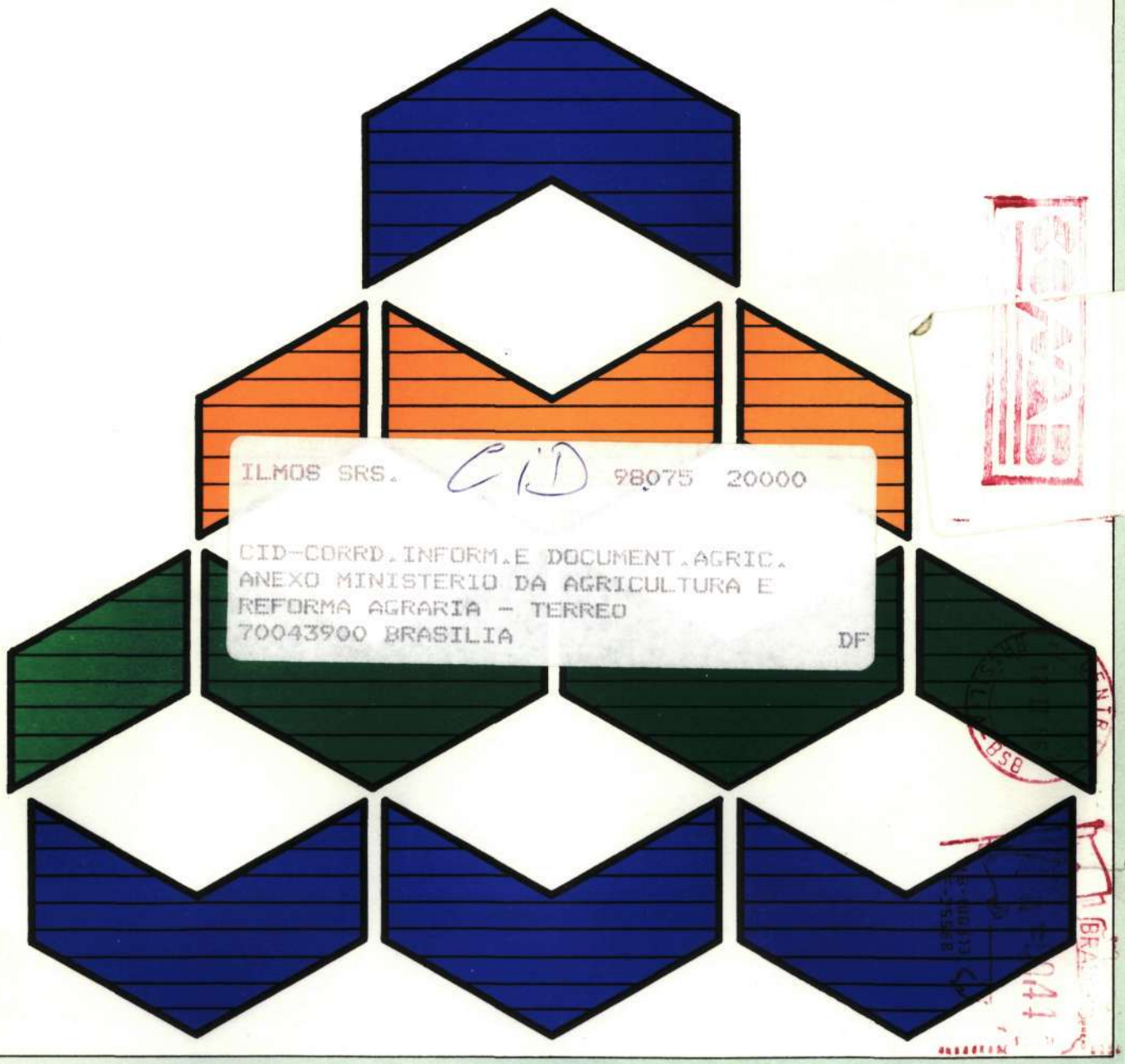
Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária

AS/PRN

REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA

CENAGRI



ILMOS SRS. CID 98075 20000

CID-CORRD.INFORM.E DOCUMENT.AGRIC.
ANEXO MINISTERIO DA AGRICULTURA E
REFORMA AGRARIA - TERREO
70043900 BRASILIA DF

PUBLICAÇÃO TRIMESTRAL ANO IV Nº 04 OUT-NOV-DEZ 1995

Nesta Edição

SEÇÃO I

Carta da Agricultura Pág.

– Os Eixos Estruturadores e os Corredores de Transportes
(Antonio Lício) 03

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

– Os Problemas no Cálculo da Renda Agrícola
(Carlos Nayro Coelho) 05

– Impactos do Mercosul na Produção e Comercialização do Milho e da Soja da Região Centro-Oeste
(Vicente da Silva Nogueira Netto e Antonio Carvalho Campos) 10

– Migração Rural - Urbana
(Eliseu Alves) 15

SEÇÃO III

Legislação Agrícola

– Política Agrícola Comum no Setor de Cereais 30

– Refinanciamento da Dívida Agrícola 33

SEÇÃO IV

Ponto de Vista

– O Problema do Endividamento da Agricultura
(Guilherme Dias) 35

REVISTA TRIMESTRAL EDITADA PELO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA – Secretaria Nacional de Política Agrícola e Companhia Nacional de Abastecimento – **Capa:** JÔ OLIVEIRA – **Responsável/Setor Gráfico:** ROZIMAR PEREIRA DE LUCENA – **Copy-Desk:** VICENTE ALVES DE LIMA, QUIYOMI NINOMIA – **Diagramação:** WEBER DIAS SANTOS, IVANILDO ALEXANDRE, – **Composição:** CARLOS ALBERTO SALES, JOSÉ ADELINO DE MATOS – **Revisão:** QUIYOMI NINOMIA, VICENTE ALVES DE LIMA – **Arte-Final:** WEBER DIAS SANTOS, IVANILDO ALEXANDRE, JORGE MARCELO DE ALMEIDA.

As matérias assinadas por colaboradores, mesmo do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, não refletem necessariamente a posição do Ministério nem de seus Editores, sendo as idéias expostas de sua própria responsabilidade.

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos e dados desta Revista desde que seja citada a fonte.

Revista de informação sobre política agrícola, destinada a técnicos, empresários, pesquisadores e professores que trabalham com o complexo agroindustrial. Distribuição gratuita.

Interessados em receber a Revista de Política Agrícola comunicar-se com:
DIPLA – Companhia Nacional de Abastecimento – SGAS Quadra 901 - Conj. A - Ed. CONAB - 3º Andar - 70390-010 – Brasília-DF.
Composta e impressa na Gráfica da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB.

Os Eixos Estruturadores e os Corredores de Transportes

Introdução

O Plano Plurianual – 96/99, elaborado neste Governo, priorizou a concepção de eixos estruturadores como uma das principais estratégias de desenvolvimento nacional. Caracterizam-se por ações multisetoriais estrategicamente articuladas em espaços físicos com potencialidade para o desenvolvimento econômico.

Dentro dessa concepção, os eixos estruturadores apresentam-se como indutores de desenvolvimento econômico-social, tanto para áreas com boas potencialidades, como para regiões em fase de estagnação; mas que, acertadamente "trabalhadas", podem despertar vantagens comparativas nos processos de produção e de geração de empregos.

Nesse sentido, foram propostos os seguintes eixos estruturadores:

1 – Eixo da Zona Franca de Manaus;
2 – Corredor Noroeste;
3 – Corredor Norte;
4 – Eixo Litorâneo Nordestino;
5 – Eixo do Semi-Árido Nordestino;
6 – Corredor Centro-Leste e Região Geoeconômica de Brasília;
7 – Corredor Centro-Oeste;
8 – Corredores do Mercosul;
9 – Áreas deprimidas ou diferenciadas:

– Vale do Jequitinhonha (MG)
– Zona Cacaueira (BA)
– Baixada Fluminense (RJ)
– Médio Parnaíba (PI e MA)

Ainda que as ações multisetoriais articuladas estrategicamente sob a ótica da descentralização, da desregulamentação e da parceria sejam o ponto fulcral para o sucesso dos eixos estruturadores, uma, dentre elas, ressalta-se como prioridade primeira para fins de execução, que são os Corredores de Transporte Multimodais Integrados.

Os Corredores de Transporte Multimodais (rodovia, ferrovia, hidrovia, porto, aerovia) objetivam a integração racional e competitiva entre as áreas de produção e os centros de consumo do País, ou pontos para exportação/importação. São os seguintes os Corredores de Transportes multimodais:

1 – Corredor Centro-Norte
2 – Corredor Centro-Leste
3 – Corredor Noroeste (Rio Madeira)
4 – Corredor Cuiabá-Santarém (ou Teles Pires - Tapajós)
5 – Corredor do Nordeste (Rio São Francisco)
6 – Corredor Tietê-Paraná

A abrangência dos corredores está diretamente vinculada aos subespaços físicos e aos objetivos para os quais foram criados. Assim, um corredor pode ter um âmbito continental, nacional, regional, ou também abranger duas ou até as três dimensões ora citadas.

Nessa perspectiva última estão os corredores do Noroeste e o do Tietê-Paraná-Paraguai. O Corredor de Desenvolvimento do Noroeste, continentalmente, abrange o Brasil e os países andinos e, regionalmente, os estados de Mato Grosso, Rondônia e Amazonas. O Corredor Tietê-Paraná-Paraguai, continentalmente, abarca o Brasil, Argentina e Paraguai. Regionalmente integra os estados de São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul.

Já o Corredor do Nordeste caracteriza-se basicamente como de abrangência regional, visto ter como objetivo primeiro a integração e a valorização dos recursos e potencialidades dos estados da Região Nordeste.

A mesma perspectiva de desenvolvimento regional é encontrada nas propostas que embasam os Corredores do Centro-Norte e do Centro-Leste.

O CORREDOR CENTRO-NORTE

Dentro desse contexto sobressai-se o Corredor Centro-Norte como, talvez, o de maior importância para o desenvolvimento futuro da agricultura brasileira. Região caracteristicamente de cerrrados, compreende o Estado de Tocantins e partes do Maranhão, Piauí, Pará, Goiás e Mato Grosso, sempre ao longo das (futuras) hidrovias do Araguaia e do Tocantins e articulando-se com as ferrovias Carajás e Norte-Sul. O porto de escoamento atual é o de Itaqui/Ponta da Madeira, em São Luís-MA, podendo o Porto de Belém também ser vantajosamente aproveitado no futuro próximo, em decorrência de obras a serem executadas de acordo com as fases expostas a seguir.

São duas as vantagens da região para o plantio de grãos em relação às tradicionais regiões produtoras do País: clima e escoamento. A primeira tem chamado a atenção dos especialistas para notáveis recordes de produtividade, o que é aparentemente explicável por(1) regularidade e quantidade de chuvas e (2) temperatura e luminosidade. A média dos rendimentos de soja no sul do Maranhão atingiu 50 sacas/ha na safra 93/94 e 45 sacas/ha em 94/95, mesmo com a forte influência de áreas novas que detêm rendimentos bem mais baixos. Há registros confirmados de 80 sacas/ha em lavouras de 70 ha (não se trata, portanto, de experimentos). Os órgãos de pesquisas do MAARA/EMBRAPA já estão investigando o fenômeno buscando explicações e eventualmente a possibilidade de generalização.

Não é gratuito o aparecimento das grandes áreas de soja no norte do Mato Grosso, de onde o produtor retira sua safra pagando R$ 80,00 ou mais por tonelada transportada até o porto de Santos ou Paranaguá. A explosão de regiões produtoras em Nova Floresta, Lucas do Rio Verde, Sorriso etc. só se explica se altas produtividades compensarem o enorme custo de deslocamento do produto, que chega a 40% do preço FOB-porto.

Do outro lado, desponta a questão do escoamento propriamente dito. O transporte multimodal hidrovia-ferrovia-porto poderá propiciar uma redução de até 75% nos custos atuais arcados pelo produtor. A começar pelo Porto de Ponta da Madeira, operado pela Cia. Vale do Rio Doce, único no mundo juntamente com Roterdam, a receber e despachar navios de 360 mil toneladas, totalmente automatizado e com as menores tarifas. Enquanto reconhecemos em Santos um dos portos mais ineficazes e caros do mundo, por obra de um sindicalismo irresponsável, Ponta da Madeira é o seu oposto. Além do mais está a 2.500 km mais próximo da Europa que seus competidores do Sul e, por operar grandes navios, barateia também o custo de transporte por km, pois é fantástica a redução de custos à medida que aumenta a tonelagem do navio (economias de escala).

A partir do porto estende-se a grande Ferrovia Carajás, que liga São Luís à Serra de Carajás, maior concentração de mineração de ferro do mundo. Essa ferrovia atravessa o corredor pelos municípios de Imperatriz (MA) e Marabá (PA) e daquele ganha um ramal conhecido como Norte-Sul (100 km) que vai até a sede do município. A partir desse ponto projeta-se mais 100 km até a cidade de Estreito (MA), junto ao Rio Tocantins, onde se inicia (ou termina) a hidrovia desse rio, com 500 km de extensão. Correndo paralelo ao Rio Tocantins e a menos de 200 km de distância acha-se o Rio Araguaia, com seus 1.500 km de extensão, que inclui o Rio das Mortes no Mato Grosso. Este é navegável, nas condições atuais, até a cidade de Xambioá (TO), onde as Corredeiras de Santa Isabel interpõem seu primeiro obstáculo.

São, portanto, mais de 2.000 km de hidrovias que requerem pouquíssimos investimentos em dragagens, derrocamentos e sinalizações para tornarem-se plenamente navegáveis em pelo menos oito meses do ano. Esses mínimos investimentos nas hidrovias e no trecho Imperatriz-Estreito da ferrovia Norte-Sul estão, no momento, em adiantado processo de viabilização pelo Governo Federal, podendo-se esperar ainda para a colheita da presente safra o início das operações neste corredor, na sua chamada primeira fase, quando a interligação do Araguaia com a Ferrovia Norte-Sul ainda se fará através de rodovias em cerca de 150 km. Numa segunda fase o contorno das Corredeiras de Santa Isabel se fará ou através de um canal ou por ligação ferroviária Xambioá-Marabá, onde esta última cidade interliga-se com a Ferrovia Carajás.

Como foi salientado, as melhores condições potenciais de transporte de grãos estão nessa região que, coincidentemente, revela-se com uma perspectiva fantástica em termos de rendimento tecnológico agrícola.

Finalmente, o Ministério da Agricultura, juntamente com a EMBRAPA, ultima no momento um detalhado estudo do potencial agrícola desta área que, territorialmente, soma cerca de 85 milhões de hectares em 228 municípios dos estados acima relacionados. Já foram detectados um mínimo de 20 milhões de hectares aptos para plantio de grãos. O restante está sob investigação em função da natureza de seus solos – arenosos e concrecionários – e poderão aumentar essa área e/ou reservá-los para outras atividades como silvicultura e pastagens.

Conclui-se que a área de influência do Corredor Centro-Norte detém um potencial que poderá transformar a geografia agrícola e até política do Brasil, pois pode representar um acréscimo de mais de 50% na nossa área de grãos. Todos os fatores que atuam negativamente no sul e nos cerrados centrais têm efeitos contrários (positivos) no Centro-Norte: clima, hidrovias, ferrovias, portos e distâncias marítimas.

Por outro lado, a possibilidade de incorporação de mais de 20 milhões de hectares de grãos impõe um sério problema de mercado, que somente poderá ser resolvido pela expansão do mesmo (por exemplo, pela entrada da China como voraz compradora) ou pelo deslocamento de competidores. Nesta última hipótese espera-se uma guerra em que todas as armas, civilizadas ou não, serão utilizadas, a começar com os apelos "ecológicos" da necessidade de preservação dos cerrados.

ANTONIO LICIO
Diretor do DEPLAN/SPA/MAARA

Os Problemas no Cálculo da Renda Agrícola

Carlos Nayro Coelho (1)

A imprensa tem dado, recentemente, especial destaque aos estudos sobre o comportamento da renda agrícola brasileira, chamando a atenção para uma queda brutal que teria ocorrido entre 1994 e 1995.

O estudo realizado pelo Prof. Homem de Mello, da Universidade de São Paulo (USP), por exemplo, aponta uma queda de 25% correspondente a R$ 9,6 bilhões, recursos equivalentes a 2% do Produto Interno Bruto (PIB). Esse volume, segundo o autor, seria o custo que a Agricultura teria pago por ser a "âncora verde" do Plano Real.

Embora as publicações desses números tenham coincidido com a escalada de reclamações de setores ligados à produção agrícola (que culminaram com o "caminhonaço" a Brasília), a verdade é que existem sérios problemas em torno das estimativas da renda agrícola.

A renda bruta agrícola, como se sabe, é o resultado da quantidade produzida anualmente multiplicada pelos preços recebidos pelos produtores. No tocante à quantidade, a definição dos números é simples e direta pois a fonte primária dos dados é sempre o IBGE, e geralmente não existem discrepâncias com outras fontes.

Quanto aos preços, todavia, algumas distorções importantes podem surgir, principalmente em função da utilização de deflatores após a implantação do Plano Real.

Na maioria dos estudos para verificar o comportamento histórico da renda, o índice mais utilizado para deflacionar os preços tem sido o IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Antes do Real, a aplicação do IGP-DI, ou dos demais índices, apresentava, via de regra, resultados satisfatórios, tanto do ponto de vista estatístico como do econômico. Com a entrada em vigor do novo plano de estabilização, os índices de preços relativos a julho/94, mês de inauguração do Real, tornaram-se ambíguos, sendo que a própria FGV trabalhou com duas séries de IGP-DI, conforme mostra o quadro I.

Quando a FGV fornece para o público externo os preços deflacionados, utiliza o IGP-DI. Por essa razão, os levantamentos sobre a renda agrícola ou sobre o comportamento dos preços terminam utilizando esse índice, como está ocorrendo com várias publicações periódicas e em estudos que utilizam preços deflacionados.

Acontece, porém, que calculando-se os preços pelo outro índice - IGP-DI(2) - e principalmente comparando-os com os preços, em dólares, que vigoraram em anos anteriores sob investigação, nota-se grandes discrepâncias, que terminam por superdimensionar as mudanças na renda quando os preços caem e subdimensionar quando os preços sobem. O quadro a seguir mostra os preços dos produtos usados no estudo mencionado, calculados nos dois índices (base junho/95) e em dólares, média janeiro/junho.

(1) Técnico do MAARA/SPA/DEPLAN.

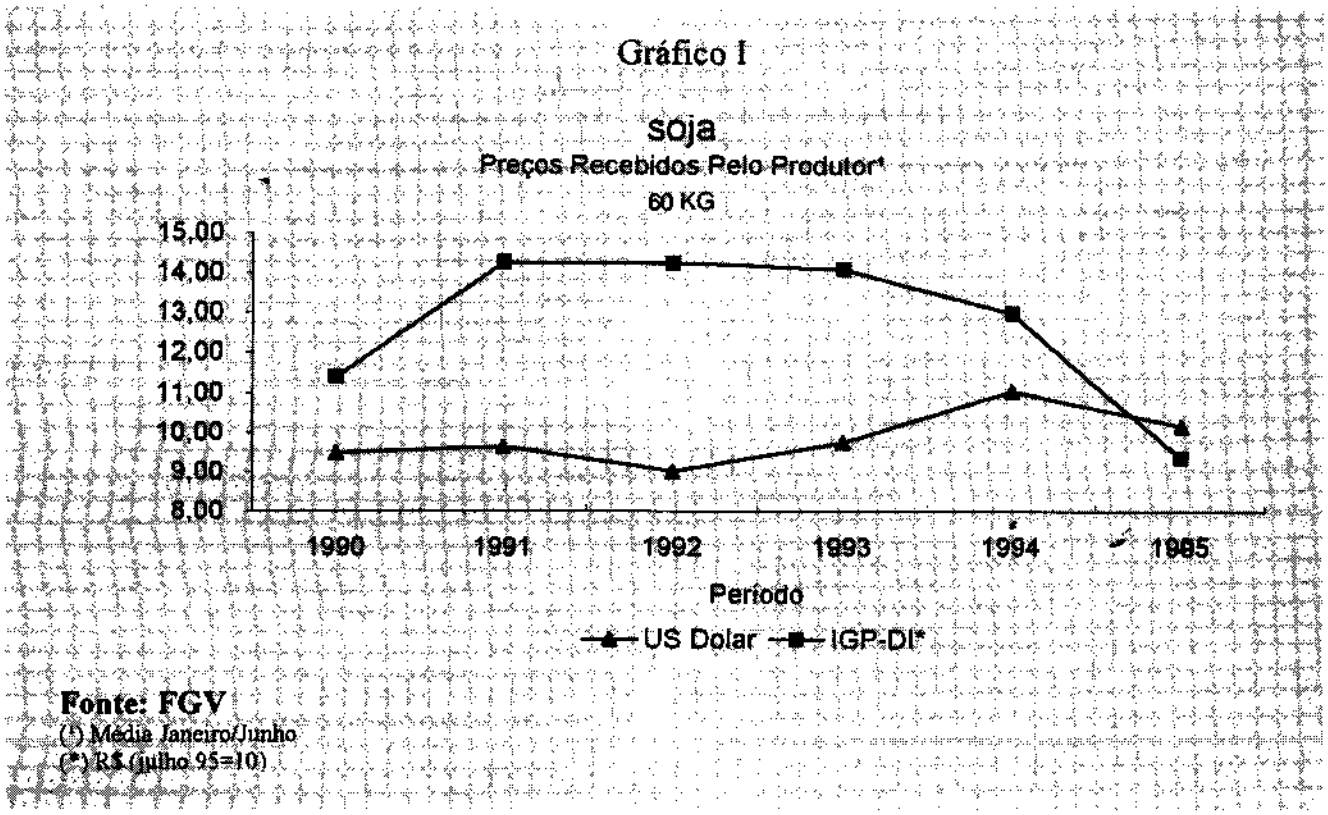
QUADRO I
COMPARATIVO DE ÍNDICES - 1994

MESES	IGP-DI(2)	VARIAÇÃO (%)	IGP-DI	VARIAÇÃO (%)
JANEIRO	15.113167	42.21	12.782740	42.21
FEVEREIRO	21.522728	42.41	18.203962	42.41
MARÇO	31.170375	44.48	26.363980	44.48
ABRIL	44.404463	42.46	37.557372	42.46
MAIO	62.588485	40.95	52.594201	40.00
JUNHO	91.740376	46.57	77.594201	47.53
JULHO	96.767749	**5,48**	96.767752	**24,71**
AGOSTO	100.000000	3.34	100.000000	3.34
SETEMBRO	101.549000	1.55	101.550000	1.55
OUTUBRO	104.143000	2.55	104.143000	2.55
NOVEMBRO	106.720000	2.47	106.720000	2.47
DEZEMBRO	107.325000	0.56	107.325000	0.56

QUADRO II
COMPARATIVO DE PREÇOS

PRODUTO	IGP-DI(2)			IGP-DI			US$		
	1994	1995	%	1994	1995	%	1994	1995	%
ALGODÃO (15 KG)	6.33	6.71	6.00	7.77	6.71	-13.64	5.83	7.29	25.04
AMENDOIM (60 KG)	16.80	18.60	10.71	21.00	18.60	-11.43	15.60	24.00	53.85
ARROZ (60 KG)	11.00	11.01	0.09	13.50	10.20	-24.44	10.10	12.31	21.88
BANANA (Dúzia)	0.22	0.48	118.18	0.24	0.48	100.00	0.21	0.52	147.62
BATATA (KG)	0.37	0.48	29.73	0.42	0.42	0.00	0.31	0.46	48.39
CACAU (15 KG)	14.68	16.31	11.10	18.07	16.31	-9.74	13.56	17.33	27.80
CAFÉ (KG)	0.72	1.14	58.33	0.88	1.14	29.55	0.66	1.23	86.36
CANA (t)	12.25	12.32	0.57	15.05	12.32	-18.14	11.30	13.41	18.67
CEBOLA (KG)	0.25	0.46	84.00	0.29	0.47	62.07	0.22	0.50	127.27
FEIJÃO (60 KG)	51.00	33.60	-34.12	62.60	33.60	-46.33	47.40	36.48	-23.04
FUMO (KG)	1.38	1.61	16.67	1.70	1.61	-5.29	1.28	1.81	41.41
LARANJA (100)	2.04	2.37	16.18	2.51	2.37	-5.58	1.88	2.57	36.70
MAMONA (KG)	0.21	0.26	23.81	0.26	0.24	-7.69	0.20	0.26	30.00
MANDIOCA (t)	40.46	66.25	63.74	49.76	66.18	33.00	37.31	71.99	92.95
MILHO (60 KG)	7.04	6.96	-1.14	8.64	6.96	-19.44	6.48	7.26	12.04
SISAL (KG)	0.17	0.25	47.06	0.21	0.25	19.05	0.16	0.27	68.75
SOJA (60 KG)	12.00	9.33	-22.25	14.73	9.33	-36.66	11.02	10.14	-7.99
TOMATE (KG)	0.42	0.50	19.00	0.35	0.48	37.10	0.27	0.54	100.00
TRIGO (60 KG)	7.27	8.40	15.54	8.92	8.40	-5.83	6.60	9.42	42.73
UVA (KG)	0.25	0.50	100.00	0.47	0.50	6.38	0.23	0.55	139.13

Como pode ser observado, os preços deflacionados com o IGP-DI(2) apresentam variações bem inferiores ao IGP-DI, e na realidade são bem mais compatíveis com as variações em dólares (considerando a valorização do real). No caso da soja, por exemplo, no IGP-DI(2) os preços caem 22,2%, em dólares, 8,0% e no IGP-DI, 36,6%. Neste último índice, os preços atingem a média de R$ 14,73/60 kg, no primeiro semestre de 1995, (julho 95=100) ou US$ 16,20/60 kg, considerando a taxa de câmbio que vigorou em junho de 1995 (0,91/US$). Nesse período a cotação máxima foi de US$ 11,80 e ocorreu em janeiro, em plena entressafra. Na safra, a cotação caiu para US$ 10,17/sc. Ficam evidentes as distorções, pois é de conhecimento público que este produto jamais foi cotado ao produtor em US$ 16/60 kg, nem mesmo no "boom" de preços de 1988. O gráfico I, a seguir, ilustra, no caso da soja, a evolução dos preços a partir de 1990 no Dólar e no IGP-DI.



Comportamento semelhante observa-se nos outros produtos. O preço do arroz, em dólares, subiu 21,9% e no IGP-DI caiu 24,4%. No outro índice, IGP-DI(2), permaneceu estável. O do milho caiu 19,4% pelo IGP-DI, em dólares subiu 12% e no IGP-DI(2) caiu 6,8%. O preço do feijão caiu 23% em dólares, mas no IGP-DI a queda chegou a 46,3%.

A distorção aumenta quando se observa os preços dos produtos que reconhecidamente tiveram altas acentuadas no período. Pelas características do IGP-DI, quando os preços sobem, a alta é amortecida pelo índice. Em casos que chamam a atenção como o da mandioca (raiz), os preços ao produtor, em dólares, subiram 92,9%. No IGP-DI subiram apenas 33%. No caso da cebola, em dólares, subiram 127,3%; no índice mencionado subiu apenas 62,1%. Na banana o aumento foi de 147,6% em dólares; no IGP-DI, 100%. No fumo os preços em dólares subiram 41,4%; no IGP-DI caíram 5,3%. Na cana-de-açúcar, que é um produto que gera normalmente uma renda acima de US$ 3.5 bilhões, pelo IGP-DI os preços caíram 18,1%; em dólares subiram 18,7%. No café, a média dos preços em dólares aumentaram 86,4%; IGP-DI apenas 29,5%. Na laranja os preços em dólares subiram 36,7%, em real deflacionado pelo IGP-DI caíram 5,6%; no IGP-DI(2) subiram 16,2%.

Essas diferenças mostram que o problema da distorção só existe quando os preços são deflacionados para antes de agosto de 1994. Depois desse mês, os dois índices apresentam os mesmos resultados, e a diferença com relação ao dólar reflete apenas a súbita valorização do real observada após sua implantação. Daí o IGP-DI(2) ser aparentemente o índice que reflete melhor as condições do mercado.

Dessa forma, os cálculos da renda agrícola apresentam resultados completamente diferentes, usando-se as três opções mencionadas, como mostra o quadro III.

No quadro III, em termos agregados, a renda dos 20 produtos listados subiu 26,7% em dólares, subiu 7,1% pelo IGP-DI(2) e caiu 25,8% no estudo do Prof. Homem de Mello. No conjunto, em dólares, observa-se que apenas o feijão apresentou queda acentuada. A soja teve queda de 18,7% em reais (IGP-DI)(2) e reflete a valorização cambial, conjugada com a queda dos preços internacionais.

QUADRO III
ESTIMATIVAS DE RENDA AGRÍCOLA - 1994 e 1995

PRODUTO	IGP-DI (2)			US			Homem de Mello (1)		
	1994	1995	%	1994	1995	%	1994	1995	%
ALGODÃO (15 KG)	595.725	691.403	16,06	595.725	756.560	27,00	828.000	677.000	-18,24
AMENDOIM (60 KG)	44.464	45.198	1,65	41.300	58.320	41,21	63.000	53.000	-15,87
ARROZ (60 KG)	2.003.094	2.148.900	7,28	1.856.700	2.262.000	21,83	2.772.000	2.128.000	-23,23
BANANA (Dúzia)	152.240	258.000	69,47	192.200	279.500	45,42	173.000	258.000	49,13
BATATA (KG)	917.600	1.029.504	12,20	768.800	1.127.552	46,66	1.090.000	889.000	-18,44
CACAU (15 KG)	323.253	312.282	-3,39	298.590	331.810	11,13	449.000	350.000	-22,05
CAFÉ (KG)	1.528.560	2.465.820	61,32	1.401.180	2.660.490	89,87	2.340.000	2.347.000	0,30
CANA (t)	3.577.854	3.717.529	3,90	3.300.310	4.040.427	22,43	5.052.000	3.607.000	-28,60
CEBOLA (KG)	254.700	425.585	67,09	224.136	452.720	101,98	340.000	379.000	11,47
FEIJÃO (60 KG)	2.543.500	1.627.920	-36,00	2.362.100	1.744.200	-26,16	4.365.000	1.752.000	-59,86
FUMO (KG)	714.980	798.238	11,64	835.429	897.398	7,42	1.129.000	815.000	-27,81
LARANJA (100)	1.907.008	2.215.513	16,18	1.637.312	2.402.461	46,73	2.898.000	2.999.000	3,49
MAMONA (KG)	11.394	10.804	-5,18	10.700	11.703	9,37	16.000	12.000	-25,00
MANDIOCA (t)	1.047.294	1.712.790	63,54	912.304	1.863.440	104,26	1.440.000	1.632.000	13,33
MILHO (60 KG)	3.876.195	4.007.556	3,39	3.631.870	4.309.200	18,65	5.458.000	3.879.000	-28,93
SISAL (KG)	22.338	34.000	52,21	21.024	36.720	74,66	32.000	31.000	-3,13
SOJA (60 KG)	5.009.000	4.074.000	-18,67	4.250.030	4.454.000	4,80	7.075.000	4.032.000	-43,01
TOMATE (KG)	642.744	1.241.808	93,20	723.087	1.397.034	93,20	1.178.000	1.166.000	-1,02
TRIGO (60 KG)	250.800	238.000	-5,10	229.900	255.000	10,92	351.000	312.000	-11,11
UVA (KG)	201.650	396.150	96,45	193.580	435.760	125,11	284.000	386.000	35,92
TOTAL	25.624.393	27.451.000	7,13	23.486.277	29.776.295	26,78	37.333.000	27.704.000	-25,79

Fonte: FGV/IBGE
(1) Folha de São Paulo de 03/09/95
Obs.: Valores em Mil

Agregue-se a essas considerações a questão da época de se tomar os preços agrícolas: todo o ano, na safra ou na entressafra. O Prof. Homem de Mello tomou uma média de preços entre janeiro e junho, que reflete também os preços altos dos meses de entressafra – janeiro e fevereiro. Trabalho semelhante realizado no âmbito da Secretaria de Política Agrícola tomando os preços somente dos meses de março, abril, maio e junho, deflacionados pelo IGP-DI(2) durante os quais se forma 90% da renda do agricultor, e para os principais grãos, revelou resultado consistente com a tese aqui esposada, como pode ser observado pelo quadro IV.

De acordo com esses dados, a renda agrícola bruta teria sofrido ligeira queda entre 1995 e 1994 por esse critério (5,5%), ficando, todavia, 6,4% e 14,5% superior em relação a 1993 e 1992, respectivamente. A diferença em relação aos outros estudos está na renda dos demais produtos que, agregadamente, apresentaram variação positiva, além do problema do deflator, já comentado.

Vale salientar que queda ou elevação de renda bruta não significam necessariamente que as condições individuais do agricultor estejam melhores, pois essa renda resulta do produto de quantidade vezes preços, onde quantidades maiores vezes preços menores podem resultar em renda maior; preços menores, entretanto, podem significar renda líquida negativa, ou prejuízo, que descapitaliza os produtores e redunda em produção menor numa próxima safra.

Além disso, a posição financeira, dos produtos depende logicamente dos elementos que influenciam os custos de produção e, portanto, da renda líquida no período. Por tratar-se de elementos que variam em função da eficiência e dos métodos empregados, individualmente por agricultor, a média regional ou mesmo local nem sempre reflete a posição real do setor.

QUADRO IV
RENDA AGRÍCOLA BRUTA
PRODUTOS SELECIONADOS - 1992-1995

PRODUTOS		1992	1993	1994	1995
ALGODÃO EM CAROÇO	Preço Médio por Kg	0,346	0,430	0,436	0,440
	Quantidade (Milhão ton)	1,863	1,127	1,410	1,544
	Renda Bruta (US Milhão)	643,95	484,47	615,25	678,74
ARROZ	Preço Médio por Kg	0,177	0,172	0,167	0,172
	Quantidade (Milhão ton)	10,006	10,108	10,922	11,310
	Renda Bruta (US Milhão)	1.769,06	1.743,38	1.826,16	1.948,43
CAFÉ	Preço Médio por Kg	0,414	0,483	0,784	1,154
	Quantidade (Milhão ton)	2,589	2,558	2,123	2,163
	Renda Bruta (US Milhão)	1.072,36	1.235,83	1.663,74	2.496,16
FEIJÃO	Preço Médio por Kg	0,419	0,622	0,848	0,538
	Quantidade (Milhão ton)	2,797	2,478	2,990	2,907
	Renda Bruta (US Milhão)	1.173,06	1.542,43	2.535,07	1.563,17
MILHO	Preço Médio por Kg	0,117	0,122	0,108	0,105
	Quantidade (Milhão ton)	30,506	30,051	33,017	35,910
	Renda Bruta (US Milhão)	3.554,71	3.654,95	3.560,88	3.779,53
SOJA	Preço Médio por Kg	0,204	0,204	0,190	0,141
	Quantidade (Milhão ton)	19,214	22,574	25,059	26,200
	Renda Bruta (US Milhão)	3.910,05	4.602,27	4.759,96	3.705,33
TRIGO	Preço Médio por Kg	0,164	0,132	0,146	0,146
	Quantidade (Milhão ton)	2,796	2,156	2,090	1,700
	Renda Bruta (US Milhão)	459,38	284,81	305,56	248,54
TODOS OS PRODUTOS	Preço Médio por Kg	0,180	0,191	0,197	0,176
TODOS SEM CAFÉ	Preço Médio por Kg	0,171	0,180	0,180	0,150
RENDA BRUTA TOTAL	(US Milhão)	12.582,58	13.548,15	15.266,62	14.419,90

Para evitar esse problema, um parâmetro comumente aceito é a variação no poder de compra do setor produtivo agrícola medido pela relação entre o Índice de Preços Recebidos (IPR) e o Índice de Preços Pagos (IPP). Qualquer mudança nessa relação pode ser um bom indicador da posição financeira do setor agrícola como um todo, em determinado período.

No tocante ao período em análise, nota-se no gráfico II que entre novembro de 1994 e julho de 1995 a relação IPR/IPP (ou seja, o poder de compra do setor) apresentou uma tendência evidente de queda que chegou a 23 pontos em julho de 1995, com leve recuperação em agosto.

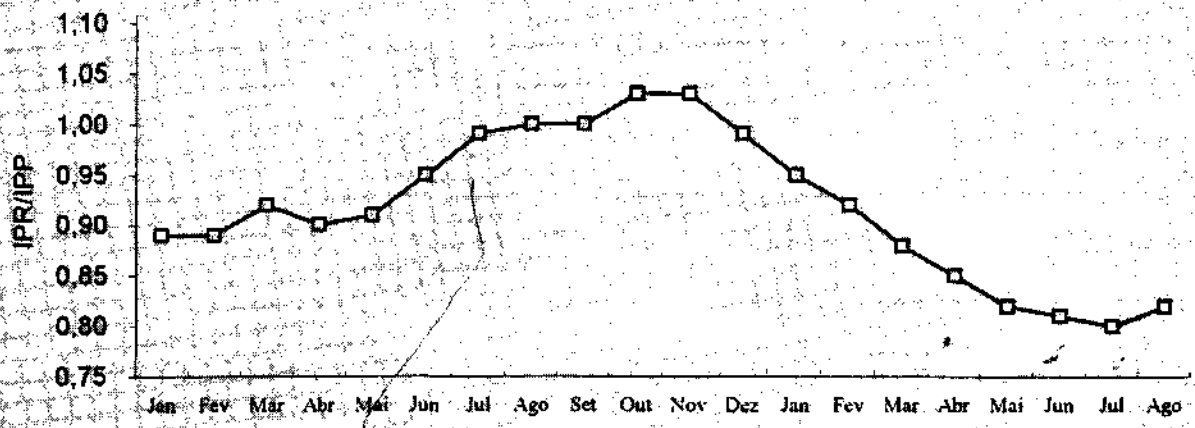
Esse fato, conjugado com o carregamento de dívidas das safras passadas, sem dúvida, gerou a situação atual de desequilíbrio financeiro de parte do setor agrícola, apesar das indicações de que a renda bruta caiu bem menos que os estudos usando o IGP-DI mostram ou mesmo que tenha aumentado, quando se considera os preços em dólares.

De qualquer maneira as distorções no cálculo da renda bruta mostram a necessidade urgente de se criar uma forma de cálculo com indexadores estatisticamente confiáveis e economicamente consistentes, para que a sociedade tenha condições de isolar a carga de emoções que sempre acompanha as discussões dos assuntos agrícolas, com pessimismo exagerado na hora das reivindicações ou otimismo também exagerado na hora das concessões.

Gráfico II

Relação de Troca - IPR/IPP

Período 1994/1995



Fonte: CONAB

Impactos do Mercosul na Produção e Comercialização do Milho e da Soja da Região Centro-Oeste

Vicente da Silva Nogueira Netto [1]
Antônio Carvalho Campos [2]

I – INTRODUÇÃO

O cenário mundial, num período recente, esteve marcado pela formação de grandes blocos econômicos. Os principais exemplos dessa nova ordem internacional são a União Européia (mercado constituído por 12 países), o bloco de países que se forma na orla asiática do Pacífico – capitaneado pelo Japão, e o NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte) – constituído pelos Estados Unidos, Canadá e México.

Acompanhando a tendência de "loteamento" do mundo, uma realidade inquestionável: os países do cone sul da América Latina, à exceção de Chile, constituíram um bloco regional: o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, formado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

O MERCOSUL foi criado pelo Tratado de Assunção, assinado pelos quatro países em 26 de março de 1991. O Tratado entrou em vigor em 29 de novembro de 1991 e tem duração indefinida.

A longa história de tentativas de integração na América Latina tem no Tratado de Assunção um marco divisório. A integração dos países do MERCOSUL é um processo irreversível. A cada dia mais empresários tomam decisão e definem projetos tendo como base essa premissa. Ademais, o assunto é constantemente reiterado nos discursos dos políticos. Se por um lado, inicialmente, houve um pequeno envolvimento do setor privado, por outro a automaticidade das desgravações (rebaixas das tarifas) deu um caráter concreto ao processo.

Mais recentemente, a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994, e a constituição de uma União Alfandegária a partir de janeiro de 1995 reforçaram os aspectos formais-institucionais e econômicos do bloco formado.

Em última análise, o MERCOSUL representa uma decisão amadurecida de quatro países soberanos que optaram pela integração, buscando em suas economias a complementação, com ob-

0320
0336

(1) Assessor Econômico da Confederação Nacional da Agricultura.
(2) Professor Titular do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa.

BR0702966

jetivo de competir em melhores condições em terceiros mercados. E, embora os ajustamentos de curto prazo sejam traumáticos, a sociedade como um todo tende a ganhar com a integração no médio e longo prazos.

Contudo, constitui um grande desafio operacionalizar uma maior especialização e reestruturação dos parques produtivos sem promover uma competição selvagem em alguns segmentos e desestabilizar setores, sensíveis, em geral, no caso brasileiro, localizados na área agrícola.

A grande maioria dos estudos sobre o MERCOSUL, que tratam de temas ligados à agricultura, procuraram investigar que impactos resultariam da integração para os estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Essa constatação encontra justificativa no fato de a Região Sul ser fronteiriça aos demais Estados Partes da integração, sofrendo, por isso, os impactos diretos da mesma.

Este trabalho preocupa-se com os impactos indiretos da integração, à medida que discute suas possíveis influências sobre uma região não fronteiriça aos demais Estados Partes – a Região Centro-Oeste.

II – CONSIDERAÇÕES SOBRE A ÁREA ESTUDADA

A Região Centro-Oeste consolidou-se, nos últimos vinte anos, como importante produtora de grãos, principalmente milho e soja. Atualmente, a Região Centro-Oeste é responsável por 20 e 40% da produção nacional de milho e soja, respectivamente; ademais, possui as maiores produtividades nacionais para essas culturas. No entanto, o excedente da produção regional corresponde a mais de 50% da produção desses grãos. Tais excedentes, para serem comercializados, precisam percorrer distâncias que variam de 500 a 2.000 km até chegarem aos principais centros consumidores e portos.

Com relação aos outros parceiros da integração, optou-se por restringir os estudos comparativos à Argentina, isto porque a soma das produções e a área plantada com milho e soja uruguaias e paraguaias representam menos de 10% da oferta conjunta do bloco. Além disso, esses dois últimos países dispõem de mercado consumidor insuficiente para justificar eventuais importações que se traduzem numa importante participação no comércio dos grãos em estudo dentro do MERCOSUL.

Na Argentina a principal região produtora é a pampeana e, principalmente, as províncias de Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba, Entre Rios e La Pampa. Essa região é responsável por 80% do Produto Interno Bruto da Argentina e por 90% da sua produção de milho e soja. A grande concentração da produção na região dos pampas argentinos nada mais é do que o reflexo das excepcionais condições ecológicas daquela região. Os solos são de altíssima fertilidade e dispensam quase que por completo a utilização de fertilizantes e corretivos, motivo pelo qual os gastos com esses insumos são sensivelmente reduzidos, conferindo alta competitividade à produção agrícola.

Destarte, a distância entre a região produtora e os centros consumidores, aliada a uma política cambial que taxa as exportações e barateia as importações e a uma elevada carga tributária incidente sobre os produtos agrícolas, constitui uma constante ameaça à competitividade do milho e da soja produzidos na Região Centro-Oeste, frente ao MERCOSUL.

III – OBJETIVO

O objetivo geral deste estudo foi avaliar os impactos da efetivação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL sobre a produção e a comercialização de milho e soja na Região Centro-Oeste. Para tanto, identificou-se os destinos dos excedentes da produção de milho e soja da Região Centro-Oeste, discutiu-se a postura dos negociadores brasileiros diante do estabelecimento das normas afetas ao setor rural e construiu-se indicadores que possibilitaram a comparação do grau de eficiência, proteção e vantagens comparativas desses produtos face a efetivação do MERCOSUL.

IV – METODOLOGIA

A) Preços de Fronteira e Taxas de Proteção Nominal

Ajustando-se o preço internacional, expresso em moeda nacional, para margens de descarga e de transporte do porto ao mercado distribuidor, obtém-se um valor que é o preço de fronteira, e que representa um marco inicial de eficiência. O preço de fronteira representa ainda o custo de oportunidade para a economia produzir uma mercadoria e indica ao analista se o país sob consideração é um eficiente produtor dessa mercadoria.

As taxas de proteção nominal são indicadores sumários da estrutura de incentivos relativos gerada por políticas específicas através do tempo. A taxa de proteção nominal de um produto é a razão de seu preço doméstico pelo seu preço de fronteira; este é convertido para a moeda corrente (doméstica) utilizando-se uma taxa de câmbio.

Assim:

$$TPN_j = (P^d_j - P^w_j E)/P^w_j E \quad (1)$$

onde:

TPN_j = taxa de proteção nominal do produto j;

P^d_j = preço recebido pelos produtores domésticos pelo produto j;

P^w_j = preço de fronteira ajustado do produto j; e

E = Taxa de câmbio.

A taxa de câmbio utilizada pode ser a oficial, mas ela deve refletir um custo de oportunidade para a economia doméstica.

No entanto, as políticas de controle da taxa de câmbio, a política comercial e demais instrumentos da política brasileira têm historicamente distorcido a taxa de câmbio. Assim, na transformação das cotações externas em dólares para moeda doméstica, utilizou-se também a estimativa da taxa de câmbio sombra. Quando a taxa de câmbio sombra é utilizada no cálculo da taxa de proteção nominal, ela é chamada de taxa de proteção nominal líquida.

A fórmula é então:

$$TPN_j = (P^d_j - P^w_j F)/P^w_j F \quad (2)$$

onde:

F = fator de conversão (taxa de câmbio sombra / taxa de câmbio oficial)

A interpretação dos resultados da taxa de proteção nominal é feita da seguinte forma: se a taxa de proteção nominal é positiva, os produtores domésticos ou os intermediários recebem um preço maior que o preço de fronteira ajustado; se a taxa de proteção nominal é negativa, a estrutura reversa vigora, os produtores domésticos ou os intermediários recebem um preço menor que o preço pago ao produto importado e internalizado no mercado nacional; finalmente, se a taxa de proteção nominal é igual a zero, o preço doméstico do produto e o preço de fronteira ajustado são iguais

B) Custo do Recurso Doméstico (CRD)

O CRD é calculado como:

$$CRD_i = \frac{\sum_{j=k+1}^{n} a_{ij} V_j}{P_i^b - \sum_{j=1}^{k} a_{ij} P_j^b} \quad (3)$$

onde:

aij, (k + 1) a n = coeficientes para recursos domésticos e insumos intermediários não comercializáveis;

aij, 1 a k = coeficientes para insumos comercializáveis;

Vj = preço sombra de recursos domésticos;

P^{jb} = preço de fronteira ajustado do Insumo comercializável;

P_i^b = preço de fronteira ajustado do produto comercializável.

A formulação deve ser interpretada assim:

$$\text{Custo do recurso doméstico} = \frac{\text{recursos domésticos e insumos não comercializáveis avaliados a custo de oportunidade ou preço sombra.}}{\text{renda cambial externa líquida ou economia na produção doméstica de um bem.}}$$

O custo do recurso doméstico compara o custo de oportunidade da produção doméstica ao valor adicionado que ela gera. O numerador da equação 3 utilizada para o cálculo do CRD pode ser a soma dos custos do uso da terra, trabalho e capital – ou seja, o custo total de recursos domésticos aplicados. O denominador corresponde à renda cambial externa líquida ou economia na produção doméstica de um bem.

Os resultados do cálculo do CRD podem assumir um intervalo numérico. O escalonamento de CRD's através desses valores é indicativo de níveis variantes de eficiência em produção doméstica ou sua competitividade internacional. A taxa de câmbio usada deve ser o custo de oportunidade referencial. CRD $<$ 1 indica que o país economizou divisas pela produção local, porque o custo de oportunidade de seus recursos domésticos são menores do que a taxa cambial líquida ganha (em exportação) ou economizada (em substituição de importados). CRD $<$ 1 também indica eficiência e competitividade internacional. O contrário se aplica a CRD $>$ 1, porque a economia está incorrendo em excesso de custos em relação ao que é ganho ou economizado pela produção em termos de renda cambial líquida. Finalmente, CRD = 1 indica que a economia nem ganha nem economiza divisas através da produção doméstica.

V – RESULTADOS E DISCUSSÃO

No que concerne à identificação dos destinos dos excedentes da produção de milho e soja da Região Centro-Oeste, concluiu-se que esses produtos na forma in natura (grão antes de ser transformado na indústria) são comercializados principalmente nos estados de Minas Gerais, Paraná e São Paulo, com destaque para os dois últimos. Nesses três estados está situada cerca de 50% da capacidade instalada, do Brasil, para o esmagamento de soja e a maior utilização de milho para consumo animal.

No que se refere aos reflexos do processo integracionista sobre o setor agrícola até o momento, avaliou-se que em pelo menos três aspectos a agricultura nacional experimentou as seguintes conseqüências negativas, que não obedecem a qualquer ordem hierárquica: a) os produtos sensíveis não foram contemplados com Programas de Reconversão Produtiva, ou seja, mais tempo para as cadeias produtivas se adaptarem à concorrência regional, seja através do aumento da eficiência da produção ou, quando isso não fosse possível, garantir a inserção em outros ramos de atividade de maior capacidade de produção; b) considerando que um dos objetivos da integração é buscar melhores condições de competir em terceiros mercados, observa-se que, para várias cadeias produtivas na agricultura, o resultado foi diverso desse objetivo; por outro lado, durante a vigência do MERCOSUL, não houve uma ação coordenada para impedir que a internalização de produtos carregados de subsídios ou "dumping" na origem desestruturasse segmentos produtivos internos; c) na definição dos regimes de exceções à união alfandegária, no que respeita às tarifas externas e preferências tarifárias intra-bloco, as cadeias sensíveis da agricultura não foram contempladas.

Em que pesem as conseqüências negativas da integração para o setor rural, foram sugeridas as seguintes medidas como alternativas para equacionar tais conseqüências: a) inclusão na Lista de Exceções à TEC, com tarifas de 35%, o que corresponde ao nível médio consolidado no GATT, dos produtos atualmente prejudicados com a internalização de produtos subsidiados na origem; b) inclusão no Regime de Adequação final à União Aduaneira, sem prejuízo para os que lá se encontram, dos produtos agropecuários sensíveis ao processo de integração; c) aplicação de direitos compensatórios "antidumping" e anti-subsídios; d) colocação em prática do mecanismo de "paraguas" agrícolas, ou seja, um guarda-chuva regional que permita ao Governo, quando constatada a importação de produtos subsidiados e/ou com "dumping", elevar automaticamente as tarifas de importação aos níveis máximos consolidados no GATT; e) efetivação de Programas de Reconversão produtiva para aquelas cadeias agrícolas identificadas como sensíveis à integração econômica.

Os resultados dos indicadores de eficiência, proteção e vantagens comparativas calculados nesta pesquisa obedecem a quatro pressuposições, a saber: primeira, considera a possibilidade de importação de milho e soja do MERCOSUL para o Estado de São Paulo; segunda, verifica a competitividade dos excedentes de produção da Região Centro-Oeste na exportação para terceiros mercados; terceira, considera a possibilidade de importação de milho do MERCOSUL para a Região Nordeste (Ceará e Pernambuco); quarta, verifica a competitividade do milho da Região Centro-Oeste nos mercados da Região Nordeste, frente ao produto importado do MERCOSUL, quando do estabelecimento de um imposto de adequação de 15%.

De acordo com a hipótese de que o Brasil está importando milho e soja do MERCOSUL para o mercado de São Paulo (com paridade ao produtor no Centro-Oeste), no período de jan/90 a fev/95, os preços dos produtos vindos da Argentina mostraram-se 29,91% e 17,97% maiores que os preços domésticos determinados em condições de competitividade de mercado para soja e milho, respectivamente. Com a correção cambial (taxa de proteção nominal líquida), a diferença entre preços de fronteira e domésticos se amplia, passando para 39,91% e 29,70%, o que implica em aumento da competitividade dos preços domésticos.

Os resultados das taxas de proteção nominal líquida revelam que o câmbio defasado barateia os custos do produto importado, podendo, no caso da efetivação das importações, deprimir os preços ao produtor. A defasagem cambial ainda tributa o setor em 10% e 11,73% (diferença entre as taxas de proteção nominal e taxas de proteção nominal líquida para soja e milho, respectivamente). Em suma, o câmbio defasado onera a produção doméstica, na medida em que favorece o produto importado, acarretando um efeito depressor sobre os preços recebidos pelos produtores.

Os resultados dos custos dos recursos domésticos (CRD) mostraram-se inferiores à unidade para a maioria das produtividades analisadas, no caso do milho. Esses resultados apontam que existe eficiência na produção e, como conseqüência, competitividade na comercialização para o mercado em análise. Pode-se afirmar ainda que no mercado de São Paulo o produto da Região Centro-Oeste possui vantagem comparativa sobre o similar produzido pela Argentina.

No entanto, para as produtividades mais baixas de milho observou-se valores de CRD's superiores à unidade. Essa situação acontece para a produtividade de 2,4 t/h em todos os estados, e para a produtividade de 3,0 t/ha no Estado de Mato Grosso, refletindo o mais alto custo do transporte neste caso. Os resultados de CRD's superiores à unidade indicam ineficiência na produção e desvantagem comparativa na comercialização.

No caso da soja, os resultados dos CRD's são inferiores à unidade para todos os estados nas duas produtividades analisadas, indicando eficiência na produção, competitividade na comercialização e vantagem comparativa frente ao produto da Argentina.

É importante sublinhar que a produtividade é uma variável chave na determinação das vantagens comparativas. Assim, mesmo para o caso da soja em que os resultados dos CRD's são todos inferiores à unidade, a produtividade de 2,6 t/h apresenta melhores indicadores de competitividade do que a produtividade de 2,0 t/h.

De acordo com a pressuposição de que a Região Centro-Oeste está exportando soja e milho para terceiros mercados, no período de jan/90 a fev/95, as taxas de proteção nominal evidenciaram que o produtor doméstico recebeu preços 65,95% e 5,09% acima dos preços de fronteira de exportação ajustados para a região produtora, respectivamente. Isso significa que os produtores teriam sido protegidos por preços domésticos maiores que os preços de fronteira.

No entanto, os resultados das taxas de proteção nominal líquida, quando são removidas as distorções da política cambial, mostraram uma realidade bastante diferente. No caso do milho a proteção é reduzida de 65,95% para 42,31%, enquanto a soja passa de uma situação de proteção de 5,09% para desproteção de 9,94%. Isto evidencia que a imagem de que o produtor é protegido, neste caso, é falaciosa. Dessa forma, observou-se que com a remoção das distorções na política cambial, os produtores poderiam auferir maior rentabilidade, bem como o produto da Região Centro-Oeste poderia alcançar melhor insersão no mercado internacional.

Os resultados dos CRD's mostraram-se superiores à unidade para os dois produtos em todas as produtividades testadas. Isso significa que a produção de milho e soja com a finalidade de exportação é gravosa, ou seja, o custo dos fatores usados para obter os produtos excede o benefício gerado por eles, sob a forma de receita de divisas.

De acordo com a pressuposição de que o Brasil está importando milho do MERCOSUL para a Região Nordeste, os resultados das taxas de proteção nominal indicaram que os produtores da

Região Centro-Oeste estariam recebendo, no período de jan/90 a fev/95, preços 44,86% acima dos preços de fronteira ajustados para a região produtora. No caso das taxas de proteção nominal líquida, observou-se uma redução na proteção ao produtor doméstico da ordem de 20%.

Simulando-se a inclusão do milho na Lista de Adequação final à União Aduaneira com uma tarifa de 15%, os resultados indicaram que praticamente todos os estados teriam preços domésticos competitivos em relação aos preços de fronteira ajustados e convertidos para moeda nacional pelo câmbio corrigido.

VI – CONCLUSÕES

Em síntese, os resultados do estudo evidenciaram que o fato de os excedentes de produção de milho e soja serem comercializados principalmente nos estados de São Paulo, Paraná e Minas Gerais obedece a uma lógica econômica, qual seja: nesses mercados os preços de fronteira são maiores que os preços domésticos, e os CRD's indicam vantagens comparativas para os produtos domésticos.

Conclui-se, a partir dos resultados da pesquisa, que a ampliação das opções de comercialização dos excedentes de produção passaria, entre outras medidas, pelas relacionadas a seguir: a) redução dos custos dos fretes até os centros consumidores e portos; b) redução dos custos portuários; c) priorização do realismo cambial; d) redução da pesada carga tributária incidente sobre produção e exportação; e) compatibilização dos juros praticados no crédito com os retornos que a atividade agrícola pode proporcionar; f) criação de centros de consumo na região produtora e agregação de valor aos produtos.

No que se refere à transformação de milho e soja em produtos do complexo carnes, ressalte-se que o Brasil possui um invejável mercado interno para proteína animal, com um enorme potencial de incremento em condições de retomada do crescimento acompanhado de distribuição de renda (o que foi bem sinalizado com a edição dos Planos Cruzado e Real). Além disso, prevê-se um expressivo aumento da demanda mundial por proteína animal.

Finalmente, a despeito de o MERCOSUL representar a busca da complementação das economias dos Estados Partes e melhores condições de competição em terceiros mercados, não se pode desprezar o potencial de consumo doméstico e a complementariedade das diversas regiões do país.

BIBLIOGRAFIA

ABIOVE. Complexo soja: situação do Brasil no MERCOSUL. Boletim Informativo, abril 1992.

AMORIM, C.L.N. O Mercado Comum do Sul e o contexto hemisférico. Boletim de Diplomacia Econômica, (7):3-8, maio 1991.

BRANCO, A.M. Transporte terrestre e transporte marítimo. São Paulo, Instituto de Estudos Avançados/USP, 1991. p. 1-35.

LOPES, M.R. & JANK, M.S. O setor leiteiro, a intervenção do Estado e o Mercosul: análise e proposta de estratégias políticas. **Associação Brasileira dos Produtores de Leite B. São Paulo, 1992. 80 p.**

MRE, Ministério das Relações Exteriores: Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul. **Boletim de Integração Latino-Americana. 282 - 342-1994.**

NOGUEIRA, V.S. Mercosul: reflexos na agropecuária. FAEG, 1994. 9p.

PEREZ, J.E.G. A integração Brasil-Argentina: um estudo da competitividade na produção de grãos. Porto Alegre, UFRGS, 1988. p. 3-88. (Tese M.S.).

TSAKOK, I. Agricultural price policy: a practitioner's guide to partial - equilibrium analysis. Ithaca, Cornell University Press, 1990. 305 p.

Migração Rural-Urbana

Eliseu Alves (1)

1. INTRODUÇÃO

Estudaremos duas questões: a mudança de residência da população, ou seja, a migração rural-urbana e o mercado de trabalho da agricultura. No passado, a localização da população era sinônimo do mercado de trabalho a que pertencia. O desenvolvimento do sistema de transportes, de comunicações e de informações tem quebrado esse vínculo. Dentro de certas condições, as pessoas podem localizar-se nas cidades e ter emprego rural, ou vice-versa, residir no meio rural, pelo menos parte da população(2), e ter emprego urbano.

Neste trabalho, discutiremos as variáveis que influenciam a localização da população. O mercado de trabalho, sintetizado na oferta e demanda de trabalho, ainda tem grande poder de influenciar a residência da população. Torna-se menos importante à medida que se aumenta a mobilidade da população.

2. CONCEITO DE URBANIZAÇÃO

Mora-se dentro do perímetro urbano ou fora dele. No primeiro caso, diz-se urbanizado, ou seja, pertence-se à população urbana; no segundo caso, faz-se parte da população rural.

Os habitantes do meio rural têm emprego rural ou urbano, ou ambos. A mesma situação é válida para os citadinos.

É perfeitamente possível ter toda a população que a agricultura emprega até à porteira, residente nas cidades. Como o inverso é também possível, mas muito pouco provável. Isso implica a não existência das cidades.

Se não houvesse cidades não haveria, obviamente, população urbanizada. Como explicar as cidades?

Poderíamos imaginar a população preponderantemente vivendo em vilas ou em fazendas e movimentando-se diariamente para trabalhar nas indústrias, nos bancos e nos setores de serviços em geral. Cada uma dessas atividades ficaria localizada em vilas ou em pequenas cidades. Mas, essa opção implica custos elevados, principalmente quando se desconsidera os efeitos sobre o meio ambiente e a qualidade de vida. Por isso, dentro de certos limites de tamanho, a cidade oferece vantagens comparativas para aglomerar as indústrias e os setores de serviços e, assim, a infra-estrutura de educação, de saúde e de lazer.

Os fatores de escala, ou seja, o menor custo da aglomeração urbana para oferecer a informação, insumos, recursos financeiros e mão-de-obra treinada e especializada que a indústria, a agricultura e os setores de serviços requerem, explicam a opção pelas cidades em oposição às vilas e à residência totalmente rural. Mas, os desenvolvimentos tecnológicos reduzem a importância das vantagens da aglomeração.

A natureza gregária do homem e a necessidade de proteção contra os invasores tiveram grande influência no desenvolvimento das cidades. Não explicam, contudo, a grande cidade e, menos ainda, a megalópole. Com o advento da moderna tecnologia de guerra e de comunicação, esses fatores perderam relevância.

Poderíamos ver a mesma questão de uma outra ótica. O surgimento e a expansão do comércio e dos setores de serviços em geral, a indústria, o desenvolvimento do setor financeiro, as necessidades de educar a população e de prestar-lhe assistência de saúde e outros serviços do poder público criou uma miríade de atividades. Surgiu e, assim, desenvolveu-se um novo tipo de mercado de trabalho.

As pessoas para participar desse mercado de trabalho tiveram de se deslocar para os locais em que ele oferece emprego, em virtude das limitações dos meios de transporte, comunicação e informação. As limitações eram muito mais severas no passado do que agora e tendem a diminuir.

O novo mercado de trabalho exigiu, dessa forma, a urbanização que cresceu com o seu desenvolvimento.

Com a tecnologia atual, parte das vantagens da aglomeração desaparece. Permanecem, contudo, muitas de suas desvantagens, como a violência urbana, a poluição e a despersonificação do homem.

A desconcentração da população está em marcha.

Observa-se, num primeiro plano, a desconcentração da população dentro da cidade que ocupa hoje área maior por habitante, não obstante a conquista do espaço aéreo pelos edifícios. Num segundo plano, temos a desconcentração para as cidades de porte médio e pequeno, fugindo-se à megalópole. E, finalmente, ressurgem o meio rural, as vilas e outras aglomerações como opções de residência de uma população que tem emprego na cidade.

O meio rural poderá vir a abrigar parcela mais significativa da população,

E50

(1) Pesquisador da EMBRAPA.
(2) Toda a população é uma impossibilidade. Não haveria a cidade.

tendência que já se observa no primeiro mundo.

Com o avanço da tecnologia, o treinamento requerido pela agricultura é também relevante para o meio urbano, e a localização mais rural das pessoas dar-lhes-á mais flexibilidade de participar de dois mercados e, portanto, de obter salários mais vantajosos.

A classificação da população em urbana e rural perde, assim, relevância como categoria analítica. A localização da população não vai mais tanto depender do mercado de trabalho, mas sim da infra-estrutura de transportes, comunicações e de informação.

A evolução da tecnologia agrícola eliminará muitas das especificidades da agricultura, e, assim, estaremos pouco interessados, para efeitos de estudos, em segmentar o mercado de trabalho em urbano e rural.

Esta discussão converge para a necessidade de investirmos na educação e treinamento da população rural para que possa competir com os citadinos nos dois mercados. E também na infra-estrutura que liga os campos às cidades.

Pode-se alegar que ainda estamos longe de ter a população urbana competindo por emprego no meio rural e vice-versa (s.m.j. isto ocorre acentuadamente) e, assim, de ver desaparecer a especificidade dos mercados de trabalho urbano e rural. Embora a constatação seja verdadeira, a nova realidade bate às nossas portas nas regiões mais importantes para a agricultura. Nos dias que correm a urbanização é dominante e parte importante da população ativa rural já reside fora da porteira da fazenda que demanda seu trabalho.

No período 1950-85, quando se desenvolveram as políticas de industrialização, os mercados urbanos evoluíram rapidamente, bafejados por todas as formas de ajuda do governo. E parte importante dos recursos para financiar a industrialização veio da agricultura. As políticas de industrialização proporcionaram grandes vantagens às cidades e foram responsáveis pelas elevadas taxas de urbanização.

3. LOCALIZAÇÃO DA POPULAÇÃO

Vejamos alguns dos fatores dos quais a localização da população depende.

a. Mercado de Trabalho

O mercado de trabalho compõe-se da oferta e demanda de trabalho. Geneticamente, é costume especificá-lo como se segue:

$$S=f(w, x_1,...x_n) \quad (1)$$
$$D=g(w, Y_1...Y_n) \quad (2)$$
$$S=D \quad (3)$$

S representa a quantidade ofertada de trabalho; D a quantidade demandada; w salários; x's' e y' s variáveis que influenciam a oferta e a demanda respectivamente[3]. A identidade (3) traduz o equilíbrio entre a oferta e a demanda.

Não é nosso objetivo estimar o modelo econométrico que se pode derivar das funções acima. Por isso, não nos aprofundaremos no estudo de sua vertente estatística. Limitar-nos-emos a discutir a especificação das variáveis.

É um velho costume dividir o mercado de trabalho em dois segmentos:[4] o urbano e o rural. Essa divisão é mais relevante quando ocorrem as seguintes condições:

- para o trabalhador participar do mercado de trabalho urbano ou rural ele precisa ter a residência correspondente;
- as respectivas demandas de trabalho têm características que as diferenciam de forma marcante.

A primeira condição torna-se rapidamente ultrapassada: parte importante da força de trabalho da agricultura reside fora da porteira da fazenda. Ela é, contudo, válida para o mercado urbano: a força de trabalho desse mercado reside na cidade. Não atingimos ainda a fase de retorno da população aos campos.

A modernização da agricultura requer dos trabalhadores habilidades que encontram contrapartida nos mercados urbanos. Mas uma parte significante da força de trabalho da agricultura, por ser analfabeta ou quase isso, está fora da agricultura moderna e tem habilidades apenas compatíveis com a demanda dos setores informais e, entre estes, daqueles banidos pela lei, mas, nem por isso, menos empregadores de mão-de-obra iletrada. Fica, assim, também ultrapassada a segunda condição.

Quando o trabalhador rural decide ofertar trabalho na cidade, ele, na realidade, optou pela residência urbana. As variáveis que o influenciam nesta direção também contribuem para o êxodo rural. Por isso, fazem parte da especificação da oferta de trabalho do meio rural. Cuidaremos de especificá-la como também a demanda.

OFERTA DE TRABALHO

Quais são as variáveis que influenciam a oferta de trabalho do ponto de vista da agricultura?

- Diferencial de salário entre as cidades e os campos, medido entre as categorias urbanas de treinamento e de grau de instrução próximos do meio rural. Para a grande parte da mão-de-obra rural, a base de comparação está na indústria de construção, nos serviços de limpeza e no mercado informal. Outra constatação: quanto maior for o diferencial de salários maior é o incentivo à migração e, portanto, menor é a oferta de trabalho à agricultura.
- Probabilidade de encontrar emprego nas cidades. Taxas elevadas de desemprego das categorias que são a base de comparação inibem o êxodo rural. Na realidade, tudo se passa como se o salário comparação fosse o salário

(3) A mesma variável pode estar na oferta e demanda, como é o caso de w. Outro exemplo é educação. A solução do sistema 1-3 determina os valores de D, S e w para cada situação. Estas são as variáveis endógenas porque têm os valores determinados pelo modelo. As outras são denominadas de exógenas. Quando se resolve o modelo, as variáveis endógenas são escritas como função das endógenas.

(4) A especificação 1-3 refere-se à agricultura.

daqueles que têm emprego (categorias relevantes) multiplicado pela probabilidade que o rurícola julga ter de encontrar emprego na cidade.

• Grau de instrução da população e infra-estrutura social

Para participar dos dois mercados, os rurícolas precisam ter um grau de instrução e de treinamento equivalentes aos requeridos pelos setores em que deseja ser empregado. Se analfabeto, as opções de emprego nas cidades reduzem-se drasticamente, e entre elas estão as dos mercados informais. O baixo grau de instrução e de treinamento reduzem, portanto, a mobilidade da população. As menores taxas de migração rural-urbana pertencem ao Nordeste, região em que os analfabetos constituem a grande maioria da população.

A falta de investimento em educação no meio rural tem efeito contrário. A família quando toma a decisão sobre onde residir examina os ganhos que terá, como família, e as possibilidades de educação dos filhos têm peso muito elevado nessa decisão.

Num dado momento, duas forças antagônicas estão exercendo sua influência sobre a decisão de migrar ou, equivalentemente, de ofertar trabalho nas cidades e, portanto, menos trabalho ao meio rural.

O baixo grau de instrução reduz o desejo de mudar de residência. A família teme o desemprego e tem menor capacidade de entender o mercado de trabalho.

Com o passar do tempo, a família percebe a importância de dar melhor educação para os filhos e do acesso à infra-estrutura social que a cidade oferece, além do diferencial de salários. Obtém informações dos que já migraram. Descobre o favorecimento que o governo provê a quem se urbaniza, ao qual o rurícola não tem acesso. E a resistência ao mudar de endereço que o baixo grau de instrução opõe é paulatinamente vencida. Mas, note-se, a decisão de migrar é tomada num contexto familiar. A opinião da mulher e dos filhos tem grande peso. Não se trata de avaliar apenas os ganhos e perdas presentes. O presente não é tão importante. Os ganhos e perdas futuras têm grande relevância na decisão de migrar; portanto, é a renda permanente de todos os membros que pesa, porque trata-se de uma decisão da família.

Aqui tudo se passa como se a maior oferta de serviços na área social, como educação, saúde e habitação, ampliasse o diferencial de salários e reduzisse a probabilidade do migrante ficar desempregado.

Deve-se esperar que as taxas de migração sejam inicialmente mais baixas nas regiões em que predomina o analfabetismo e que se acelerem com o tempo, na medida em que não se invista em infra-estrutura social, mormente na escola primária.

• Natureza do contrato de trabalho

Embora o setor informal da economia tenha já grande importância, o contrato de trabalho da cidade, mesmo quando informal, dá mais garantias ao trabalhador, inclusive assegura-lhe, em muitos casos, a proteção dos sindicatos e a simpatia da imprensa. A aposentadoria é mais fácil de ser obtida e o dono do negócio, raramente, é o supervisor direto, mas sim um colega de profissão. Enfim, as relações patrão-empregado são menos opressivas. As exigências de esforço físico são também mais amenas.

DEMANDA DE TRABALHO

Até aqui falamos dos fatores que influenciam os trabalhadores a ofertarem trabalho na agricultura ou nas cidades e, nas condições brasileiras, a migrarem.

A redução da demanda de trabalho na agricultura tem como contrapartida o aumento da oferta no meio urbano e, portanto, favorece a migração. Para produzir impacto, a redução tem de ser duradoura. Meras oscilações não contam. O aumento da demanda dos setores urbanos tem também o mesmo efeito. Implicitamente, salientamos esse ponto acima, quando destacamos a importância do diferencial de salários.

Quais são os fatores que reduzem a demanda de trabalho?

• Relação de preços: salário-produto

A demanda de trabalho é derivada da demanda de produtos da agropecuária. Se os preços dos produtos caem mais do que os salários, a quantidade demandada de mão-de-obra decresce. Políticas do governo, como liberação de importações sem compensar os subsídios dos países competidores, podem trazer grandes transtornos nesse sentido. Políticas que restringem as exportações e intervêm no mercado interno, como tabelamentos e congelamentos de preço, têm efeitos equivalentes, ou, ainda, piores.

Quando ocorre instabilidade dos preços, os agricultores a interpretam como se houvesse uma queda de preços, sem nenhuma redução compensatória dos salários e, por isso, a quantidade demandada de mão-de-obra reduz-se.

Os impostos sobre a folha de pagamento encarecem o custo do trabalho e têm forte efeito de reduzir a quantidade demandada de mão-de-obra.

• Desenvolvimentos tecnológicos

A tecnologia mecânica veio como resposta à escassez de trabalho. Mas, uma vez implantada, não só resolve os problemas de escassez como vai mais longe, passando a liberar mão-de-obra. Nesse contexto, subsídios à mecanização podem acelerar a expulsão de mão-de-obra, mormente num contexto de uma legislação trabalhista que complica a administração de pessoal e encarece os salários(5).

Há tecnologias químicas, como herbicidas, que têm também capacidade de substituir mão-de-obra. E há tecnologias mecânicas que exigem desenvolvimentos na área biológica, como são os casos das tecnologias de colheita e pós-colheita.

(5) Referimo-nos a subsídios de fato e não a meras compensações à agricultura para reduzir os efeitos das discriminações que sofreu.

A tecnologia moderna tem ainda um viés contra a mão-de-obra analfabeta e mal treinada: o viés possui o efeito de reduzir a demanda por esse tipo de trabalhador. E, assim, aumenta o êxodo dos analfabetos.

A versão urbana da afirmação indica que a escolaridade tem grande poder de explicar a desigualdade de renda, ou seja, as pessoas de maior escolaridade possuem maior acesso a empregos de renda mais elevada (Leal e Werlang, 1991).

Os dados, contudo, não atribuem grande responsabilidade à mecanização pelo êxodo rural da década de 80. Naquela década a mecanização da agricultura foi menos intensa que na de 70. E, no entanto, o êxodo rural não perdeu intensidade.

• Leis Trabalhistas

A extensão das leis trabalhistas aos campos e as questões judiciais delas decorrentes, as quais impuseram perdas substanciais aos proprietários, aumentaram indiretamente o custo do trabalho. E, como não poderia deixar de ocorrer, a quantidade demandada de trabalho deve ter caído. Mas, este não foi o efeito mais dramático. Os proprietários aprenderam rapidamente os inconvenientes de ter a mão-de-obra residente no estabelecimento. Como resultado, reduziu-se drasticamente o número de trabalhadores residentes e os proprietários passaram a recorrer ao bóia-fria. Aumentou-se, assim, a urbanização e não se reduziu proporcionalmente a população ativa da agricultura, como nossos dados demonstram.

• Estrutura Agrária(6)

Há duas formas de argumentar-se a favor da influência da estrutura agrária na residência da população ativa da agricultura.

Uma delas significa que a estrutura agrária influencia a oferta também. O argumento indica que a propriedade da terra cria vínculos do homem à natureza campestre, uma cultura dos campos, que prende o trabalhador ao meio rural e que, portanto, faz com que ele exija maiores compensações para migrar.

A outra forma diz respeito à demanda. Na propriedade familiar, o custo da mão-de-obra é menor; é melhor administrada, os impostos sobre a folha de pagamento não se aplicam como também não se aplicam exigências, como turno de trabalho, hora extra, repouso remunerado e salubridade. Sendo menor o custo do trabalho, menor tende a ser o grau de mecanização.

Ainda mais, na agricultura tradicional a decisão de distribuir o tempo entre lazer e trabalho e de quanto e o que cultivar é simultaneamente tomada dentro do âmbito da família e isto leva a um melhor aproveitamento da mão-de-obra disponível (Schmitt, 1992).

Mas se prestarmos melhor atenção à argumentação feita, verificamos que ela implicitamente assume o seguinte:

• A sociedade subsidia a mão-de-obra familiar, porque deixa de cobrar os impostos incidentes sobre a folha de pagamento;

• O mercado de trabalho é imperfeito. As alternativas de emprego não são consideradas na decisão da família. Se as alternativas de emprego fossem consideradas, a simultaneidade do processo decisório desapareceria. E os membros da família tanto poderiam oferecer trabalho a seu estabelecimento como a qualquer outro e, mesmo, ao meio urbano.

Os dados brasileiros não indicam que a estrutura agrária tenha tido influência mais significativa no êxodo rural. Estatísticas de outros países e de regiões brasileiras de melhor estrutura agrária, como o Sul, confirmam a mesma tese. De fato, o mercado de trabalho é muito mais perfeito do que se pensava.

Vamos ilustrar a discussão sobre o mercado de trabalho com o gráfico ao lado. Nele S1 e D1 representam a posição das curvas de oferta e demanda de trabalho para a situação 1 e S2 e D2 para a situação 2. A situação 2 pode ter ocorrido antes ou depois da situação 1. Na situação 1, determinam-se o salário oh e a quantidade oa; na situação 2, o salário og e a quantidade od. Pode ocorrer que só a demanda ou a oferta se desloque, quando se muda de situação. Muitos dos exemplos ilustrados têm esta característica. A curva que não se deslocou, em conjunto com a que se deslocou, é a considerada para se determinar o equilíbrio. Ou seja, pode-se ter a situação 1 para oferta e a situação 2 para a demanda. Assim procedemos para reduzir o número de gráficos.

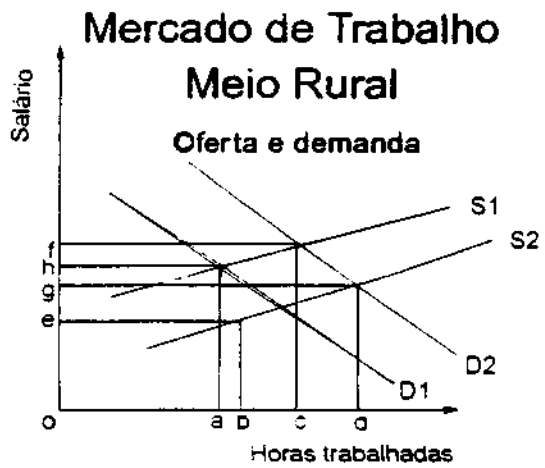


Ilustração 1

(6) É medida em termos da distribuição da área dos estabelecimentos. É uma medida muito pobre para a agricultura comercial em que o capital, incluindo-se os solos recuperados como capital, tem muito mais peso no patrimônio bruto. Por isso, estudos recentes de distribuição de renda não a usam (Hoffmann, 1991).

Na discussão que se segue só permitiremos uma variável mudar de cada vez. No mundo real muitas coisas estão mudando ao mesmo tempo. Em alguns casos os efeitos multiplicam-se e noutros anulam-se. Mas, as políticas de industrialização e as políticas recentes multiplicaram os efeitos no sentido de tanto reduzir a oferta como a demanda. A oferta se deslocou para cima e esquerda e a demanda para baixo e esquerda. No gráfico, de S2 para S1 e de D2 para D1. Na ilustração, a quantidade demandada caiu de d para a.

• O aumento dos preços dos produtos desloca D1 para D2 e a diminuição tem efeito inverso. Num caso, há o aumento da demanda, ou seja, deslocamento da curva da demanda para cima e direita, e no outro há a redução. Note-se que se a oferta não se deslocar para a esquerda e para cima suficientemente haverá decréscimo da quantidade demandada. Usamos dois termos: aumento (ou decréscimo) da demanda significa deslocamento da curva. Vale a mesma consideração para a oferta; e aumento da quantidade demandada (ou ofertada) para indicar deslocamento ao longo da curva, portanto, na mesma curva.

• A variável educação é parte da oferta e da demanda. Os trabalhadores de grau de instrução mais elevado têm mais flexibilidade para se ajustarem ao mercado urbano. Por isso, espera-se que a diminuição da escolaridade desloque S1 para S2, e o aumento dela tenha efeito inverso. Num caso, aumenta-se e no outro, diminui-se a oferta de trabalho.

O trabalhador de melhor escolaridade produz mais por unidade de tempo. Como a unidade de abcissa não leva isso em consideração, o aumento da escolaridade desloca a curva da demanda para cima e direita, digamos de D1 para D2. A diminuição tem o efeito inverso.

• O aumento dos impostos que incidem sobre a folha de pagamento desloca a curva da demanda para baixo e para a esquerda, reduzindo a demanda.

• A melhoria da infra-estrutura de informação e comunicação reduz a oferta de trabalho ao meio rural, ou seja, faz a curva da oferta se deslocar para a esquerda e para cima, digamos de S2 para S1. Trabalhadores melhor informados têm muito mais flexibilidade para escolher onde trabalhar.

• A ampliação da fronteira agrícola desloca a demanda para cima e direita, de D1 para D2.

• O aumento de impostos e da taxa de juros do crédito rural desloca a demanda para a esquerda e para baixo, de D2 para D1(7).

• A população economicamente ativa é derivada da população geral. O seu crescimento tende a favorecer o crescimento da força de trabalho. Não significa isso que a população economicamente ativa da agricultura seja afetada. Claro está que, nas circunstâncias atuais, o aumento da população rural tem esse efeito. Mas, esta já vem decrescendo por duas décadas consecutivas em termos absolutos. Esse decréscimo, contudo, não implica redução da força de trabalho da agricultura; parte dela, e cada vez maior, reside nas cidades. O efeito do incremento populacional é, assim, pouco significante na oferta de trabalho da agricultura. Desloca a oferta para baixo e para a direita se o fizer; de S1 para S2.

O crescimento da população influencia as taxas de urbanização: a grande maioria dos nascimentos ocorre na população urbanizada e não há retorno aos campos.

• Composição do Produto

É claro que a composição do produto tem influência sobre a demanda de mão-de-obra. Há produtos em que a mecanização da colheita não se tornou viável, como muitas hortaliças, café, cana-de-açúcar e laranja. Em muitos casos pode existir a máquina, mas o seu custo é muito elevado e não realiza bem as operações. Ou, então, a operação de colheita exige várias máquinas, como é a do feijão.

A mudança de composição do produto é muito influenciada por queda da demanda, existência de tecnologia que substitua trabalho no caso das outras opções, e pelo aumento da demanda de produtos que competem pela terra. A redução da área de café na Região Sul deveu-se à queda da demanda (o preço do café caiu), à geada e à inexistência de tecnologia mecânica para a colheita a fim de substituir a mão-de-obra que se escasseava. O café está sendo substituído por grãos, culturas totalmente mecanizáveis.

Do ponto de vista do Brasil, a mudança de composição de produto não tem tanta influência na demanda de mão-de-obra. Se a produção de café diminuiu, em compensação aumentou a de hortaliças, frutas e cana-de-açúcar. Nos cerrados, a pecuária extensiva que requer pouco trabalho é substituída pela pecuária intensiva, por grãos e frutas e hortaliças que, comparativamente, requerem mais mão-de-obra por unidade de produto.

A longa discussão sobre o mercado de trabalho visou indicar como ele alcança o equilíbrio, pelo qual se estabelece a quantidade empregada e os salários. Da população ativa da agricultura, se subtrairmos a quantidade atualmente empregada obtemos o potencial de migrantes. Esse potencial pode ou não migrar. A migração para as cidades depende de uma decisão da família que considera outras variáveis, as quais já discutimos.

b. Conceito de Cidade e a Definição do Perímetro Urbano

Requer-se, por exemplo, um determinado tamanho de população e infra-estrutura para que uma vila mude de categoria. A distribuição dos proventos de impostos é um incentivo para a multiplicação das cidades. A resistência à

(7) O leitor deve ter percebido que aumento ou diminuição da quantidade demandada ou ofertada significa deslocamento ao longo das respectivas curvas. Aumento da demanda significa o deslocamento da curva da demanda para cima e direita; a diminuição implica deslocamento inverso. E similarmente para a oferta.

multiplicação ocorre porque aquelas existentes não desejam ver seus recursos reduzidos em virtude do crescimento do número de cidades. A legislação brasileira é, contudo, bastante flexível.

A definição de perímetro urbano é ainda mais flexível. Do ponto de vista da administração municipal, é comparado o incremento dos impostos em virtude de uma possível nova definição com o aumento das despesas decorrentes dos serviços que terão que ser oferecidos. O número de votos que a decisão vai render nas próximas eleições é outra variável importante. A população residente na área reage tendo em conta, como lucro, os ganhos da valorização imobiliária e da oferta de serviços, como educação, saúde, transportes e comunicações; e como perda, o aumento de impostos e as restrições às atividades agrícolas que os códigos municipais impõem. Do equilíbrio dessas forças nasce a definição de perímetro urbano, e essa definição muda com o tempo.

Brasília trouxe o conceito de cidade satélite que, se generalizado, pode ampliar ainda mais os perímetros urbanos, considerando-se as vilas como perímetros urbanos da sede dos municípios.

Obviamente, quanto mais fácil for criar cidades e estender o perímetro urbano, maior será o índice de urbanização, outras coisas constantes.

c) Sistema de Transportes e de Comunicação

Quanto mais desenvolvido for o sistema de transportes, informações e de comunicações, mais flexibilidade tem a população para escolher onde morar. Toda a população pode residir nas cidades e se deslocar para o trabalho nos campos. Ou, então, residir nos campos e ter parte do tempo ocupada por atividades da cidade. Nos Estados Unidos, por exemplo, a agricultura emprega cerca de 2% da força de trabalho e 20% da população residem fora dos perímetros urbanos. Em 1990, no Brasil, cerca de 25% da população residiam nos campos e outro tanto empregava-se nas atividades agropecuárias, de extração vegetal e de pesca.

d. Áreas dos Municípios

Em municípios muito grandes, a sede fica muito distante de parte da área em agricultura. Torna-se difícil, ou mesmo impossível, para os trabalhadores residirem na cidade e se deslocarem para o meio rural ou vice-versa. A solução é a residência rural ou a urbana. No caso de opção rural, a tendência atual é traduzida na residência em vilas ou aglomerados de casas que escapam das fronteiras dos estabelecimentos e de suas responsabilidades trabalhistas, mas ainda classificada como residência rural, de acordo com os conceitos vigentes.

e. Pólos de Atração

Temos insistido que o diferencial entre as condições que as cidades oferecem em comparação com aquelas do meio rural determina o êxodo rural. Mas quais cidades considerar para efeitos de comparação?

Inicialmente, as próximas, onde existe grande contingente de trabalhadores rurais. Como grande parte deles está no Nordeste, o primeiro candidato são as cidades Nordestinas e as de outras regiões que se acercam de lá. Obviamente aquelas que ofereçam melhores condições de emprego e, se possível, localizem-se próximas de zonas rurais também em fase de crescimento acelerado. No Nordeste, neste respeito, destacam-se os pólos de irrigação, como Petrolina, Juazeiro, Barreiras, na Bahia, e, no passado as regiões do cacau e da cana-de-açúcar.

A tendência do migrante é a de ir para uma cidade próxima de onde se encontra e depois partir para uma moradia mais definitiva em um pólo mais dinâmico, quanto ao crescimento econômico. Destacou-se, neste respeito, São Paulo. Incluem-se também, como opções de residência, o Sudeste, o Sul e algumas cidades do Centro-Oeste, como Brasília, e alguns estados do Norte, como Rondônia.

Os pólos de atração fornecem, assim, a base em relação à qual as condições do meio rural são avaliadas para efeitos da decisão de migrar.

4. EVIDÊNCIAS DO ÊXODO RURAL

Em primeiro lugar, é necessário dimensionar o êxodo rural. O procedimento que seguiremos indicará que a pessoa deixou o meio rural de uma determinada região. O destino pode ser o meio rural de outra região ou a cidade. Não temos meio de aferir qual foi o destino, a não ser para os dados agregados do Brasil. Neste caso, quando se deixa o meio rural é para morar na cidade ou, então, para emigrar. A soma das regiões é, por isso, maior que o resultado obtido para o Brasil.

Para o cálculo adotou-se o procedimento seguinte:

- Admite-se que a população do País e a rural tenham a mesma taxa natural de crescimento. Se a taxa natural de crescimento do meio rural for maior que a da população em geral, o procedimento subestima o êxodo rural.
- Para cada decênio calculou-se a taxa de crescimento da população rural e da população do País – a taxa instantânea de crescimento, pela equação: $P_f = P_o e^{ar}$

  P_f é população do final da década; P_o é população do começo da década; **a** é taxa instantânea de crescimento e **r**=nº de anos do período.
- Imaginou-se cada década dividida em **n** períodos. Dentro do período, a população rural cresce de acordo com a taxa de crescimento do País. Verifica-se no final do período qual é a diferença entre a população rural estimada e a população existente no meio rural. Essa diferença é a migração do período. A soma das migrações dos **n** períodos é a migração da década.
- Deixou-se **n** tender para o infinito e obteve-se a fórmula que se utilizou nos cálculos. Permitiu-se, assim, uma migração instantânea. Ela está sujeita às limitações de mudanças dos parâmetros no decorrer de cada período.

$$M = A_o (e^{ra} - 1) (b - a) / a$$

onde **M** é quantidade de pessoas que

migraram na década, A_0 é população do início da década; **a** e **b** são as taxas instantâneas de crescimento da população rural e do Brasil, e **r** é igual a 10 para todas as décadas, exceto o último período, quando vale 11.

A tabela seguinte apresenta a quantidade de pessoas que migraram por década e por região. E, finalmente fornece a estimativa para o Brasil. Reafirmamos que o dado da região significa a quantidade de pessoas que deixaram o meio rural da região. Certamente, a maioria teve a cidade como destino, mas nem todos. Verifique que a soma das regiões é um pouco maior que o dado obtido para o Brasil. A diferença fica por conta de migração rural - rural. O sinal negativo indica o meio rural ganhador.

A urbanização em maior escala começou nos anos quarenta e se acelerou continuamente, atingindo o seu ápice nas duas últimas décadas.

Mas, a população rural só decresceu em termos absolutos nos últimos dois períodos: 1970/80 e 1980/91. Em cada um deles a população rural ficou menor em 2,5 milhões de habitantes. Uma queda de 6% e de 6,5%, respectivamente, em relação aos anos bases.

Para uma dada taxa de crescimento natural da população rural (o crescimento na ausência de migração), a população existente no início do período estabelece um limite para o número de migrantes. Com a redução em termos absolutos da população rural, um período ocorrerá em que o número de migrantes poderá reduzir-se. Como temos ainda um estoque elevado de população no meio rural, a queda do número de migrantes não necessitaria ter ocorrido no último período.

Uma condição suficiente para que o número de migrantes decresça no período seguinte é, assim, expressa: que a população restante no período anterior seja menor que o número de migrantes daquele período e desde que $a > (rb - 1)/a$, quando $a < 0$. E **a,b** e **r** são os parâmetros do período seguinte.

Vejamos algumas observações mais específicas:

– Na década de 70 o êxodo rural atingiu o clímax, tanto em número de migrantes como em relação à população do início do período; há sinais de um pequeno arrefecimento no último período, muito em conseqüência da redução do estoque dos migráveis, da boa performance da agricultura e, sobretudo, da depressão que vem assolando nossos complexos urbanos industriais. Como veremos, as demais condições que induzem o êxodo rural não mudaram de forma expressiva. Note-se, ainda, a expressividade do êxodo do último período não obstante as condições desfavoráveis a ele. Com efeito, no período 1980/91, cerca de 10,4 milhões de pessoas deixaram o meio rural para se alojarem nas cidades, o que correspondeu a 26,9% da população base do período. Na década anterior, chegamos perto de 30%.

– A Região Sudeste, por influência da industrialização de São Paulo que se estendeu a seus estados, já experimentava uma perda de população rural muito significativa em 1940/50. Atingiu o clímax na década de 60, quando 43,2% da população do período base deixaram o meio rural. O êxodo mais precoce da Região Sudeste demonstra que a principal causa foi a expansão dos mercados urbanos e o melhor tratamento dispensado aos citadinos pelas políticas de industrialização. Nas primeiras 3 décadas a estrutura agrária não se modificou no Sudeste a ponto de justificar um êxodo da proporção observada. E nem a mecanização da agricultura teve tanta expressão. E a

Tabela 1
Migração Rural-Urbana
Período e Região

Região	Período	Taxa Cresc. Rural	Taxa Cresc. País	Migração (número)	Migração % do Ano Base
Norte:	40/50	1,79	2,31	59986	5,7
	50/60	2,38	2,99	86890	6,9
	60/70	2,09	2,85	134562	8,4
	70/80	3,63	2,45	-281642	-14,0
	80/91	3,82	1,92	-738152	-26,0
Nordeste:	40/50	1,80	2,31	619534	5,6
	50/60	1,04	2,99	2717140	20,5
	60/70	1,08	2,85	2739633	18,7
	70/80	0,53	2,45	3229915	19,7
	80/91	-0,28	1,92	4106711	23,8
Sudeste:	40/50	0,62	2,31	1933408	17,4
	50/60	1,07	2,99	2395564	20,3
	60/70	-1,9	2,85	5694115	43,2
	70/80	-2,0	2,45	4410548	40,5
	80/91	-1,5	1,92	3107181	34,9
Sul:	40/50	2,88	2,31	-274211	-6,6
	50/60	2,91	2,99	55698	1,0
	60/70	2,18	2,85	550060	7,4
	70/80	-2,5	2,45	4032082	43,9
	80/91	-2,0	1,92	2780347	38,9
C. Oeste	40/50	2,85	2,31	-61774	-6,3
	50/60	3,88	2,99	-142009	-11,0
	60/70	3,09	2,85	-54707	-2,8
	70/80	-0,81	2,45	826069	31,3
	80/91	-2,8	1,92	1087168	44,7
Brasil:	40/50	1,60	2,31	2280975	8,0
	50/60	1,56	2,99	5137401	15,5
	60/70	0,57	2,85	9068544	23,4
	70/80	-0,63	2,45	12240177	29,8
	80/91	-0,62	1,92	10382529	26,9

Fonte: IBGE, 1992. Taxa Cresc. = Taxa de Crescimento; Rural: da População Rural da Região e para o Período; País: população do País (rural + urbana).

influência da legislação trabalhista se fez sentir nas duas últimas décadas.

– As regiões Sul e Centro-Oeste passaram a perder população rural significativamente nos dois últimos períodos. Nos três períodos anteriores o meio rural do Centro-Oeste ganhou população. A influência de Brasília na sua urbanização ocorreu nas últimas duas décadas.

Nas primeiras três décadas, a Região Sul pouco sofreu com migração rural - urbana. A abertura da fronteira das terras roxas do Paraná e, em seguida, a do oeste paranaense absorveram milhões de pessoas, dentro de uma estrutura agrária mais favorável. No entanto, esta mesma região indica que a estrutura agrária não tem poder maior para deter o êxodo. Pois, não obstante ter uma estrutura agrária muito melhor que a nordestina, ela experimentou uma perda de população rural das mais dramáticas da nossa história recente. Como tem os melhores índices de escolaridade do País, tem também a população mais capaz de trocar de endereço. É claro que parte da população migrou para outras áreas rurais do Brasil, mas não foi o maior contingente. Se assim fosse, não se teria observado grande perda de população em todas as regiões, exceto a Região Norte. Mas, o ganho de lá é insignificante em relação às perdas das demais.

Um conjunto de fatores explica as migrações sulinas. Em primeiro plano destacam-se as condições muito melhores que o meio urbano, inclusive da vizinha Sudeste, oferece, facilmente, captadas por uma população de melhor escolaridade. Num segundo plano, está uma legislação trabalhista com enorme viés antiemprego. E, finalmente, cabe mencionar a substituição do café por culturas facilmente mecanizáveis. Mas essa substituição ocorreu por causa da menor lucratividade do café e por haver opções que facilitaram a mecanização e, assim, eliminaram os tropeços que a nossa legislação trabalhista criou. Saliente-se ainda que a substituição do café é um fenômeno do Paraná, e, ainda mais, no último período a mecanização avançou pouco para ser capaz, por si só, de explicar tamanho êxodo.

Tabela 2
Índices de Urbanização e Participação da População Rural e da Região na População do País

Regiões	Ano	Índice de Urbanização (%)	Índice de Ruralidade (%)	Importância Relativa (%)
Norte	1940	27,7	3,7	3,5
	1950	31,5	3,8	3,6
	1960	37,4	4,1	3,7
	1970	45,1	4,8	3,9
	1980	51,6	7,4	4,9
	1991	57,8	12,0	7,0
Nordeste	1940	23,4	39,0	35,0
	1950	26,4	39,9	34,6
	1960	33,9	37,9	31,7
	1970	41,8	39,8	30,2
	1980	50,5	44,7	29,3
	1991	60,6	46,4	28,9
Sudeste	1940	39,4	39,2	44,5
	1950	47,5	35,7	43,4
	1960	57,0	34,0	43,7
	1970	72,7	26,5	42,8
	1980	82,8	23,1	43,5
	1991	88,0	20,8	42,7
Sul	1940	27,7	14,6	13,9
	1950	29,5	16,7	15,1
	1960	37,1	19,1	16,8
	1970	44,3	22,4	17,7
	1980	62,4	18,5	16,0
	1991	74,1	15,9	15,1
Centro-Oeste	1940	21,5	3,5	3,1
	1950	24,4	4,0	3,3
	1960	34,2	5,0	4,2
	1970	48,0	6,4	5,4
	1980	67,8	6,3	6,3
	1991	81,1	4,9	6,4
Brasil	1940	31,2		
	1950	36,2		
	1960	46,7		
	1970	55,9		
	1980	67,6		
	1991	75,5		

Fonte: IBGE, 1992; pop. = população.
Índice de Urbanização = (pop. urbana/pop. região) * 100.
Índice de Ruralidade = (pop. rural da região/pop. rural do País) * 100.
Importância Relativa = (pop. região/pop. País) * 100.

Agregam-se ainda a isso as novas oportunidades que a enorme expansão da fronteira agrícola dos anos 60 e 70 trouxe e que foram bem aproveitadas por uma população mais capaz.

– O Nordeste passa a ter uma população rural menor só no final do período 1980/91. Em relação à população do período base, tem um índice bem menor de perda de população. Esse índice saltou de 5,7% em 1940/50 para 20,5% em 1950/60, e sofreu pequenas variações nas duas décadas seguintes. No último período, adquire ímpeto novamente, sem, contudo, ter chegado perto do máximo alcançado pelas três regiões ao Sul.

Foi o meio rural que mais perdeu habitantes no período 1980/91, cerca de 4,1 milhões de pessoas, mas em termos relativos o oposto aconteceu, exceto o Norte. Continua a região mais rurícola, pois cerca de 46,4% da população rural brasileira é nordestina.

Por que os nordestinos, os do meio rural, migram menos e, assim, têm menos oportunidades de aproveitar os surtos de progresso que ocorrem em outras regiões? Como já foi adiantado, a região tem a população menos preparada para migrar.

Um estudo sobre urbanização previu o índice de urbanização de 77,1% para 1995 e, portanto, a previsão se ajusta muito bem ao índice de 1991 (75,5%), como ilustra a tabela 2, que ainda fornece aspectos importantes da urbanização (Vera e Alves, 1985).

Duas regiões destacam-se como pólos opostos: a mais rural, o Nordeste e a mais urbanizada, o Sudeste. Centro-Oeste e Sul foram as regiões de mais rápida urbanização nos dois últimos períodos.

Não obstante o meio rural da Região Norte ter ganho população nos últimos dois períodos, a urbanização lá é intensa. A linha de 50% foi cruzada pelo Sudeste pouco depois de 1950. No Nordeste e Norte isso ocorreu só em 1980 e no Sul e Centro-Oeste, no período 1970/80.

Uma região equilibrada teria, quanto à distribuição da população em termos nacionais, os índices de ruralidade e de importância relativa aproximadamente iguais. Apenas o Nordeste e Sudeste destoam nesse respeito, mas em pólos opostos.

Observe-se que cerca de 7 em cada 10 habitantes vivem naquelas regiões. E cerca de 4 dos 7 estão no Sudeste. Muito distante, tem-se a Região Sul. O Norte e Centro-Oeste são desabitados, embora tenham tido um pequeno ganho de população, também em termos relativos, nos últimos dois períodos.

Os ganhos de população das duas regiões só se tornarão mais significativos se pólos industriais lá se desenvolverem, criando o tipo de emprego de maior preferência que é o urbano. A residência urbana e o emprego rural não mudarão o panorama atual, pois a agricultura mecanizada e a pecuária pouco empregam e estas atividades dominam as duas regiões.

Vejamos, agora, certas características da população e das atividades que exerce, as quais muito têm a ver com a migração rural urbana, como escolaridade, salários e estrutura da propriedade.

Tabela 3
Anos de Escola Completos
Nordeste(NE), Sudeste(SE), Sul e Centro-Oeste(CO)
Urbano e Rural
Pessoas de 10 e mais anos
(% do Total de Pessoas: urbano ou rural)
1990

ANOS	NE (%)		SE (%)		SUL (%)		CO (%)	
	U	R	U	R	U	R	U	R
<1	23.4	50.5	9.3	23.9	9.0	15.4	12.5	28.2
1	6.6	10.1	3.4	6.9	3.5	4.7	4.1	8.8
2	8.3	10.9	6.6	11.7	6.1	8.9	6.9	12.6
3	9.1	9.1	9.0	15.2	9.5	14.1	8.7	11.8
4	12.5	9.5	20.2	23.2	16.8	28.0	15.7	17.9
5	8.1	3.2	8.0	5.3	12.6	12.1	8.8	6.8
6	4.1	1.5	5.2	3.1	5.2	3.1	5.8	3.2
7	4.0	1.1	4.7	2.7	5.0	3.0	5.2	2.4
8	5.7	1.6	9.1	3.5	9.2	5.0	7.6	3.6
9-11	13.8	2.3	15.7	3.7	15.0	4.6	17.2	4.1
12 e mais	4.4	0.3	8.7	0.8	8.0	1.0	7.4	0.5
Mediana	3.2	<1	4.2	2.5	4.4	3.2	4.2	2.0

Fonte: IBGE, 1992. U = urbano; R = rural.

Escolaridade

Já vimos que a escolaridade tem muita influência na mobilidade da população. A persistência de baixos investimentos na escola primária e os baixos níveis de escolaridade são uma boa medida disso; acabam conduzindo os menos letrados a transpor as barreiras da mobilidade, e as famílias analfabetas finalmente migram. A maior escolaridade intensifica e antecipa o êxodo.

A tabela 3 refere-se aos anos de escola freqüentados e não indica que grau foi concluído. Não distingue a qualidade: o ensino urbano é de muito melhor qualidade. O do Nordeste rural é ainda de pior qualidade, quando comparado com outras regiões. É, contudo, a medida de escolaridade possível de ser construída e aponta os seguintes fatos:

- A mediana, última linha da tabela, indica cerca de dois anos de escola a mais para os citadinos;
- É muito maior a proporção de pessoas com menos de 1 ano de escolaridade, portanto analfabetas ou semi, no meio rural;
- O Nordeste tem 60,5% de sua população de 10 ou mais anos com um ano ou menos de escolaridade;
- A região melhor situada é a Sul. Depois, vem o Sudeste. Não temos da-

dos sobre o Norte e o Estado de Tocantins.

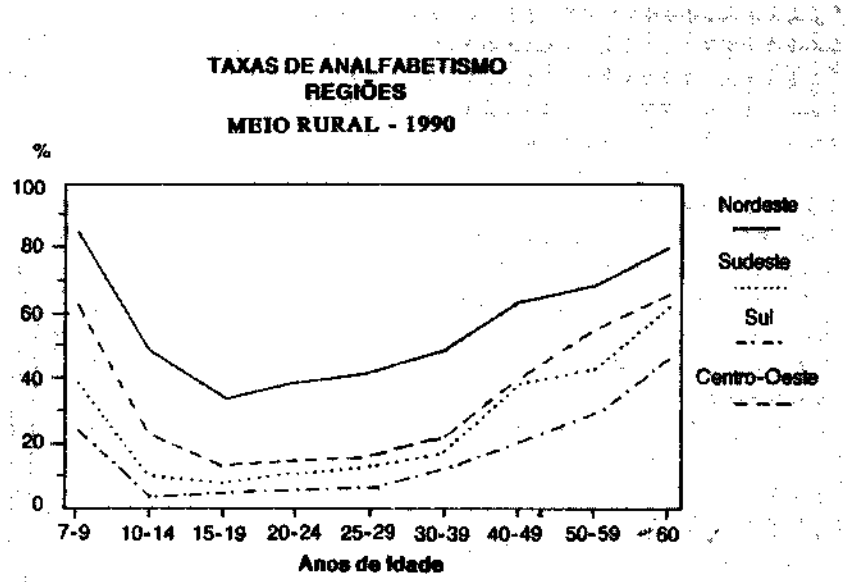
• Um número reduzido de habitantes do meio rural tem mais de 3 anos de escola, quando comparado com a população urbana.

Ainda com dados do IBGE sobre analfabetismo, construímos, para o meio rural, o gráfico ao lado. Vejamos o que ele nos diz;

• Tem havido uma melhoria de escolaridade, dado que a presença de analfabetos é muito maior entre os mais velhos;

• A Região Sul se destaca entre todas, quem sabe em conseqüência da colonização ali realizada;

• O Nordeste está numa situação muito pior sob todos os aspectos.



Fonte: IBGE, 1992.

Diferencial de Salário

O diferencial de salário entre o pólo de atração e o local em que a família reside tem grande influência. É claro que o salário de referência é ponderado pela probabilidade de encontrar emprego e sofre também acréscimo, em conseqüência de benefícios indiretos aos quais os rurícolas não têm acesso. Construímos a tabela a seguir para o ano de 1990.

• Se tomarmos a mediana como referencial, verificamos que o mercado está funcionando surpreendentemente bem: com exceção do Nordeste, os salários urbanos estão muito próximos uns dos outros e vale o mesmo para os rurais, aí até incluindo-se o Nordeste;

• Ainda em termos de mediana, o citadino recebe 1 salário mínimo a mais que o rurícola. Não é uma diferença muito grande, tendo-se em conta diferenças de custo de vida e de grau de instrução das respectivas populações. Novamente, o mercado de trabalho realiza bem sua função de alocar trabalho entre setores;

• O problema maior está com a distribuição dos salários: há muito mais pobres no meio rural (ganhando até 1 salário mínimo) do que no meio urbano. E há muito mais ricos no meio urbano (ganhando mais de 10 salários mínimos);

• O Nordeste se destaca pelos maiores índices de pobreza tanto urbana quanto rural;

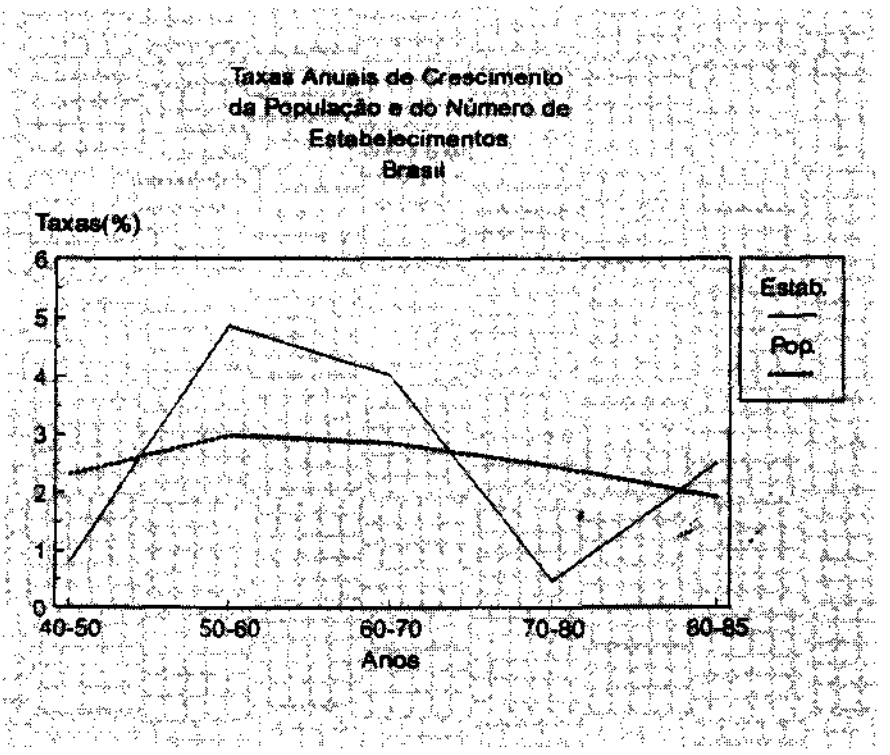
• A falta de convergência das distribuições dos salários rural e urbano, embora as medianas não estejam tão distantes, deve-se em grande medida à baixa escolaridade dos campesinos que não têm acesso aos maiores salários do meio urbano e rural.

Tabela 4
Distribuição dos Rendimentos
Classes de Salário Mínimo
1990

Classes de Salário	Brasil		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	U	R	U	R	U	R	U	R	U	R
Até 1/2	7,9	20,7	16,7	30,3	5,4	13,7	5,7	12,8	6,9	9,3
> 1/2 a 1	16,6	27,8	25,5	31,3	14,1	27,7	13,6	21,2	16,2	23,7
> 1 a 2	20,8	24,8	23,4	22,8	19,5	26,1	22,3	25,3	19,9	30,4
> 2 a 3	12,2	10,4	9,4	7,0	12,9	11,8	13,4	14,9	12,0	13,4
> 3 a 5	17,1	9,4	11,1	5,3	18,9	11,2	18,4	14,7	17,0	13,6
> 5 a 10	14,3	4,8	7,9	2,3	16,4	6,7	15,1	7,4	14,3	6,3
> 10 a 20	7,0	1,7	3,8	0,8	8,1	2,2	7,2	2,9	8,0	2,2
> 20	4,1	0,5	2,2	0,3	4,7	0,6	4,3	0,9	5,6	1,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mediana	2,4	1,1	1,3	1,1	2,9	1,3	2,6	1,6	2,6	1,6

Fonte: IBGE, 1992. U = urbano; R = rural.

5. ESTRUTURA AGRÁRIA



Os dados referem-se aos estabelecimentos. A mesma pessoa pode ter vários estabelecimentos e se, com o passar do tempo, cresceu a freqüência desses casos, as estatísticas que discutiremos perdem transparência. Não se tem, contudo, informações que permitam qualquer conclusão a este respeito.

Até os anos 50 a produção e emprego cresceram exclusivamente em função da expansão da fronteira agrícola. Aquela década marca o início da intensificação da agricultura brasileira. Nos anos 80, o crescimento da produção deu-se, quase que exclusivamente, em termos do incremento da produtividade da terra.

Terminada a fase de expansão da fronteira agrícola, o número de estabelecimento só pode crescer através de desmembramentos daqueles existentes.

Se do desmembramento resultar uma classe de estabelecimentos de área muito pequena que gera renda familiar insuficiente para competir com os salários urbanos, então, a mudança que resultou a nova estrutura agrária terá contribuído para acelerar o êxodo rural. Mesmo assim, é preciso ter em conta o contexto: numa população de analfabetos e de falta de alternativas de emprego urbano, áreas muito menores ainda atendem as expectativas de renda da família.

Tudo indica que os estabelecimentos tenham apropriado a maior parte da área disponível para esse fim. Resta parte da região Amazônica ainda sem infra-estrutura. Por isso, as taxas de crescimento da área apropriada muito se arrefeceram no período 1980/85.

O crescimento da área reduz o efeito liberador de mão-de-obra, da mecanização e da concentração da propriedade, porque cria novas oportunidades de emprego. Relembremos que o meio rural da Região Norte ganhou população nos últimos dois períodos e lá se observaram elevadas taxas de expansão da área apropriada pelos estabelecimentos. O Centro-Oeste é outro exemplo: ganhou no seu meio rural população, à exceção do último período, a despeito da atração que Brasília exerceu. No período 1980-85 pouco expandiu a área ocupada pela agricultura do Centro-Oeste.

Esgotado o efeito tampão que a expansão da área tem sobre o êxodo rural, a tendência dele é de manter ou de aumentar a intensidade se não forem reduzidas as disparidades entre as cidades e os campos.

Em geral, o número de estabelecimentos cresceu bem mais do que a área apropriada. Na década de 70 observaram-se algumas exceções. No período 1980-85, essa é regra geral.

Outra referência é o crescimento da população rural, mas a taxa natural, a qual temos admitido igual à do País. Se os estabelecimentos cresceram a taxas equivalentes ou maiores do que a da população, a estrutura agrária não estará pressionando o êxodo rural.

No período 1970-80, o número de estabelecimentos decresceu em algumas regiões e em outras pouco cresceu. A exceção é a Região Norte e seu meio rural, que ganhou população, como já vimos. A década de 40 foi pouco pródiga também na reprodução de estabelecimentos. Nas demais, eles se reproduziram mais do que a população. O gráfico acima ilustra-nos este ponto sobre o Brasil.

A tabela seguinte organiza para os anos 1950, 70, 80 e 85 a distribuição dos estabelecimentos por classes de área e para as regiões e Brasil. A grande mudança ocorreu no período 1950-70 e nas classes com menos de 10 hectares, 10 a 100 e 1.000 a menos de 10.000 hectares. Mas esta classe perdeu mais do que ganhou anteriormente nos dois períodos seguintes. Nos últimos dois períodos a distribuição dos estabelecimentos ficou, praticamente, constante.

Tabela 5
Número de Estabelecimentos
Área em Milhões de hectares
Taxas Geométricas Anuais de Crescimento (%)
Do Período em Relação ao Anterior

Regiões	1940	1950	1960	1970	1980	1985
NORTE:						
Estab.	81.075	78.227	138.241	261.145	408.173	499.775
Taxa	–	–0,36	5,86	6,57	4,57	0,08
Área	25,50	23,11	23,45	23,18	41,56	44,88
Taxa	–	–0,98	0,15	–0,12	6,01	1,55
NORDESTE:						
Estab.	737.604	844.510	1.408.114	2.206,787	2.447.512	2.817.908
Taxa	–	1,01	5,24	4,59	1,04	2,86
Área	42,88	58,34	62,99	74,30	88,44	91,99
Taxa	–	3,12	0,77	1,67	1,76	0,39
SUDESTE:						
Estab.	635.602	577.258	801.983	928.945	890.869	998.907
Taxa	–	–,0,96	3,34	1,48	–0,42	2,32
Área	57,41	61,38	63,55	69,50	73,50	73,61
Taxa	–	0,67	0,35	0,90	0,56	0,03
SUL:						
Estab.	383.588	480.623	807.615	1.274.009	1.145.548	1.201.903
Taxa	–	2,28	5,33	4,66	–1,06	0,97
Área	31,56	35,42	38,99	45,46	47,91	48,71
Taxa	–	1,16	0,97	1,55	0,53	0,33
CENTRO-OESTE:						
Estab.	65.930	79.751	159.392	253.132	267.748	316.285
Taxa	–	1,92	7,17	4,73	0,56	3,39
Área	40,31	53,60	59,99	81,71	113,43	117,09
Taxa	–	2,89	1,13	3,14	3,34	0,64
BRASIL:						
Estab.	1.903.803	2.060.369	1.315.345	4.924.019	5.159.851	5.834.779
Taxa	–	0,79	4,87	4,03	0,47	2,49
Área	197,66	231,86	248,98	294,15	364,85	376,29
Taxa	–	1,61	0,71	1,68	2,18	0,62

Fonte: IBGE, 1954, 1974, 1987 * / Estabelecimentos de área declarada. Brasil é obtido do IBGE. Há pequenas discrepâncias na soma a partir das regiões e dos resultados do Brasil.

O Nordeste tem a grande maioria dos estabelecimentos na classe de até 10 hectares, e, com o correr do tempo, cresceu a participação dessa classe. A seca, por uma questão de sobrevivência, acumula a agricultura às margens dos mananciais e a pouca flexibilidade da população de responder aos estímulos do mercado de trabalho não permitiu, na escala adequada, que se contrapusesse a tendência de minifundização de sua agricultura. Comparado com as demais regiões, tem a pior distribuição. E vimos que experimentou as menores taxas de migração.

As demais regiões têm as propriedades melhor distribuídas nas três primeiras classes, e a Região Sul se

destaca pela maior concentração nas duas primeiras classes; não obstante, elas se destacaram por intenso êxodo rural.

Chega um certo momento em que a subdivisão dos estabelecimentos resulta em áreas que, dentro da tecnologia que a família é capaz de pôr em prática, são incapazes de gerar renda competitiva com os padrões urbanos. A família torna-se uma migrante em potencial. Mas, a decisão de migrar pode ser retardada, porque a família necessita de informações sobre o meio urbano e isto toma tempo. Entre as famílias pouco instruídas demanda-se muito mais tempo para se chegar à decisão de migrar. O Nordeste ilustra este ponto em que o êxodo rural só se acelerou recentemente.

Cabe indagar o que sucedeu com a participação da área ocupada de cada classe em relação à área total apropriada pelos estabelecimentos? Houve um ganho da classe de até 10 hectares, pequeno é verdade. A estabilidade desta distribuição impressiona. Portanto, a área média de cada classe pouco mudou e, assim, não temos razões para supor que uma possível redução de área tenha interferido com a lucratividade, contribuído para o êxodo rural.

Na realidade, a distribuição de renda piorou no meio rural como nos indica Hoffmann (Hoffman, 1991). Mas, a distribuição imobiliária não foi a causa e sim o desenvolvimento tecnológico que, por força de sua lógica, exclui os analfabetos. A própria maneira de financiar o desenvolvimento tecnológico, através do crédito rural, conteve mecanismos que auto-eliminaram os menos instruídos e favoreceram os de maior grau de instrução que também dispunham de áreas maiores, melhor localizadas, e de solos mais férteis (Alves, Faro e Contini, 1992). Inegavelmente, uma pior distribuição de renda acelera o êxodo rural, à medida que as famílias mais pobres não sentirem possibilidade de ascensão social se continuarem a residir nos campos.

Tabela 6
Distribuição do Número de Estabelecimentos
Por Classes de Área (ha)
(%)

Ano	Região	Menos de 10	10 a 100	100 a 1.000	1.000 a 10.000	Mais 10.000
50	Norte	38,36	49,38	9,21	2,62	0,43
70		42,19	41,51	15,36	0,89	0,05
80		35,90	46,83	16,20	0,98	0,09
85		33,18	49,99	15,93	0,84	0,06
50	Nordeste	53,07	35,73	10,26	0,92	0,04
70		65,93	28,43	5,33	0,31	0,00
80		67,72	26,08	5,78	0,41	0,01
85		70,67	23,84	5,12	0,36	0,01
50	Sudeste	21,58	57,15	19,71	1,53	0,03
70		33,52	52,07	13,56	0,84	0,01
80		28,77	52,69	17,40	1,10	0,04
85		36,02	49,73	13,41	0,82	0,02
50	Sul	21,15	67,49	10,30	1,04	0,02
70		42,22	53,02	4,38	0,38	0,00
80		39,48	54,53	5,50	0,48	0,01
85		42,01	52,14	5,39	0,45	0,01
50	C. Oeste	11,28	39,05	38,36	10,40	0,91
70		25,30	42,51	26,92	4,90	0,37
80		20,61	39,67	32,57	6,64	0,51
85		22,54	39,97	30,77	6,31	0,41
50	Brasil	34,46	50,97	12,99	1,50	0,08
70		48,24	36,97	7,93	0,83	0,03
80		50,44	39,15	9,48	0,88	0,05
85		53,01	37,22	8,91	0,82	0,04

Fonte: IBGE, 1992.

Tabela 7
Participação da Área da Classe (%)
Na Área Total
Regiões e Brasil

Regiões	Ano	Menos de 10	10 Menos 100	100 Menos 1.000	1.000 Menos 10.000	Mais de 10.000
Norte:	1950	0.22	5.15	9.51	23.70	61.42
	1970	1.68	15.51	36.37	25.74	20.70
	1980	1.37	16.16	29.86	23.34	29.28
	1985	1.38	20.63	30.21	21.08	26.70
Nordeste:	1950	2.71	16.97	40.00	28.64	11.67
	1970	5.54	24.24	43.43	23.38	3.40
	1980	5.08	22.97	40.35	23.64	7.95
	1985	5.43	23.19	39.28	23.25	8.86
Sudeste:	1950	1.28	20.04	43.43	28.14	7.11
	1970	2.23	24.34	46.60	23.02	3.82
	1980	1.89	22.13	46.51	23.33	6.14
	1985	2.18	23.40	46.69	22.95	4.77
Sul:	1950	1.31	29.78	32.35	30.65	5.91
	1970	6.06	38.24	32.18	21.37	2.15
	1980	4.75	34.79	35.34	22.62	2.51
	1985	5.04	34.03	35.92	21.61	3.39
Centro-Oeste:	1950	0.08	2.59	21.03	41.85	34.45
	1970	0.39	5.27	26.35	38.85	29.15
	1980	0.24	3.99	24.32	40.51	30.94
	1985	0.30	4.52	25.91	42.81	26.47
Brasil:	1950	1.30	15.23	32.33	31.35	19.79
	1970	3.11	20.53	37.17	27.44	11.75
	1980	2.47	17.68	34.75	28.65	16.45
	1985	2.67	18.52	35.05	28.81	14.96

Fonte: IBGE, 1954, 1974, 1987 e 1992.

DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

A tecnologia substitui fatores que se tornam escassos, ou seja, que têm seus preços subindo mais do que os preços de outros. A tecnologia mecânica visa substituir trabalho. Como salário, há de se considerar o pagamento em moeda, em espécie, os impostos e outras implicações da legislação trabalhista. É óbvio que o crédito subsidiado para aquisição de máquinas e equipamentos reduz o custo da mecanização relativo ao salário e encoraja a substituição de mão-de-obra.

Esse efeito é contraposto se a mecanização permitir a conquista de áreas impossíveis de serem cultivadas por métodos mais tradicionais, ou se ela reduzir o custo de produção a ponto de permitir a ampliação das exportações e substituição de importações. Por isso, não é trivial aferir qual é o efeito líquido.

Só dispomos de dados sobre pessoal ocupado pela agricultura até 1985. A tendência é de crescimento do pessoal ocupado, mas com grande variação nas taxas de período para período. Tendo-se em conta a urbanização intensa por que temos passado, conclui-se que os trabalhadores rurais residem, em grau crescente, no meio urbano.

A taxa de crescimento é a do período em relação ao anterior. Trata-se de taxas anuais geométricas. O último período registra queda acentuada de ritmo de mecanização. Duas razões explicam a aparente contradição entre mecanização e ocupação. Em primeiro lugar a mecanização não atingiu todas as culturas e é muito menos intensa no Norte e Nordeste. E mesmo onde se implantou com sucesso, o grau de mecanização ainda não tem o nível dos países do primeiro mundo. Em segundo lugar, a grande expansão da área sob agricultura mais que anulou os efeitos da mecanização.

Reconhecendo as limitações dos dados, calculamos a correlação linear entre os logaritmos do número de tratores e do pessoal ocupado. Resultou igual 0,96 e estatisticamente diferente de 0, pelo menos ao nível de 1%. Isto significa apenas que mecanização e ocupação caminharam juntos no tempo. Não quer dizer que mais mecanização trouxe mais emprego. Fizemos um outro experimento. Estimamos a regressão, tendo como variável dependente o logaritmo da ocupação e variáveis independentes ano e o logaritmo do número de tratores(8). O ajustamento do modelo foi excepcional. R^2 = 0,97. Mas somente a variável ano, coeficiente igual a 0,022, foi estatisticamente significante em nível de 1%. A variável logaritmo do número de tratores, coeficientes= -0,029, não é estatisticamente diferente de 0, nem em nível de 65%. Não obstante as limitações de especificação do modelo, tem-se mais uma evidência que a expansão da agricultura anulou os efeitos da mecanização sobre a ocupação de mão-de-obra pela agricultura.

Um estudo recente que abrange, para efeitos de comparação, os anos de 1970 e 1980, considerou dois grupos de estados. Compõem o primeiro grupo os estados do Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina e o segundo grupo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. O índice de posse da terra – índice de Gini – permaneceu o mesmo para o primeiro grupo, 0,70 e caiu de 0,77 para 0,74 para o segundo, como que convergindo para aquele do grupo de estados em que o processo de modernização começou mais cedo. Tanto a mão-de-obra especializada como a não especializada ampliaram os dias de trabalho, e não houve substituição entre os dois grupos. O estudo confirma nossos resultados, tanto quanto à mudança da estrutura agrária, quanto com relação à capacidade que a expansão da área tem para anular os efeitos de substituição de mão-de-obra (Gomes et al., 1991).

Finalmente, cabe aduzir informações que indicam que a oferta agrícola responde agora muito mais em conseqüência da ampliação da produtividade da terra. No período 1960/70 a expansão da área agricultada foi responsável por 65% do crescimento da oferta e os ganhos de produtividade da terra, por 35%. A situação reverteu-se no período 1970/85. Nesse período, os ganhos de produtividade da terra responderam por cerca de 61% do crescimento da oferta e a área agricultada, por apenas 39%. Estamos caminhando rapidamente para uma agricultura baseada na ciência e muito exigente em mão-de-obra treinada. Assim sendo, a distribuição da posse da terra perde o poder de explicar a concentração de renda (Alves, 1989).

Tabela 8
Mecanização da Agricultura e Pessoal Ocupado
Período: 1920–85

Anos	Tratores (Nº)	Taxa de Cresc. (%)	Pessoal Ocupado	Taxa de Cresc. (%)
1920	1.706	–	6.259.078	–
1940	3.379	3,4	11.339.949	3,0
1950	8.372	9,5	10.963.558	–0,0
1960	61.345	22,0	15.454.526	3,5
1970	165.870	10,5	17.627.089	1,3
1975	323.113	14,3	20.345.692	2,9
1980	545.205	11,0	21.163.735	0,0
1985	652.049	3,6	23.273.517	1,9

Fonte: IBGE, 1987.

(8) É claro que a especificação não atende aos requisitos de uma equação de demanda, a qual discutimos anteriormente.

OCUPAÇÕES

Admite-se que os empregados e os que trabalham por conta própria tenham mais motivos para permanecer na agricultura. Mas, com as facilidades de transportes e de comunicações, são exatamente aqueles que têm condições de residir nas cidades e de manter em atividades rurais. Os empregados e os não-remunerados – e acentuem-se estes – são os mais atraídos pelo meio urbano a fim de residir nas cidades e manter o emprego rural.

Os dados indicam uma mudança grande de 1970 para 1976: houve um acréscimo substancial na categoria de não-remunerados às custas da categoria de empregados. Mas, de 1976 em diante, a distribuição permaneceu estável. Assim, as ocupações não têm tido relação com as elevadas taxas de êxodo rural.

Tabela 9
Distribuição da População Ativa
Por Classes de Ocupação
(%)

	1970	1976	1977	1978	1979	1981	1990
Ocupações							
Empregados	62,7	33,1	36,1	34,3	34,5	36,6	36,9
Conta-Própria	15,9	33,0	29,8	32,4	29,6	30,4	30,8
Empregadores	9,0	2,8	3,0	3,1	4,0	3,5	4,7
Não-Remun.	12,4	31,1	31,1	30,2	31,9	29,5	27,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE 1984, 1992.

6. CONCLUSÕES

As principais conclusões podem ser assim resumidas:

O mercado de trabalho perde relevância no que diz respeito à localização das pessoas que têm ocupação rural. A urbanização mais recente já não está tão associada à busca de emprego nas cidades. Muitos dos que migram conservam o emprego rural.

As evidências não favorecem a tese de que mudanças na estrutura agrária e a modernização da agricultura tenham influenciado o êxodo rural. A expansão da fronteira agrícola contrapôs os efeitos da mecanização.

Melhores condições de emprego e de infra-estrutura social nas cidades e a falta de investimentos em educação, saúde e habitação no meio rural são os principais responsáveis pelo êxodo rural. A extensão das leis trabalhistas aos campos teve forte impacto na decisão dos proprietários de preferir os trabalhadores de residência urbana. A melhoria dos meios de transportes e de comunicações tem facilitado esse arranjo.

O Nordeste abriga 46% da população rural. A grande maioria dos prováveis migrantes lá se encontram. Essa população tem menos mobilidade em conseqüência de elevadas taxas de analfabetismo e de pobreza. Ela está, contudo, acordando para as oportunidades que o meio urbano oferece à família.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alves, Eliseu. **Transformação da Agricultura**, Brasília, CODEVASF, 1989.

Alves, E.; Faro, C.; & Contini, E. Government and Agricultural Development, In: Peters, G. H. & Stanton, B. F. **Sustainable Agricultural Development: the Role of International Cooperation-Proceedings of te Twenty-First International Conference of Agricultural Economists**, Vermont, Darmouth, 1992.

Gomes, M. F. M. et al. Efeitos da Expansão de Soja em Duas Regiões do Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, (1):57-65, 1991.

Hoffmann, R. Distribuição da Renda na Agricultura. In: Camargo, J. M. & Giambiagi, F. org. **Distribuição de Renda no Brasil.** Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1991.

IBGE – **Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário: Censos Econômicos 1985. Brasil. Vol. 4. número 6.** Rio de Janeiro. IBGE, 1987.

IBGE–Anuário Estatístico do Brasil 1954. Rio de Janeiro. IBGE, 1954.

IBGE–Anuário Estatístico do Brasil 1974. Rio de Janeiro. IBGE, 1974.

IBGE–Anuário Estatístico do Brasil 1987. Rio de Janeiro. IBGE, 1987.

IBGE–Anuário Estatístico do Brasil 1992. Rio de Janeiro. IBGE, 1992.

Schmitt, G. The Theory of Resources Allocation by Farm Households: the Role of off-farm Employement. Household Production and Transaction Costs. In: Peters, G. H. & Stanton, B. F. **Sustainable Agricultural Development: the Role of International Cooperation-Proceedings of the Twenty-First International Conference of Agricultural Economists.** Vermont. Dartmouth, 1992.

Simonsen, C.I. & Werlang, S. R. C. In: Camargo, J. M. & Giambiagi, F. org. **Distribuição de Renda no Brasil.** Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1991.

Vera, F. & Alves, E. Urbanização: Desafio à Produtividade Agrícola. **Conjuntura Econômica**, 39 (3) : 3-15, 1985.

Política Agrícola Comum no Setor de Cereais

A reforma da Política Agrícola Comum relativamente ao setor de cereais, decidida pelo Conselho em 21 de maio de 1992, promoveu mudanças profundas no sistema anterior de apoio à produção de cereais, conduzindo a sua divisão numa organização comum de mercado e num regime de apoio aos produtores com o duplo objetivo de assegurar uma maior estabilidade de mercados e uma maior competitividade deste setor da agricultura comunitária.

a) Organização Comum de Mercado para o Setor de Cereais

Vigorando desde 01 de julho de 1993, a organização comum de mercado para o setor de cereais encontra-se regida pelos termos do Regulamento (CEE) nº 1.766/92, de 30 de junho de 1992, alcançando, a exemplo do regime anterior, os seguintes produtos:

- cereais in natura: trigo duro, trigo mole, trigo mourisco, cevada, centeio, aveia, milho, sorgo, alpiste e outros cereais;
- produtos transformados: farinha, grumo, glúten e sêmola de trigo, malte, amido, fécula, sêmea, farelo e bagaço, raíz de mandioca e preparações diversas à base de cereais.

A safra/campanha de comercialização para todos os produtos abrangidos pelo referido regulamento estende-se de 01 de julho a 30 de junho do ano seguinte.

1 – Mecanismos de funcionamento do mercado

Regime de preços

As três modalidades de preços (intervenção, indicativo e limiar) aplicáveis nos termos do regime estabelecido pelo Regulamento (CEE) nº 2.727/75 foram mantidos no Regulamento (CEE) nº 1.766/92, tendo sido, entretanto, a estrutura de tais preços submetida a alterações significativas, a saber:

- forte redução dos níveis dos preços, escalonada em três safras consecutivas (1993/1994 a 1995/1996);

ECU/t

Safras/ Preços	Indicativo	Intervenção	Limiar
1993/1994	128,32	115,49	172,74
1994/1995	118,45	106,60	162,87
1995/1996	108,58	98,71	153,00

- supressão da hierarquia existente entre as diferentes categorias de cereais em função de sua utilização (panificável e forrageiro), determinada pela fixação de preços idênticos para a totalidade dos cereais;
- abandono das regras de derivação para a fixação dos preços indicativo e limiar;
- supressão dos preços de compra para intervenção;
- supressão de bonificações especiais concedidas à produção de qualidade superior.

O escopo e a abrangência das modalidades de preços permanecem inalterados:

Preços de intervenção

Os organismos de intervenção encontram-se obrigados a adquirir a produção de cereais que lhes for ofertada, observadas as condições de qualidade correspondentes às características requeridas para tais produções e obedecidos os períodos de aquisição fixados na regulamentação mencionada.

A fixação de preços de interven-

ção alcança o trigo mole panificável, cevada, centeio, milho e sorgo, não havendo obrigatoriedade de aquisição de trigo forrageiro, cujo apoio vincula-se a medidas particulares de intervenção.

Preços indicativos

A partir da supressão de regras de sua derivação dos preços de intervenção atendendo a critérios predeterminados, tais preços assumem a função de elemento de orientação para os preços de mercado.

Preços limiar

Suprimidas as regras de sua derivação dos preços indicativos, tais preços atuam como reguladores do regime de importação de cereais, por constituirem preço mínimo teórico de ingresso no mercado comunitário.

Os preços de intervenção, indicativo e limiar sofrem majorações mensais vinculadas à remuneração dos custos operacionais e financeiros de estocagem e à racionalização do escoamento de cereais em função das necessidades de mercado.

2 – Instrumentos próprios de mercado

Regime de proteção-fronteira

Sempre que as cotações mundiais forem inferiores aos níveis de preço limiar fixados na Comunidade Européia, aplica-se sobre as importações de cereais um direito nivelador equivalnte à diferença entre o preço limiar e o preço CIF para cada produto.

Sempre que os preços fixados para os cereais no mercado comunitário forem superiores às cotações observadas no mercado internacional, concede-se uma restituição às exportações daqueles produtos, equivalente à diferença entre as cotações comunitária e mundial. Igualmente, sempre que as cotações mundiais ultrapassem os preços fixados no mercado comunitário, as exportações de cereais sofrem a incidência de um direito nivelador equivalente à diferença entre aquelas cotações.

A concessão de restituições, conforme acima descrito, alcança igualmente o Programa de Ajuda Alimentar em cereais implementado pela União Européia.

Estocagem

Decorrente das reformas empreendidas, subsistem duas modalidades de medidas de intervenção sob essa denominação, tendo sido suprimida a concessão de indenizações por encerramento de safras:

- aquisições e operações consecutivas com base em estoques públicos – trata-se de aquisições da produção elegível para intervenção e das operações de escoamento desta pelos organismos de intervenção, implicando a realização de custos operacionais e financeiros de estocagem e lucros ou perdas nas vendas dos estoques disponíveis;
- medidas especiais de intervenção – trata-se de medidas previstas no Artigo 6º do Regulamento (CEE) nº 1.766/92 destinadas a evitar a aquisição excessiva de cereais pelos organismos de intervenção, para cuja aplicação a Comissão Européia dispõe de amplo poder discricionário.

Restituições à produção

As reformas empreendidas não modificaram a estrutura e os objetivos dessas restituições que consistem em incentivos às indústrias transformadoras de amidos e féculas, assegurando-lhes concorrer com a produção importada cuja matéria-prima encontra-se vinculada às cotações internacionais.

Incentivo ao trigo duro (ver item 4 a seguir)

Retenção de co-responsabilidade e apoio aos pequenos produtores de cereais

A partir da safra 1992/93 foram suprimidas as retenções de co-responsabilidade no setor de cereais e, por extensão, as medidas de apoio aos pequenos produtores.

b) Regime de apoio aos produtores

1 – As reformas introduzidas relativamente ao setor de culturas aráveis vigoram desde 01 de julho de 1992 nos termos do Regulamento (CEE) nº 1.765/92, de 30 de junho de 1992, que abrange, conjuntamente, cereais, oleaginosas e proteaginosas.

2 – Relativamente aos cereais, os preços institucionais submeteram-se a uma forte redução a fim de aproximá-los das cotações do mercado internacional. A queda de rendimentos que resulta desse procedimento é devidamente compensada pela atribuição de um pagamento compensatório, fixado por hectares, aos produtores de cereais que o requeiram.

Buscando considerar a diversidade das estruturas agrícolas existentes na Comunidade Européia, os pagamentos compensatórios obedecem a diferenciação por regiões em função de rendimentos por hectare observados no passado. Atribui-se aos Estados Membros o estabelecimento de planos de regionalização conforme os critérios enunciados no Artigo 3º do Regulamento (CEE) nº 1.765/92:

- as regiões de produção devem constituir zonas homogêneas distintas, delimitadas por uma dimensão mínima;
- a definição de tais zonas homogêneas deverá considerar características específicas que influenciam os rendimentos, tais como fertilidade dos solos e a devida diferenciação entre superfícies irrigadas e não irrigadas.

De forma geral, aplica-se para cada zona um rendimento global para o conjunto de cereais. Entretanto, considerando-se distorções importantes nos rendimentos, aceita-se a adoção de dois tratamentos distintos:

- aplicação de um valor de rendimento diferenciado para o

milho comparado com os demais cereais;
- aplicação de rendimentos diferenciados para superfícies irrigadas e não irrigadas existentes numa mesma zona (zonas mistas).

Todavia, as exceções acima referidas não podem conduzir à ultrapassagem do rendimento constatado para o conjunto da produção regional de cereais ao longo do período de referência.

3 - Considerando-se que a redução dos preços dos cereais encontra-se escalonada por três safras, o montante de pagamento compensatório encontra-se igualmente escalonado pelo mesmo período, obedecendo à seguinte configuração:
- 25 ECU x rendimento regional para a safra 1993/94
- 35 ECU x rendimento regional para a safra 1994/95
- 45 ECU x rendimento regional para a safra 1995/96

Tais montantes são aplicados, por analogia, à produção de batatas destinadas à transformação em féculas.

4 - Relativamente ao trigo duro, o alinhamento de seu preço de intervenção com aquele fixado para os demais cereais conduziu a uma redução suplementar de preços e, em conseqüência, da renda de seus produtores. Decorrente desse fato, concede-se um complemento ao pagamento compensatório para as superfícies ocupadas com trigo duro nas zonas de produção tradicionais. Tal complemento, fixado em 297 ECU/ha para a safra 1993/94, engloba simultaneamente o incentivo anteriormente concedido ao trigo duro e à parcela de redução dos preços não coberta pelo pagamento compensatório.

O pagamento desse complemento encontra-se limitado ao total de hectares ocupados com trigo duro e elegíveis para receber o incentivo anteriormente concedido à cultura no curso das safras de 1988/89 a 1991/92, incumbindo ao produtor determinar a safra a ser considerada.

5 - O pagamento compensatório será concedido apenas às superfícies ocupadas com culturas aráveis que não excedam uma superfície de base regional. Esta é definida como o número médio de hectares de uma região ocupados com culturas aráveis (cereais, oleaginosas e proteaginosas) ou, quando adequado, colocados em repouso em conformidade com regimes financiados por recursos públicos entre 1989 e 1991. A exemplo do plano de regionalização, incumbe aos Estados Membros determinar as regiões de produção, que podem cobrir a totalidade de seu território ou diversas zonas nele contidas, não podendo ser inferior a uma zona de rendimento.
Os Estados Membros encontram-se igualmente autorizados a aplicar um sistema de superfície de base individual, definido para cada exploração agrícola. Entretanto, o primeiro ano de vigência do atual regime não registra nenhuma adoção de tal procedimento.

6 - O mecanismo de adoção de uma superfície de base assegura uma melhor gestão da produção, alinhando-se à evolução da produtividade e do mercado.

Caso o somatório das superfícies para que requer-se o pagamento compensatório, incluídas as superfícies destinadas ao repouso de exploração, seja superior à superfície de base regional, aplicam-se as seguintes medidas na região em questão:
- durante a mesma safra, a superfície elegível será proporcionalmente reduzida em relação à totalidade das ajudas concedidas;
- na safra seguinte, os produtores beneficiários do regime geral abaixo mencionado devem proceder, sem nenhuma compensação, ao repouso extraordinário de glebas em percentual equivalente àquele em que a base regional foi excedida.

7 - Os pagamentos compensatórios serão concedidos no âmbito de um regime geral, aberto à totalidade dos produtores, e um regime simplificado, aberto aos pequenos produtores. A adesão a qualquer dos regimes obedece a caráter voluntário.

Os produtores que requeiram pagamentos compensatórios no âmbito do regime geral, com base na elegibilidade de glebas com produção superior a 92 t/ano de cereais e nas compensações específicas estabelecidas para as culturas oleaginosas, obrigam-se a retirar de produção uma porcentagem determinada de suas glebas aráveis mediante compensação por tal obrigação. A referida compensação foi fixada em 45 ECU x rendimento regional para a safra 1992/93 (montante equivalente àquele definido para a compensação de redução de preços para a safra 1995/96) e em 57 ECU x rendimento regional a partir da safra 1993/94.

Os pequenos produtores, assim considerados aqueles que requeiram o pagamento compensatório com base em glebas com produção inferior a 92 t/ano de cereais, beneficiam-se do regime simplificado cuja adesão não os obriga a retirar de produção qualquer de suas glebas aráveis e que fixa o montante de compensações em nível equivalente ao pago para os cereais para todas as glebas semeadas com culturas aráveis (cereais, oleaginosas e proteaginosas).

A obrigação de retirada de produção de glebas aráveis mediante pagamentos compensatórios encontra-se sujeita ao princípio de rotação, estando previsto na legislação um intervalo de cinco anos para nova semeadura. A partir da safra 1993/94, a percentagem de retirada rotativa está fixada em 15% das glebas aráveis, admitindo-se a retirada não rotativa em troca de um percentual superior ao da retirada rotativa (20% em geral e 18% para glebas em que se utilizem menos fertilizantes ou para países/regiões em que haja forte adesão ao regime de retirada de produção de glebas aráveis).

Refinanciamento da Dívida Agrícola Lei nº 9138, de 29/11/95

Dispõe sobre o crédito rural, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - É autorizada, para o crédito rural, a equalização de encargos financeiros, observado o disposto na Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.

§ 1º - Compreende-se na equalização de encargos financeiros de que trata o caput deste artigo o abatimento no valor das prestações com vencimento em 1995, de acordo com os limites e condições estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 2º - O Poder Executivo e o Poder Legislativo providenciarão a alocação de recursos e a suplementação orçamentária necessárias à subvenção econômica de que trata este artigo.

Art. 2º - Para as operações de crédito rural contratadas a partir da publicação desta Lei e até 31 de julho de 1996, não se aplica o disposto no § 2º do art. 16 da Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994.

Art. 3º - O disposto no art. 31 da Lei nº 8.931, de 22 de setembro de 1994, não se aplica aos empréstimos e financiamentos, destinados ao crédito rural, com recursos das Operações Oficiais de Crédito (OOC) sob supervisão do Ministério da Fazenda.

Art. 4º - É facultado às instituições financeiras conceder financiamento rural sob a modalidade de crédito rotativo, com limite de crédito fixado com base em orçamento simplificado, considerando-se líquido e certo o saldo devedor apresentado no extrato ou demonstrativo da conta vinculada à operação.

Parágrafo único. Os financiamentos de que trata este artigo poderão ser formalizados através da emissão de cédula de crédito rural, disciplinada pelo Decreto-lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967.

Art. 5º - São as instituições e os agentes financeiros do Sistema Nacional de Crédito Rural, instituído pela Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, autorizados a proceder ao alongamento de dívidas originárias de crédito rural, contraídas por produtores rurais, suas associações, cooperativas e condomínios, inclusive as já renegociadas, relativas às seguintes operações, realizadas até 20 de junho de 1995:

I - de crédito rural de custeio, investimento ou comercialização, excetuados os empréstimos do Governo Federal com opção de venda (EGF/COV);

II - realizadas ao amparo da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989 - Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO);

III - realizadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de outros recursos operadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);

IV - realizadas ao amparo do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ).

§ 1º - O Conselho Monetário Nacional poderá autorizar a inclusão de operações de outras fontes.

§ 2º - Nas operações de alongamento referidas no caput, o saldo devedor será apurado segundo as normas fixadas pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 3º - Serão objeto do alongamento a que se refere o caput as operações contratadas por produtores rurais, suas associações, condomínios e cooperativas de produtores rurais, inclusive as de crédito rural, comprovadamente destinadas à condução de atividades produtivas, lastreadas com recursos de qualquer fonte, observado como limite máximo, para cada emitente do instrumento de crédito identificado pelo respectivo Cadastro de Pessoa Física - CPF ou Cadastro Geral do Contribuinte - CGC, o valor de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais), observado, no caso de associações, condomínios e cooperativas, o seguinte:

I - as operações que tenham "cédulas-filhas" serão enquadradas na regra geral;

II - as operações originárias de crédito rural sem identificação do tomador final serão enquadradas observando-se, para cada associação ou cooperativa, o valor obtido pela multiplicação do valor médio refinanciável de R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) pelo número de associados ativos da respectiva unidade;

III - nos condomínios e parcerias entre produtores rurais, adotar-se-á um limite máximo de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para cada participante, excetuando-se cônjuges, identificado pelo respectivo CPF e CGC.

§ 4º - As operações desclassificadas do crédito rural serão incluídas nos procedimentos previstos neste artigo, desde que a desclassificação não tenha decorrido de desvio de crédito ou outra ação dolosa do devedor.

§ 5º - Os saldos devedores apurados, que se enquadrem no limite de alongamento previsto no § 3º, terão seus vencimentos alongados pelo prazo mínimo de sete anos, observadas as seguintes condições:

I - prestações anuais, iguais e sucessivas, vencendo a primeira em 31 de outubro de 1997;

II - taxa de juros de três por cento ao ano, com capitalização anual;

III - independentemente da atividade agropecuária desenvolvida pelo mutuário, os contratos terão cláusula de equivalência em produto, ficando a critério do mesmo a escolha de um dos produtos, a serem definidos pelo Conselho Monetário Nacional, cujos preços de referência constituirão a base de cálculo dessa equivalência;

IV - a critério do mutuário, o pagamento do débito poderá ser feito em moeda corrente ou em equivalentes unidades de produto agropecuário, consoante a opção referida no inciso anterior, mediante depósito da mercadoria em unidade de armazenamento credenciada pelo Governo Federal;

V - a critério das partes, caso o mutuário comprove dificuldade de pagamento de seu débito nas condições acima indicadas, o prazo de vencimento da operação poderá ser estendido até o máximo de dez anos, passando a primeira prestação a vencer em 31 de outubro de 1998.

VI - caberá ao mutuário oferecer as garantias usuais das operações de crédito rural, sendo vedada a exigência, pelo agente financeiro, de apresentação de garantias adicionais, liberando-se aquelas que excederem os valores regulamentares do crédito rural;

VII - a data de enquadramento da operação nas condições estabelecidas neste parágrafo será aquela da publicação desta Lei.

§ 6º - Os saldos devedores apurados, que não se enquadrem no limite de alongamento estabelecido no § 3º, terão alongada a parcela compreendida naquele limite segundo as condições estabelecidas no § 5º, enquanto a parcela excedente será objeto de renegociação entre as partes, segundo as normas fixadas pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 7º - Não serão abrangidos nas operações de alongamento de que trata este artigo os valores deferidos em processos de cobertura pelo Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO.

§ 8º - A critério do mutuário, o saldo devedor a ser alongado poderá ser acrescido da parcela da dívida, escriturada em conta especial, referente ao diferencial de índices adotados pelo plano de estabilização econômica editado em março de 1990, independentemente do li-

mite referido no § 3º, estendendo-se o prazo de pagamento referido no § 5º em um ano.

§ 9º - O montante das dívidas mencionadas no caput, passíveis do alongamento previsto no § 5º, é de R$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais).

§ 10 - As operações de alongamento de que trata este artigo poderão ser formalizadas através da emissão de cédula de crédito rural, disciplinada pelo Decreto-lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967.

§ 11 - O agente financeiro apresentará ao mutuário extrato consolidado de sua conta gráfica, com a respectiva memória de cálculo, de forma a demonstrar discriminadamente os parâmetros utilizados para a apuração do saldo devedor.

Art. 6º - É o Tesouro Nacional autorizado a emitir títulos até o montante de R$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) para garantir as operações de alongamento dos saldos consolidados de dívidas de que trata o art. 5º.

§ 1º - A critério do Poder Executivo, os títulos referidos no caput poderão ser emitidos para garantir o valor total das operações nele referidas ou, alternativamente, para garantir o valor da equalização decorrente do alongamento.

§ 2º - O Poder Executivo, por iniciativa do Ministério da Fazenda, fundamentará solicitação ao Senado Federal de aumento dos limites referidos nos incisos VI, VII e VIII do art. 52 da Constituição Federal.

Art. 7º - Os contratos de repasse do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ), dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Fundo de Participação PIS/PASEP e de outros fundos ou instituições oficiais federais, quando lastrearem dívidas de financiamentos rurais objeto do alongamento de que trata o art. 5º, terão seus prazos de retorno e encargos financeiros devidamente ajustados às respectivas operações de alongamento, correndo o custo da equalização à conta do respectivo fundo.

Art. 8º - Na formalização de operações de crédito rural e nas operações de alongamento celebradas nos termos desta Lei, as partes poderão pactuar, na forma definida pelo Conselho Monetário Nacional, encargos financeiros substitutivos para incidirem a partir do vencimento ordinário ou extraordinário, e até a liquidação do empréstimo ou financiamento, inclusive no caso de dívidas ajuizadas, qualquer que seja o instrumento de crédito utilizado.

Parágrafo único. Em caso de prorrogação do vencimento da operação, ajustada de comum acordo pelas partes ou nas hipóteses previstas na legislação de crédito rural, inclusive aquelas mencionadas no Decreto-lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967, e no art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 7.843, de 18 de outubro de 1989, os encargos financeiros serão os mesmos pactuados para a situação de normalidade do financiamento.

Art. 9º - É a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB autorizada a contratar operação de crédito com o Banco do Brasil S.A. no valor correspondente aos Empréstimos do Governo Federal (EGF), vencidos até 31 de dezembro de 1994.

Art. 10 - O Conselho Monetário Nacional deliberará a respeito das características financeiras dos títulos do Tesouro Nacional a serem emitidos na forma do art. 6º e disporá sobre as demais normas, condições e procedimentos a serem observados na formalização das operações de alongamento referidas nesta Lei.

Art. 11 - São convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 1.131, de 26 de setembro de 1995.

Art. 12 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13 - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 29 de novembro de 1995; 174º da Independência e 107º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Pedro Malan
José Eduardo de Andrade Vieira
José Serra

O Problema do Endividamento da Agricultura

Guilherme Dias(1)

O Crédito Rural tem sido mundialmente um forte instrumento de estímulo e apoio à atividade agrícola. No Brasil, com o objetivo de fortalecer e sistematizar o apoio governamental ao setor, foi criado em 1965 o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Até 1973 o subsídio embutido no crédito (medido pela diferença entre a taxa cobrada e a taxa da inflação) era pequeno (em torno de –2,6% naquele ano). Com o aumento da inflação, contudo, ele foi crescendo gradativamente, já que a taxa de juros era fixa, até atingir o ponto máximo em 1980 (-38,8%).

Esta elevação gradativa do subsídio coincidiu com a crescente perda de eficiência do Crédito Rural. Em 1970, por exemplo, eram necessárias 158 unidades monetárias (em dólar) para gerar uma tonelada do produto, enquanto em 1979 já eram necessárias 637 unidades.

Como qualquer aumento na taxa de subsídio eleva automaticamente o custo alternativo do dinheiro, é fácil chegar-se à conclusão que o desvio de recursos foi a principal causa da perda de eficiência deste instrumento.

Além disso, devido ao formato administrativo e operacional dos empréstimos, poucos agricultores tinham acesso ao crédito (portanto, poucos se apropriavam do subsídio), o que sem dúvida contribuiu para aumentar as disparidades regionais e a concentração de renda.

Ao mesmo tempo, a elevação substancial da taxa inflacionária provocou esgotamento das fontes tradicionais de financiamento. Em 1965, por exemplo, 97% dos empréstimos totais eram oriundos dos depósitos a vista. Em 1981, o percentual caiu para 15% e o coeficiente da capacidade de financiamento desses depósitos líquidos, calculados em função das exigibilidades, caiu de 3,52 para 0,90.

Em conseqüência, o crédito rural passou a ser financiado por fontes inflacionárias (emissão de papel moeda e emissão de títulos), gerando três formas de pressão sobre os preços: expansão da base monetária, elevação das taxas de juros e impacto desproporcional na oferta agrícola.

Para corrigir esses problemas, o Governo Federal decidiu, no início da década de 80, cortar paulatinamente os subsídios (em 1985 foram eliminados) através do uso de indexadores, e reduzir na medida do possível o volume total de crédito, para estimular o auto-financiamento.

A eliminação do subsídio e a cobrança de taxa de juros reais elevados (para os padrões internacionais) foram de certa forma compensados pelo comportamento favorável dos preços agrícolas, aumento na produtividade, anistias, seleção natural dos participantes e pela atuação de outros instrumentos de apoio, como o PROAGRO e a PGPM. Isso manteve a agricultura em equilíbrio financeiro (ainda que precário) até o início dos anos 90.

Nesta década, o setor agrícola começou realmente a sentir os efeitos da cobrança de juros reais excessivamente elevados e da utilização plena dos indexadores, não só devido à redução crescente do papel dos demais instrumentos, mas, também, pelo aumento do custo de produção, pela forma generosa com que o crédito foi distribuído no final dos anos 80 e pela influência das importações. O auge da crise

(1) Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA).

ocorreu na safra passada (94/95), quando os preços mínimos foram desvinculados do custo dos financiamentos e os níveis fixados não foram garantidos no período da comercialização.

Com isso o setor como um todo praticamente entrou em colapso, trazendo entidades de classe, políticos, governo e o sistema financeiro para uma discussão, aparentemente interminável, em torno do papel dos indexadores, da forma de cobrança, da taxa de juros e principalmente do volume de endividamento.

O resultado líquido é que todos se envolveram em um grande "embroglio" político-financeiro, aparentemente sem solução, que estava ameaçando paralisar o "agribusiness" nacional, trazer grandes prejuízos para os agentes financeiros e gerar rupturas que teriam reflexos diretos no plano de estabilização econômica.

Procurou-se então uma forma de refinanciamento que atendesse os seguintes requisitos: a) que fosse simples, direta e retroativa; b) que permitisse contabilizar o estoque da dívida de forma a refletir o seu real valor, sem os exageros provocados pelos métodos de cobrança, formas de capitalização e contabilização usados pelo sistema financeiro; c) que representasse o menor ônus possível para o Tesouro Nacional.

A base da proposta foi transformar o estoque da dívida em "securities", até o limite individual de R$ 200.000,00 com 2 anos de carência e taxa de juros de 3% ao ano, no prazo de 7 anos. Essas "securities" seriam absorvidas pelo Tesouro que, em troca, repassaria títulos públicos ao sistema financeiro, no valor correspondente ao valor securitizado.

Importante enfatizar que a solução do problema do endividamento do setor agrícola é apenas uma pequena parte da grande tarefa de reformulação da Política Agrícola no Brasil. Em um contexto de estabilização econômica, abertura dos mercados e desestatização, isso significa de imediato a adoção de uma reforma tributária para desonerar as exportações e os alimentos básicos, uma mudança na filosofia e na forma de atuação dos instrumentos governamentais de apoio à produção e aos produtores, a ampliação dos mecanismos privados de transferência de risco e suporte à comercialização e uma melhoria significativa nas condições de escoamento das safras.