicações e previsões. Ao contrário, devo aqui percorrer o caminho da política, cheio de controvérsias, opiniões, crenças e juízo de valores, onde cada um corre os riscos às suas próprias expensas. O caminho convencional para reduzir o risco tem sido o de camuflar as opiniões próprias e resguardar-se no manto da inocência acadêmica. Embora um tanto vacilante, optei pelo caminho, desprotegido, das controvérsias políticas.

* Tradução de "A Policy to Redistribute Losses from Economic Progress", apresentado à Conferência sobre a Mobilidade do Trabalho, em Iowa State University, em 9 de novembro de 1960, organizada pelo Prof. Donald Kaldor. Este artigo foi publicado in *Labor Mobility and Population in Agriculture*, Iowa State University Press, e in *Journal of Farm Economics*, vol. 43, n.º 3 (agosto de 1961), pp. 554-565. Publicado com autorização.

** Professor da Universidade de Chicago. O Prof. Schultz dispensa uma apresentação mais formal. Ele é um dos economistas agrícolas mais consagrados, autor de inúmeras obras clássicas, tais como *Transforming Traditional Agriculture* (New Haven: Yale University Press, 1964), e *The Economic Organization of Agriculture* (New York: McGraw-Hill, 1953).

O conceito de mobilidade do trabalho é demasiadamente genérico. O que necessitamos é de um conceito mais simples, que abstraia os fatores sociológicos e sociais, apesar das suas relevâncias para as questões que quero abordar, pois pretendo restringir o tratamento ao comportamento de indivíduos que trocam de emprego a fim de melhorarem suas posições econômicas, baseadas em motivações econômicas. Mas por que os indivíduos trocam de emprego segundo este contexto restrito? A explicação básica é ou porque os benefícios dos empregos anteriores caíram, ou porque os dos novos empregos aumentaram, ou ainda porque os indivíduos em questão melhoraram ou pioraram em suas aptidões e conhecimentos úteis.¹

Será conveniente pensar nestas mudanças como transferências que implicam custos e benefícios. Em nosso conceito, trabalho não é apenas aquela ação realizada para uma outra pessoa, em troca de um salário ou ordenado. Afinal, indivíduos podem ser trabalhadores autônomos ou empresários. Assim, trabalho inclui todo e qualquer esforço humano com um objetivo econômico. Apesar de o conceito de mudança de emprego não implicar necessariamente mudança de ocupação ou lugar, o ponto básico deste problema, enfrentado pela população rural, implica uma mudança de ocupação e de lugar.

O teste econômico baseia-se na teoria da alocação de recursos; e a alocação em pauta refere-se ao fator trabalho e às suas ocupações. As circunstâncias são de uma economia em expansão, onde trabalho e recursos alteram-se rapidamente no tempo. Sob estas condições, é difícil imaginar uma mudança de emprego (representando a demanda de trabalhadores com aptidões e conhecimentos específicos), e a mudança nos recursos humanos (formado pela oferta de trabalhadores com suas aptidões e conhecimentos), evoluindo de forma tão perfeita e ajustada, que não seja preciso que as pessoas emigrem ou recomecem um novo trabalho, para que os fatores sejam eficientemente alocados. Ao contrário, uma economia em expansão dá margem a um processo diferente. Vamos imaginar um processo de crescimento econômico numa economia onde há muita migração interna e muita transferência de ocupações ao longo do tempo.

¹ Várias combinações são possíveis, é lógico, e não excluo os jovens que estão ingressando na força de trabalho, que são tratados como "mudando de emprego" de estudantes para um emprego tradicional. Estão incluídas, também, as pessoas mais velhas que se "aposentam". É útil, entretanto, abstrair as mudanças devido às preferências de emprego.

Quando o processo equilibrador entre empregos e recursos humanos por ocupações, indústrias e regiões é examinado, persiste a idéia de que os ajustamentos entre empregos e recursos humanos estão na ordem do dia.

Examinemos, então, na agricultura, as causas e os efeitos de um desequilíbrio dinâmico entre oferta e demanda de trabalho nos diversos segmentos. Existem inúmeros fatores sociológicos e econômicos implícitos neste desequilíbrio e no comportamento dos indivíduos à medida que se ajustam. As preferências por trabalho variam segundo as pessoas, que tomam decisões baseadas em informações imperfeitas. Da prosperidade à recessão os empregos variam da abundância à escassez; o futuro está coberto de incerteza. Ademais, o comportamento das pessoas manifesta-se com demoras em relação às novas expectativas sobre emprego. A mudança de emprego implica, na maioria das vezes, custos substanciais. Os conhecimentos e aptidões necessários à agricultura abrangem uma forma de capital humano, sujeito à "quase renda", que flutua com a sorte da agricultura. Neste processo, muitos agricultores são "aprisionados" no setor rural pelo pouco valor de seus conhecimentos para as outras ocupações. Enquanto se abstrair a política, uma análise a este nível pode dar uma grande contribuição teórica. A tarefa, escolhida neste capítulo, entretanto, é a de tratar a política como uma variável, e correr o risco envolvido neste enfoque.

Em primeiro lugar será feita uma revisão da política tradicional. Em seguida, será apresentada uma política alternativa, apropriada a um país rico como os EUA e ao seu tipo de progresso econômico.²

Para início da discussão, será útil apontar as principais atribuições da política tradicional, que têm como ponto principal a distribuição dos ganhos e perdas imprevistos do progresso econômico. As regras do jogo segundo a teoria econômica são de que estes ganhos e perdas devem ser absorvidos pela mão-de-obra (inclusive empresarial) e pelos proprietários dos recursos não-humanos, à medida que ocorram mudanças na demanda e oferta em cada um dos mercados respectivos. A racionalidade desta política baseia-se na crença em que o progresso econômico compreende todas as formas de mudanças na oferta e na demanda. A descoberta e acumulação de recursos adicionais altera de várias formas a qualidade e a quantidade dos

² Na verdade, a validade do raciocínio esboçado por Schultz transborda, com algumas adaptações, as fronteiras americanas, conforme o leitor brasileiro perceberá no decorrer do capítulo. Os problemas enfatizados por Schultz são bastante atuais na atual etapa de desenvolvimento brasileiro. (Nota do Editor).

recursos, quer tratados como fluxos, quer como estoques de capital prestando serviços produtivos. Assim, imagina-se que as mudanças relevantes são não apenas numerosas mas também assumem formas e aspectos que não podem ser previstos e, portanto, de difícil tratamento pelo planejamento e política. Além disto, há uma outra opinião de que estas mudanças são lentas e graduais, que são amplamente difundidas, e que os ganhos e perdas imprevistos delas resultantes não se acumulam nos trabalhadores e proprietários dos recursos específicos. Por último, e de grande importância, há a forte crença de que estes ganhos e perdas são a principal maneira de induzir os trabalhadores e proprietários a fazerem os ajustes necessários e solicitados pelo progresso econômico. Portanto, a julgar por esta lógica, a melhor atitude seria a passividade perante os acontecimentos, comportamento este freqüentemente endossado. A política tradicional, a partir daí, permite e até mesmo “solicita” que os trabalhadores e os proprietários dos recursos não-humanos absorvam os ganhos e perdas imprevistos, conseqüentes do progresso econômico.

Existem muitos movimentos de protesto e críticas a essa política. A principal crítica é o tratamento clássico que ela dá à “renda” que os proprietários das terras recebem sem que tenham trabalhado para tal. O livre comércio, a nacionalização da terra, o imposto único foram levados avante a fim de reduzirem ou passarem para o Estado esta renda “não merecida”, decorrente dos aumentos na renda ricardiana. Fazem parte dessa fase as leis que se seguiram à desorganização social e econômica associadas à Revolução Industrial e aos movimentos de protesto. Sistemáticamente, os trabalhadores tentaram proteger seus empregos das conseqüências nefastas da introdução de novas máquinas. Vieram, então, os crescentes protestos contra as flutuações no emprego causadas pelos períodos de prosperidade e recesso da atividade econômica. Atualmente, para reduzir essas flutuações, o governo adota medidas fiscais e monetárias e esquemas de seguro contra o desemprego. Além disto, os fazendeiros e camponeses dos países do Ocidente protestaram também, principalmente, contra dois pontos: as amplas flutuações dos preços agrícolas e o declínio secular nos preços dos produtos agrícolas. Mas, infelizmente, o que os fazendeiros não souberam foi distinguir entre as perdas nos ganhos do seu próprio esforço (trabalho e administração) e as mudanças no retorno da terra e de outras formas de capital que utilizam na fazenda, causadas pelo progresso econômico.

Apesar das críticas e protestos, a política tradicional prevaleceu, mesmo considerando as medidas governamentais adicionais adotadas para complementar e suplementar a política. No fundo, a estrutura desta política ainda permanece intacta no sentido de que deixamos

ou requeremos que trabalhadores e proprietários dos recursos absorvam os ganhos imprevistos e as perdas do progresso econômico. O juízo de valor e opiniões sobre a política podem ser resumidos numa questão aparentemente insolúvel: qual seria a forma alternativa para se manter livre a essência de uma economia de mercado?

Vamos, então, discutir uma política alternativa e algumas razões que a justificam. O objetivo prioritário desta política, idealisticamente, é assegurar aos indivíduos que não sofrerão perdas causadas pelo progresso econômico. Como identificar e como proteger os indivíduos dessas perdas, são os aspectos básicos a serem discutidos. Antes de entrar nesta discussão vamos considerar os efeitos da política sobre os estímulos. Se possível, tal política deveria redistribuir as perdas, mas não deveria alterar diretamente os ganhos imprevistos do progresso econômico, que recaem sobre os trabalhadores e proprietários dos recursos não-humanos. Estes ganhos, portanto, não são para serem eliminados. É claro que falta simetria nessa política, mas é de importância fundamental que estes ganhos não sejam eliminados, uma vez que se transformarão em incentivos adicionais para induzir os trabalhadores e detentores dos recursos a realizarem os ajustes necessários. Este argumento supõe também que as perdas são muito menores do que os ganhos. Conseqüentemente, os ganhos acumulados líquidos não são apenas positivos, mas também suficientemente amplos para fornecerem um efetivo sistema de incentivos. A assimetria é uma parte essencial dessa política porque torna possível manter a essência de uma economia aberta. Antes de considerar os meios de tornar essa política efetiva, há uma questão a ser analisada: Quão bem fundamentadas estão as crenças no progresso econômico sobre as quais a política econômica se assenta? São os ganhos e perdas do progresso econômico amplamente distribuídos? Entre os consumidores, sim. Mas não tanto entre os produtores. Isto quer dizer que os consumidores como um todo ganham apesar de alguns perderem na sua capacidade como produtores. Por exemplo, uma queda nos custos reais de produção de produtos agrícolas, como conseqüência do progresso econômico, beneficia rapidamente todos os consumidores, inclusive os próprios agricultores quando considerados como consumidores, mas sua perda quando considerados como produtores é maior que o ganho como consumidores nesse processo.

Ademais, os ganhos e perdas dos produtores, decorrentes do progresso econômico, não são de forma alguma distribuídos igualmente. Considere-se, por exemplo, apenas as perdas observadas nas regiões em depressão. As regiões que dependem da extração de carvão de mina foram durante muito tempo subdesenvolvidas, acontecendo o mesmo com as têxteis da Nova Inglaterra. Há, também,

algumas atividades industriais que eventualmente levam comunidades inteiras à depressão como conseqüência de mudanças na oferta e na demanda com o progresso econômico. Grande parte da agricultura é prejudicada por causa da rápida taxa de avanço nas possibilidades de produção agrícola por causa do lento deslocamento da demanda de produtos agrícolas, e por causa das dificuldades de adaptação a essas mudanças. Certamente, ninguém mais acredita que as perdas dos produtores decorrentes do progresso econômico são distribuídas igualmente entre ocupações, indústrias e regiões.

Além disso, muitas dessas perdas dos produtores, ocasionadas pelo progresso econômico, são cumulativas, isto é, crescem e oprimem, durante um longo período de tempo, determinadas ocupações, indústrias e regiões. Por muitas décadas no norte dos EUA, a indústria têxtil, as minas de carvão e a agricultura vêm sofrendo essas perdas, sendo que para a agricultura o fim parece não estar próximo.

Pelo fato de nenhuma dessas perdas serem previstas, acredita-se que políticas ou medidas públicas adequadas não possam ser utilizadas no seu tratamento. As pessoas tendem a encarar essas perdas como vindas do desconhecido, isto é, perdas ocorridas devido à incerteza. Mas a evidência não sustenta posição tão extremada. Determinadas classes, como os trabalhadores e mesmo alguns proprietários de recursos não-humanos, absorvem tais perdas devido a seu total envolvimento no processo e não porque foram surpreendidos. Destarte, os agricultores mais velhos são envolvidos porque o valor de seus conhecimentos e aptidões fora da agricultura lhes renderia menos do que eles podem obter no setor. A "quase renda" dos que investiram em aptidões e conhecimentos específicos à agricultura cai porque, apesar do abandono da agricultura pelos jovens, há um longo ajuste retardado. Há sempre um preço de transferência, que tem as características de um investimento humano. Por que os jovens deixam a agricultura mais rápido do que os mais velhos? A razão dessa migração selecionada por idade provém do fato de que os custos de migração e de aquisição de novas aptidões correspondem a um investimento substancial. As pessoas mais velhas não têm um futuro suficientemente longo para justificar, economicamente, semelhante investimento. Portanto, permanecem na agricultura e são forçadas a absorver a perda social, apesar de cientes das suas implicações.

É plenamente conhecido que grande parte da agricultura ainda sofrerá perdas sociais durante muitos anos. O ponto conflitante está na incapacidade de alguns agricultores evitarem, por seus próprios meios, as sérias perdas sociais, e não na falta de conhecimento apropriado.

Que se pode dizer sobre a idéia de que qualquer tentativa de redistribuir as perdas sociais ocorridas com o progresso minará e destruirá nossa livre economia de mercado? Ora, dando liberdade aos ganhos imprevistos do progresso, preservamos em parte a essência de nosso sistema de incentivos. Isto quer dizer que esses ganhos terão um papel maior; terão a incumbência de induzir as pessoas a fazerem os investimentos necessários ao progresso econômico. Mas isso não é tudo. Em muitos casos, a atual distribuição dessas perdas sociais provoca situações não desejadas, deterioram o estoque de capital e a posição dos trabalhadores e dos proprietários dos recursos não-humanos, que absorvem essas perdas, e porque um amplo volume de capital é necessário para libertar quem se encontra em semelhante situação.

No caso da agricultura, deve-se levar em consideração o fato de que algumas dessas perdas dos produtores rurais com o progresso são conseqüências da política governamental de sustentar a pesquisa agrícola e disseminar os novos conhecimentos a fim de que sejam adotados rápida e efetivamente. As novas e melhores possibilidades de produção, que caracterizaram a agricultura americana e que continuam a ocorrer, são em grande parte uma conseqüência desses programas públicos.

Retornando à política proposta, seu objetivo é, em princípio, assegurar que os trabalhadores e proprietários de recursos não agravem sua posição como conseqüência do progresso econômico. Mas pode-se fazer isto? Pode-se realizar tal política? Qual a base lógica para determinar a linha de conduta? Por ora, vamos restringir a questão focalizando apenas aquela parte do progresso econômico que se deve à pesquisa agrícola.

Aceitemos que a taxa anual de retorno dos recursos empregados em pesquisa agrícola seja de 50%, na margem (sem dúvida uma taxa marginal muito superior às taxas de retorno observadas em investimentos alternativos); e que como conseqüência do conhecimento útil e novo oriundo desta pesquisa agrícola ocorram três fatos: (1) o preço relativo dos produtos agrícolas cai, beneficiando os consumidores; (2) o preço real da terra empregada na agricultura cai, prejudicando os proprietários de terras; e (3) é preciso cada vez menos mão-de-obra agrícola nas fazendas, tornando necessária a migração e, como resultado das demoras nesse ajuste, os ganhos pelo esforço humano na agricultura caem em relação aos que teriam ocorrido de outra forma, em prejuízo da força de trabalho agrícola, principalmente dos trabalhadores autônomos.

Deve uma comunidade nessas circunstâncias empregar mais de seus recursos em pesquisa agrícola a fim de se beneficiar do retorno marginal relativamente alto dessa fonte? A resposta é afirmativa, mas somente se houver alguma forma de contabilizar e reconciliar todos os ganhos e perdas. O problema aqui é o mesmo de quando se remove uma tarifa de importação e o tratamento que se dá aos respectivos ganhos e perdas segundo o princípio da compreensão. Em nosso caso, os benefícios brutos dos consumidores são superiores às perdas dos proprietários e às dos agricultores como trabalhadores, de tal forma que depois da compensação persiste um benefício líquido e, por conseguinte, com uma melhoria para a comunidade como um todo.³

Há, então, um raciocínio lógico para a implementação da política proposta. Entretanto, existem dificuldades práticas, tais como: Qual a base de distinção entre as perdas sociais com o progresso e todas as outras que ocorrem? Quais as formas eficientes de compensação utilizadas para alcançar o objetivo desta política? Pode um governo administrar tal compensação? Essas questões, embora difíceis, não o são mais do que as que surgem na luta contra o desemprego em massa.

As perdas com o desemprego em massa são análogas àquelas perdas sociais com o progresso, e esta analogia é útil como apoio ao nosso problema. Não devem ser facilmente esquecidas as sérias reações a qualquer política que lidasse com desemprego em massa no passado. Muitos, tanto leigos como profissionais, imaginavam erroneamente que qualquer medida pública de combate ao desemprego enfraqueceria seriamente as bases da economia. Agora, existem, também, aqueles que reagem da mesma forma às medidas destinadas a evitar as perdas sociais decorrentes do progresso, como pode ser observado nas críticas feitas à legislação em favor das regiões com problemas econômicos. No caso do desemprego em massa, pensou-se mesmo que as medidas governamentais eram desnecessárias; afinal, bastaria que os salários fossem mais flexíveis para que não houvesse desemprego. Da mesma forma, há os que acreditam que hoje a má alocação dos recursos causada pelo progresso econômico se auto-corrigem com preços de mercado livres e flexíveis. Entretanto, da experiência passada e do que aprendemos sobre épocas de prosperidade e recessão, há agora um forte consenso de que a estabilidade econômica é um objetivo importante que pode ser alcançado através

³ Supondo que os custos administrativos de tal compensação sejam nulos.

de medidas governamentais. Como todos sabemos, existem ainda divergências substanciais sobre qual das políticas fiscais, monetárias e outras, seria a mais adequada para alcançar esse objetivo. Existe ainda o seguro-desemprego, e este, também, está longe de ser satisfatório. O importante a ser salientado é que a discussão sobre desemprego em massa não se resume mais na questão se “deve haver uma política para lutar contra esse desemprego”. Isso já foi decidido. A questão atual é: “como esta política pode ser mais eficiente do que o é na realidade?” Entretanto, ainda não alcançamos esse nível de discussão no caso das perdas sociais com o progresso. Na verdade, nem o trabalho analítico nem o debate da política governamental estão dirigidos à questão. Assim, a dúvida com que ainda nos defrontamos é comparável à primeira: “se deve haver uma política para lutar contra as perdas sociais do progresso”. A idéia central deste estudo tem sido mostrar que tal política é justificável pelo tipo de crescimento econômico, com a sua desigualdade de distribuição das perdas sociais, pelas implicações de bem-estar desta distribuição desigual e, afinal, porque há uma base lógica para a redistribuição dessas perdas através de medidas públicas.

Na implementação dessa política há boas razões para se começar com as perdas incorridas pelo fator trabalho, incluindo os autônomos e administração, e deixando por enquanto de lado o tratamento das perdas absorvidas pelos proprietários dos fatores. É possível apresentar diversas razões que justifiquem tal enfoque. Em primeiro lugar, já existe um precedente com as medidas governamentais contra o desemprego em massa. Quando o seguro-desemprego foi implantado, nenhuma compensação foi feita aos equipamentos e instalações ociosas, embora num estágio posterior as leis tributárias tenham procurado favorecer as firmas para que pudessem disseminar suas perdas. Em segundo lugar, os ajustes que o trabalho defronta são sujeitos a demoras mais longas do que os dos recursos não-humanos. A vida produtiva dos seres humanos é muito mais longa do que a maior parte das formas de capital físico reproduzível. Assim, o estoque físico se reduzirá rapidamente no tempo se não for feita a reposição das máquinas e tratores depreciados, enquanto que os indivíduos só se aposentam após quatro décadas ou mais de trabalho. Uma terceira razão está no fato de que os trabalhadores, por causa de razões culturais, são os únicos que se auto-substituem e até mesmo aumentam de número. Imaginem quão diferentes seriam os atuais problemas agrícolas se nenhum filho de agricultor tivesse nascido nestas últimas décadas. No caso da agricultura, também, o investimento humano necessário em aptidão e conhecimento é substancial e a demanda de tais conhecimentos e aptidões, fora da esfera rural,

é deveras pequena. Por último, há o fato óbvio de que a maior parte dos membros da força de trabalho está ligada às famílias e enraizada em suas comunidades, que reluta em deixar. Por esses motivos, tratando das perdas sociais com o progresso, é razoável que o debate seja concentrado no fator trabalho.

Para encerrar as idéias lançadas neste capítulo, é necessário apontar os tipos de medidas governamentais que parecem mais adequadas na implementação dessa política específica. Duas amplas linhas de ação estão disponíveis: a) medidas para acelerar o processo de ajustamento; b) medidas para compensar os que porventura já sofreram as perdas. (Mais uma vez é útil salientar o paralelismo do que foi feito no tratamento do desemprego em massa: várias medidas foram tomadas para reduzir as frustrações nas atividades econômicas com o objetivo de atingir a estabilidade econômica e, assim, alcançar uma aproximação do pleno emprego contínuo; e ocorreram, também, transferências fiscais para amparar as perdas decorrentes do desemprego).

Acelerar o processo de ajustamento não significa que o objetivo seja eliminar as demoras do processo de ajustamento, da mesma forma que o objetivo de estabilidade econômica não implica eliminar todas as flutuações nos negócios. Seria possível imaginar programas que eliminariam esse hiato, mas, sem dúvida alguma, eles seriam demasiadamente onerosos. O que está implícito, entretanto, é que a demora já é longa demais e que a sua redução importaria em benefícios líquidos substanciais.

A — *Taxa de Desemprego*

A demanda doméstica dos produtos agrícolas americanos parece não ter sofrido nenhuma influência do aumento e diminuição do desemprego desde a II Guerra Mundial, nem das flutuações dos negócios aos quais este desemprego está associado. Não obstante, a posição de bem-estar, a longo prazo, das pessoas dedicadas à agricultura, foi seriamente afetada pelas crises de desemprego, que reduziram vertiginosamente a disponibilidade de empregos fora da agricultura aos migrantes rurais. O comportamento da economia no pós-guerra mostra claramente que a taxa de migração rural é muito sensível às variações no desemprego. As conclusões de Sjaastad⁴ deixam pouca

⁴ O autor refere-se a Larry A. Sjaastad, "Income and Migration in the United States", tese de doutoramento (Universidade de Chicago, 1961), ou ainda "The Costs and Returns of Human Migration", in *Journal of Political Economy*, vol. 70, suplemento (outubro de 1962), pp. 80-93. (Nota do Editor).

margem a dúvidas nesse ponto básico. Deixe-me colocar esta relação da seguinte maneira: quando 5, 6 ou 7% da força de trabalho estão desempregados, o processo de ajustamento sofre um estancamento; por outro lado, quando o desemprego declina para 3 ou 4%, as emigrações rurais aumentam. Durante períodos recentes, observou-se, nos EUA, (1) pouco mais que 6% de desemprego em 1949, (2) no verão de 1954, ligeiramente menos do que 6% de desemprego, e (3) na primavera de 1958, mais do que 7%. A taxa de emigração rural caiu vertiginosamente durante cada um desses períodos e pode mesmo ter-se transformado em emigração da cidade para o campo no final das recessões. Por outro lado, durante os respectivos períodos de expansão, o desemprego caiu para 4% nos fins de 1948, para 3% em meados de 1953 e para 4% nos meados de 1957. Durante cada uma dessas expansões, a emigração rural subiu rapidamente e tornou-se incrivelmente elevada. Entretanto, durante as fases de expansão, desde os meados de 1958, o desemprego vem-se mantendo alto, sem retroceder às taxas anteriores de 3 ou 4% de desemprego. Conseqüentemente, temos observado fases de expansão acompanhadas de desemprego demasiadamente agudo para que o excesso de mão-de-obra rural anime-se a emigrar para as cidades. Em 1960/61, observou-se pela primeira vez desde a guerra uma fase de expansão acompanhada por tão alto desemprego que o processo de ajustamento, do qual a agricultura depende fundamentalmente, não pôde funcionar satisfatoriamente.

B — *O Investimento em Aptidão e Conhecimento*

Esses investimentos humanos desempenham um papel importante e complexo no nosso processo de ajustamento. Alguns conhecimentos e aptidões são específicos à agricultura e outros não são especializados. As pessoas jovens dispõem de um longo período durante o qual podem realizar novos investimentos em si mesmas, ao passo que pessoas mais idosas não desfrutam dessa oportunidade. Dentre os agricultores, aqueles que são jovens e com educação menos técnica, isto é, que completaram o ensino secundário sem se especializarem em agricultura, têm um investimento relativamente grande, com provável retorno elevado, e, além disto, dispõem de tempo suficiente para justificar investimentos adicionais em adquirir mais aptidões e conhecimentos não-agrícolas. Entretanto, os agricultores que não são jovens, e com conhecimentos e aptidões basicamente restritos à agricultura, têm muito o que aprender, e os anos que lhes restam não justificam um investimento elevado em melhor capacitação. Esses agricultores estão aprisionados na agricultura. O único raio de espe-

rança deles é que os agricultores que não estão presos emigram para acelerar o ajustamento e, por conseguinte, amenizem automaticamente as perdas sociais que eles terão que enfrentar como consequência do progresso econômico.

O objetivo, então, é acelerar a emigração rural; grande parte dos emigrantes rurais está limitada às ocupações não especializadas e mal remuneradas. Para obterem melhores salários e ascenderem na escala profissional mais rapidamente, esses emigrantes devem adquirir aptidões específicas. Para que isso seja feito, recursos substanciais são requeridos. É importante enfatizar que os custos de tais novos investimentos podem e devem ser incorridos pelo governo e outras fontes públicas, uma vez que tal programa induziria mais agricultores a abandonarem o campo com consequente aceleração do processo de ajustamento, e também porque, quando se leva em consideração todos os custos e retornos, os ganhos sociais excedem, frequentemente, os ganhos privados. Ademais, deve-se lembrar que as crianças das famílias que emigraram estarão em melhor situação em relação às oportunidades de trabalho quando ingressarem na força de trabalho. Não deveria ser difícil desenvolver programas com esses objetivos.

C — *Transferência das Propriedades*

Esta proposta, que fiz há alguns anos atrás, possui, a meu ver, o mérito de debater um aspecto importante do problema em análise. Um trabalho de Glenn Johnson, para explicar "o excesso de capacidade" e o grande número de fazendas obsoletas (ineficientes), concentra-se na divergência entre os preços de venda e de compra de alguns tipos de implementos usados nas fazendas, e dá apoio a esta linha de argumento para acelerar os ajustamentos necessários. Num programa bem concebido deste tipo, deve-se levar em consideração os ativos humanos e não-humanos usados nas fazendas e, para essa dimensão, o item B anterior pode ser considerado num contexto mais amplo. As vantagens aqui seriam de dois tipos: pode-se, tratar o problema estudando os agricultores mais velhos, analisando as características das duas aptidões e conhecimentos, já discutidas; e pode-se discutir as dificuldades que os agricultores enfrentam em desfazer-se dos ativos fixos agrícolas que adquiriram, para auxiliá-los e, desta maneira, induzi-los a deixar a agricultura. Sem dúvida, vários tipos de programas podem ser desenvolvidos neste sentido. O próprio Programa de Conservação Americano (Conservation Reserve Program), vinculado ao esquema do Banco de Solos (The Soil Bank Act),

seria útil nesse sentido. Através de aluguéis de fazendas inteiras, por longos períodos, especialmente nas áreas que estão provavelmente perto de se marginalizarem em produção agrícola, é possível amparar algumas famílias de agricultores na sua transferência da região. Outro caminho relevante é amparar as famílias rurais na aquisição de propriedade fora do campo, de cobrir os custos de mudança para a nova residência e de custear os estudos e treinamento para aquisição de novos conhecimentos e aptidões. Desempenham, também, papel importante na aceleração da emigração rural quaisquer programas especiais de compra de determinados ativos rurais a preços atraentes para aquelas famílias rurais desejosas de emigrar.

As linhas de ação específicas, consideradas nos itens A, B e C, são indicadas para reduzir a oferta de trabalhadores na agricultura e, por conseguinte, preservar os ganhos pelo esforço humano na agricultura das quedas substanciais que, caso contrário, ocorreriam. Essas medidas são comparáveis à função das medidas fiscais e monetárias utilizadas para lidar com problemas do desemprego em massa; reduzem a necessidade de o seguro-desemprego compensar os trabalhadores, pelo menos em parte, pela redução da renda devida ao desemprego. Mas é provável que, mesmo com bons programas, como os descritos anteriormente, durante os anos vindouros, persistirão perdas sociais com o progresso, internalizadas pela mão-de-obra rural.

Por último, a fim de compensar os agricultores pela sua capacidade como trabalhadores, e não pela sua capacidade como proprietários de ativos físicos produtivos usados na agricultura, um programa deveria canalizar alguma forma de renda, baseada tão-somente no trabalho agrícola que executam. Seria desejável tornar estes salários dependentes da taxa de desemprego. Uma regra simples seria de não pagar tais compensações quando a taxa de desemprego fosse, por exemplo, 4% ou menos, mas pagá-las toda vez que o desemprego excedesse a taxa de 4%. Mesmo uma taxa salarial rural constante, apesar de todas os problemas envolvidos, poderia ser um ponto de partida.