

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO:
Efeitos Sobre a Migração Rural-Urbana

Eliseu Alves

Antecedentes históricos

Em menos de 40 anos, o Brasil transformou-se de essencialmente agrícola em um País urbanizado.

Uma mudança dessa magnitude e intensidade foi induzida por um conjunto de problemas ligados ao comércio internacional, pela estagnação econômica que se seguiu à grande depressão dos anos 30, e pela tomada de consciência de que o Brasil deveria se industrializar para cumprir o seu destino histórico, de uma grande Nação.

A sistematização das idéias do modelo de substituição-de-importações veio de fora para dentro, através da CEPAL. Mas, logo aquelas idéias se transformaram numa importante bandeira política de líderes, que venceram as eleições para Governador em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, eixo principal do nosso processo de industrialização. Na década de 50, os líderes que esposaram aquelas idéias chegaram na Presidência da República, vencendo eleições, quando fizeram do modelo de substituição-de-importações a base da política econômica nacional. Na década de 50, caminhou-se tanto na senda da industrialização que se atingiu o ponto do não-retorno. E os governos que se seguiram foram compelidos a aprofundar, ainda mais, o processo de industrialização para, em 1980, chegarmos ao ponto onde a agricultura contribuía com apenas cerca de 11% do Produto Interno Bruto, o meio rural abrigava somente 30% da população brasileira e, pela primeira vez na nossa história, se registrou um decréscimo absoluto da população rural - ocorrido na década de 70.

Antes de uma caracterização mais detalhada dos antecedentes históricos, é importante salientar dois pontos: o modelo

de substituição-de-importações foi implantado por governantes que venceram as eleições, constituindo-se em importante bandeira de proselitismo eleitoral; e a sua história, é a história da discriminação contra a agricultura que financiou, em grande parte, a industrialização brasileira e que foi forçada a crescer via margem extensiva.

A industrialização que ocorreu antes da Segunda Guerra Mundial não foi induzida pelo Governo. Foi, muito mais, uma consequência da relativa diferença de rentabilidade entre a indústria e a agricultura, embora a indústria tenha sido, de forma não deliberada, protegida ainda no começo deste século (Versiani 1982).

A partir da Segunda Guerra, estabeleceu-se uma política econômica deliberadamente voltada para a substituição de importações, visando transformar o Brasil num País industrializado.

Entre as causas que deram origem à política econômica que implantou o modelo de substituição-de-importações, cabe destacar as seguintes:

- a. a grande depressão criou um profundo trauma no País. A principal fonte de divisas e renda monetária era o café. De repente, seus preços despencaram, gerando uma insolvência geral. Nos anos 30, sentiu-se, de forma muito dolorosa, o que representava ter a renda nacional tão dependente de um único produto e um único setor;
- b. as duas grandes guerras deixaram-nos, durante o período de deflagração, privados de produtos industriais indispensáveis. Não foi só a relação de preços entre o que se exportava e o que se importava que mudou; tratava-se, mesmo, da impossibilidade de adquirir os produtos industrializados. Essas guerras mostraram também a incontestável superioridade militar das nações industrializadas, fator que sensibilizou as elites militares para a industrialização;

- c. havia a necessidade de diversificar o mercado de trabalho e a produção nacional, a fim de atender os objetivos nacionais que foram elaborados ao longo da Revolução de 30, no sentido de modernizar não só a política como também a economia. Sentia-se a necessidade de substituir as importações, a fim de aliviar as tensões do balanço de pagamentos;
- d. o manifesto Prebisch, de 1949, constitui-se na base teórica do movimento que justificava a industrialização como o único caminho aberto ao desenvolvimento dos países da América Latina.

As proposições ortodoxas do Livre Comércio afirmavam que mais comércio significava mais bem-estar, e que os países deveriam especializar-se na produção daqueles bens para os quais tivessem vantagem comparativa.

O manifesto Prebisch rejeitava a validade dessas proposições. Pelo contrário, enfaticamente dizia que a experiência Latino-americana demonstrava que mais comércio não gerava mais bem-estar. Era uma violenta reação aos economistas ortodoxos, que julgavam ser mais vantajoso para os países Latino-americanos, por estarem na periferia da economia mundial desenvolvida, especializarem-se na produção de fibras e alimentos e importarem produtos industrializados.

De acordo com Prebisch (1949), a demanda mundial de produtos primários era inelástica em relação à preços e à renda. Significava isto que um aumento, digamos de 10%, na produção levaria a um decréscimo superior a 10% nos preços. Em outras palavras, mais esforço na produção redundaria em menor renda; ou seja, o esforço do trabalhador compraria, com o passar do tempo, menos unidades de produtos industriais. No jargão técnico, a relação de troca se movia contra os países exportadores de matéria-prima.

Os ganhos de produtividade que elevassem a oferta dos produtos primários seriam, assim, captados pela população dos países desenvolvidos, deixando a população exportadora mais pobre.

logia rotineira: sem insumos modernos. Inegavelmente, esse é o processo de produção menos alongado, no campo da agricultura; logo depois de iniciado, tem-se a produção à disposição dos consumidores.

e. No final da década de 40, já havíamos esgotado as reservas cambiais, acumuladas ao longo da Segunda Guerra Mundial, e problemas sérios se acumularam no Balanço de Pagamentos. A formulação do modelo de substituição-de-importações se completara. Importantes líderes brasileiros compreenderam o momento histórico e fizeram da industrialização um instrumento de proselitismo eleitoral, como sinônimo da independência nacional e da única saída para o atraso secular em que vivia o Brasil rural; venceram as eleições com Juscelino Kubitschek em Minas Gerais, pregando o binômio da energia e dos transportes, e Ademar de Barros em São Paulo. Getúlio Vargas, eleito Presidente em 1950, substituiu ao Presidente Dutra e morreu tragicamente, em 1954, no meio de uma campanha de oposição que, no fundo, era esposada pelos grupos que, de uma forma ou de outra, opunham-se ao modelo de substituição-de-importações. Finalmente, em 1955, Juscelino Kubitschek tomou posse, como Presidente da República, depois de uma campanha política nitidamente a favor da industrialização e da modernização da economia. Com sua posse, morreram os sonhos do Brasil rural e daqueles que pensavam ser melhor para o Brasil os preceitos do livre comércio. No poder, o Presidente Juscelino consolidou, com sua política econômica, o modelo de substituição-de-importações; avançou tanto no processo da industrialização que o País atingiu o ponto do não-retorno. Os Governos que se seguiram aprofundaram esse processo da industrialização, e agora vivem enfrentando as suas consequências.

Política de industrialização

O modelo de substituição-de-importações optou por uma seqüência histórica de processos de produção de menos alongados no tempo para os mais alongados; de investimentos de curta matu

logia rotineira: sem insumos modernos. Inegavelmente, esse é o processo de produção menos alongado, no campo da agricultura; logo depois de iniciado, tem-se a produção à disposição dos consumidores.

e. No final da década de 40, já havíamos esgotado as reservas cambiais, acumuladas ao longo da Segunda Guerra Mundial, e problemas sérios se acumularam no Balanço de Pagamentos. A formulação do modelo de substituição-de-importações se completara. Importantes líderes brasileiros compreenderam o momento histórico e fizeram da industrialização um instrumento de proselitismo eleitoral, como sinônimo da independência nacional e da única saída para o atraso secular em que vivia o Brasil rural; venceram as eleições com Juscelino Kubitschek em Minas Gerais, pregando o binômio da energia e dos transportes, e Ademar de Barros em São Paulo. Getúlio Vargas, eleito Presidente em 1950, substituiu ao Presidente Dutra e morreu tragicamente, em 1954, no meio de uma campanha de oposição que, no fundo, era esposada pelos grupos que, de uma forma ou de outra, opunham-se ao modelo de substituição-de-importações. Finalmente, em 1955, Juscelino Kubitschek tomou posse, como Presidente da República, depois de uma campanha política nitidamente a favor da industrialização e da modernização da economia. Com sua posse, morreram os sonhos do Brasil rural e daqueles que pensavam ser melhor para o Brasil os preceitos do livre comércio. No poder, o Presidente Juscelino consolidou, com sua política econômica, o modelo de substituição-de-importações; avançou tanto no processo da industrialização que o País atingiu o ponto do não-retorno. Os Governos que se seguiram aprofundaram esse processo da industrialização, e agora vivem enfrentando as suas conseqüências.

Política de industrialização

O modelo de substituição-de-importações optou por uma seqüência histórica de processos de produção de menos alongados no tempo para os mais alongados; de investimentos de curta matu

logia rotineira: sem insumos modernos. Inegavelmente, esse é o processo de produção menos alongado, no campo da agricultura; logo depois de iniciado, tem-se a produção à disposição dos consumidores.

e. No final da década de 40, já havíamos esgotado as reservas cambiais, acumuladas ao longo da Segunda Guerra Mundial, e problemas sérios se acumularam no Balanço de Pagamentos. A formulação do modelo de substituição-de-importações se completara. Importantes líderes brasileiros compreenderam o momento histórico e fizeram da industrialização um instrumento de proselitismo eleitoral, como sinônimo da independência nacional e da única saída para o atraso secular em que vivia o Brasil rural; venceram as eleições com Juscelino Kubitschek em Minas Gerais, pregando o binômio da energia e dos transportes, e Ademar de Barros em São Paulo. Getúlio Vargas, eleito Presidente em 1950, substituiu ao Presidente Dutra e morreu tragicamente, em 1954, no meio de uma campanha de oposição que, no fundo, era esposada pelos grupos que, de uma forma ou de outra, opunham-se ao modelo de substituição-de-importações. Finalmente, em 1955, Juscelino Kubitschek tomou posse, como Presidente da República, depois de uma campanha política nitidamente a favor da industrialização e da modernização da economia. Com sua posse, morreram os sonhos do Brasil rural e daqueles que pensavam ser melhor para o Brasil os preceitos do livre comércio. No poder, o Presidente Juscelino consolidou, com sua política econômica, o modelo de substituição-de-importações; avançou tanto no processo da industrialização que o País atingiu o ponto do não-retorno. Os Governos que se seguiram aprofundaram esse processo da industrialização, e agora vivem enfrentando as suas conseqüências.

Política de industrialização

O modelo de substituição-de-importações optou por uma seqüência histórica de processos de produção de menos alongados no tempo para os mais alongados; de investimentos de curta matu

ração para os de longa maturação. Por isso, a escolha inicial recai na indústria dos bens de consumo; em seguida, veio a indústria dos bens de consumo durável e, só mais recentemente, partimos para a indústria dos bens de capital (indústria de base). A agricultura, dentro deste raciocínio, foi condenada a se expandir via fronteira agrícola, através de processos de produção que praticamente só utilizavam terra e trabalho.

No que diz respeito à formação de recursos humanos, o mesmo princípio foi observado; vista como uma indústria, a formação de recursos humanos representa o processo de produção mais alongado. Forma-se o homem; depois de formado, ele cria a indústria e esta, finalmente, produz bens de capital ou de consumo. Por isto, a formação de recursos humanos é uma preocupação recente. Enfatizou-se, inicialmente, o curso superior e depois o de pós-graduação, visto que os investimentos aí têm maturação mais rápida. A educação primária foi relegada ao segundo plano, a ponto de, no início da década de 70, o Brasil ter ainda um elevado índice de analfabetismo, se comparado ao estágio de desenvolvimento industrial que o País alcançara.

Pelo modelo de substituição-de-importações, se rejeitava a possibilidade de mais comércio trazer mais bem-estar, e foi por isto que se enfatizou o mercado interno. A indústria aqui instalada, ou a ser instalada, foi fortemente protegida. A produção, para o mercado externo, se limitou a produtos da agricultura, em relação aos quais se julgava ter o Brasil algum poder monopolístico (ou oligopolístico), de modo a fugir da espoliação do mercado internacional. O café era o principal produto da agricultura de exportação, seguido do açúcar, algodão e cacau.

A política da industrialização baseou-se nos seguintes pontos:

- a. proteção contra a competição internacional. Vários instrumentos foram aplicados: controles quantitativos de importação, no período 1947-54, e taxas múltiplas de câmbio - 1953-57.

As tarifas ad volorem foram introduzidas em 1957. A idéia básica das políticas comerciais era baratear o custo dos insumos importados mas não produzidos no Brasil; encarecer a importação dos insumos já produzidos no Brasil, a ponto de torná-la não-lucrativa ou mesmo proibí-la; impossibilitar a importação dos bens de consumo fabricados no Brasil (através de proibição, raramente, e, muito mais freqüentemente, por meio de gravames que tornavam o custo do bem produzido no Exterior superior ao preço do mercado interno); e desestimular a exportação;

- b. aquisição facilitada dos bens de capital, necessários à implantação das indústrias. Além do cruzeiro supervalorizado, significando uma redução no custo das importações, havia linhas de crédito, a taxas de juros e prazos especiais, que muito favoreceram a indústria;
- c. condições especiais foram criadas para atrair as indústrias estrangeiras, como isenção de impostos e várias formas de associação delas com o poder público federal e estadual;
- d. salários estáveis para a massa de trabalhadores urbanos, a fim de reduzir a insatisfação social dos centros urbanos e manter elevado o nível dos lucros, portanto a capacidade dos investimentos. Alguns atrativos foram criados para os trabalhadores urbanos, como salários mínimos, programas de saúde e de aposentadoria, exercendo um enorme fascínio sobre os trabalhadores rurais e estimulando a migração rural-urbana, a qual era um dos pontos fundamentais dos modelos de dois setores. A idéia de salários estáveis para os trabalhadores urbanos trouxe discriminação pesada contra a agricultura. No comércio internacional as exportações só seriam possíveis caso houvesse excedentes. O modelo do excedente exportável tornou-se a base que orientou a exportação dos produtos da agricultura - primeiro abastecer o mercado interno, e só depois exportar. A política dos preços internos deu origem a tabelamentos freqüentes e até ameaças de confisco, e a importações de alimentos em épocas inoportunas; desta forma, os preços inter

nos foram reduzidos drasticamente a nível de agricultor, embora por pequenos períodos. Os produtos mais prejudicados foram os voltados para o abastecimento interno, como arroz, feijão, milho, leite e alho;

e. expansão da participação do poder público na atividade econômica. O poder público reuniu grande soma de recursos e entrou em setores considerados estratégicos, através de gigantescas empresas estatais; no setor da energia, através do monopólio: a PETROBRÁS e a ELETROBRÁS são dois exemplos; no setor da mineração e da indústria pesada, compete com a indústria privada; e o mesmo ocorre no setor financeiro, onde a sua participação é grande, através dos Bancos de Desenvolvimento e os tipicamente comerciais. Na agricultura, a sua presença é indireta, através da política econômica.

Conseqüências das políticas de industrialização

As políticas de substituição de importação foram bem sucedidas no que diz respeito à industrialização do Brasil. De fato, em 1964, já dispunhamos de um importante parque industrial diversificado, concentrado no eixo São Paulo-Rio de Janeiro-Minas Gerais, mas em expansão pelo território nacional. Naquela época, o setor industrial e o de serviços já geravam cerca de 85% do Produto Interno Bruto; a população urbana era equivalente à rural, mas, em função do ritmo da migração rural-urbana, já era possível prever-se um esvaziamento dos campos, até o ponto de se igualarem as produtividades marginais de trabalho dos setores - indústria e agricultura -, como preconizavam os modelos de dois setores.

A respeito do Balanço de Pagamentos, assentou-se o seu maior fracasso. Desde o início da década de 50, vivemos diversas crises em relação às contas externas. Seja porque restringiram-se severamente as exportações, como mandava o modelo de substituição-de-importações, seja porque é muito longa a caminhada até que a industrialização possa reduzir, substancialmente, a dependência das importações - na realidade nas fases de bens de consu

no e de bens duráveis aumentou esta dependência; e, finalmente, seja porque o comércio internacional responde rapidamente às crises dos países avançados, fazendo a relação de trocas se voltar contra os países exportadores e dificultando o acesso desses países ao mercado financeiro.

As críticas ao modelo de substituição-de-importação, como não poderia deixar de ser, são mais violentas no que diz respeito à política comercial, sua base mais sensível. Como consequência dessas críticas e das dificuldades com o Balanço de Pagamento, a política de substituição de importação perdeu ímpeto; no período de 1965-67, foi colocada, no seu lugar, a política de promoção-de-importações, mas ainda dentro do espírito de proteção à indústria nacional.

As críticas ao modelo de substituição-de-importações concentram-se em dois aspectos. De um lado, procuraram negar suas hipóteses básicas - a de que a relação de troca se movia contra os países em desenvolvimento e que a existência da produtividade marginal do trabalho era nula na agricultura; do outro, se concentravam nos custos sociais das políticas de substituição de importação. A literatura de natureza empírica, é ambígua quando trata da relação-de-troca; deixa, contudo, clara sua enorme variabilidade e a tendência de se voltar contra os países exportadores de matéria-prima, nos períodos de crise. No caso da América Latina, as evidências empíricas não favoreceram a hipótese de que o trabalho tenha uma produtividade marginal nula; por outro lado, entretanto, mostraram ser muito mais elevada a produtividade marginal do trabalho na indústria, justificando-se, assim, o esforço da industrialização.

Vejamos, primeiramente, um exemplo concreto das críticas à política comercial. A balança comercial do Brasil foi-lhe favorável na Segunda Guerra Mundial. As reservas cambiais cresceram de US\$ 11 milhões, em 1940, para US\$ 708 milhões em 1945. Em 1946, foram suspensas quase todas as restrições comerciais, como mandam os princípios ortodoxos do livre comércio. Fixou-se em Cr\$ 18,50 por dólar (cruzeiros velhos) o que foi chamado

de taxa de câmbio livre. No final da década de 40, as reservas acumuladas já haviam sido gastas, fato este que se constituiu em forte argumento a favor do modelo de substituição-de - importa_{ção}.

A crítica é a seguinte: a taxa de câmbio fixada supervalorizou o Cruzeiro. Como evidência empírica, aduze-se que a taxa de câmbio foi fixada ao nível em que estava, em 1936. No período 1936-46, os nossos preços aumentaram cerca de 80% mais que os dos Estados Unidos; além do mais, as exportações declinaram 5%, entre 1946 e 1947, quando as importações cresceram 40%, de acordo com um índice de quantum. Em termos de valor em dólares, as importações cresceram 80%, enquanto as exportações declinaram 17%.

Ora, a taxa de câmbio supervalorizada estimula as importações e inibe as exportações, daí haver ocorrido a perda espetacular das divisas acumuladas na Segunda Guerra Mundial. Se a taxa de câmbio fosse flexível ou fixada a um nível mais elevado, não teria havido a perda de divisas; as exportações teriam sido estimuladas e as importações inibidas.

Como não há como repetir-se uma experiência histórica, torna-se impossível o teste das afirmações acima, mas é possível que as importações tivessem ocorrido, mesmo que a taxa de câmbio fosse bastante elevada. O que se importou foram bens de consumo das classes mais ricas, que tiveram a demanda reprimida durante a Segunda Guerra Mundial e que, certamente, teriam condições de fazer essas importações, mesmo a preços bastante mais elevados. Por outro lado, o aumento das exportações de produtos primários dificilmente ter-se-ia verificado naquele período, tendo-se em conta as fortes restrições impostas às importações pelos países diretamente envolvidos na guerra, às voltas com os planos de recuperação de suas economias. Deve-se, ainda, ressaltar que o Plano Marshal favoreceu as exportações da agricultura Norte-americana.

De acordo com a ótica de Prebisch, as divisas só seriam

conservadas se as importações tivessem sido proibidas, ou então taxadas a um nível muito superior ao indicado pela taxa de câmbio de equilíbrio. Colher-se-ia uma vantagem adicional, pois se estimularia a implantação da indústria no Brasil, produzindo os bens importados e criando-se aqui os empregos.

A política comercial protegeu a indústria aqui instalada. Os bens de consumo acabados receberam, em média, uma proteção efetiva de 190%, os bens de consumo intermediário de 50%, e os bens de capital de 15%, sendo que esta última não era diferente da proteção efetiva do resto do mundo (Bersgman & Candal 1969).

Para um País onde o capital era escasso, a proteção da indústria elevou a taxa de retorno dos investimentos em capital físico. Isto atraiu capitais estrangeiros, sequeiros de participar dos frutos da proteção; desta forma, o colorário da proteção foi o ingresso de capitais estrangeiros. O estoque do capital cresceu a uma taxa superior à permitida pelo esforço doméstico da poupança, gerando uma expansão muito mais rápida das indústrias. O ponto negativo apontado pelos críticos é que o País ficou mais dependente, visto serem muitas das nossas indústrias de propriedade estrangeira. Se houvésemos optado por uma política agressiva de exportações, teríamos aumentado, via comércio exterior, a poupança interna e, através dela, financiado o desenvolvimento industrial, mas nas mãos de brasileiros, pelo menos em muito maior proporção. É verdade que se teria aumentado a dependência do exterior, no que se refere ao comércio.

Tanto o sistema de leilão de câmbio como as tarifas ad volorem levaram a uma sobrevalorização do Cruzeiro. A sobrevalorização cambial é um imposto sobre as exportações, permitindo uma enorme transferência de recursos da agricultura para o setor industrial.

Como consequência desta sobrevalorização, apenas alguns poucos produtos primários permaneceram na pauta da exportação, com os quais o Brasil possuía uma enorme vantagem sobre os com

petidores, como era o caso do café, e também tinha algum poder de oligopólio.

Para dar uma idéia da penalização sofrida pelas exportações em relação às importações, vejamos os cálculos feitos por Bergsman e Candal (Pastore 1972). A taxa de câmbio, adicionada a todos os gravames da importação situava-se de 2,4 a 4 vezes acima da taxa cambial efetiva das exportações - taxa de câmbio mais qualquer bonificação dada à exportação - no período de 1954-59.

A agricultura foi, assim, severamente tributada pela taxa de câmbio sobrevalorizada, enquanto que a indústria recebia, implicitamente, o subsídio de uma taxa de câmbio desvalorizada; portanto, o setor exportador foi o grande perdedor. Estimou-se que a agricultura transferiu recursos para a indústria numa proporção de 2,1% a 7,3% da renda da indústria, no período de 1955-57, e de 11,6% a 19,1%, no período de 1958-60 (Fishlow 1967).

A agricultura foi ainda penalizada por ter que pagar mais caro pelos insumos modernos, em vista da taxação de sua importação, embora a sobrevalorização do Cruzeiro reduzia o impacto desta taxação. O setor agrícola sofria dupla penalização: menor remuneração das exportações e preço mais elevado pelos insumos modernos; foi condenado a expandir-se pela margem extensiva, incorporando novas áreas à produção. A este respeito, as terras roxas do Paraná foram de grande valia, levando a um substancial crescimento da oferta de alimentos. Aliás, dentro dos princípios do modelo de substituição-de-importações, essa era a expansão desejada para a agricultura: através de uma tecnologia que usasse terra e trabalho, de rápida maturação dos investimentos e de um ciclo de produção o menos alongado possível.

A penalização da agricultura impôs sacrifícios assimétricos às regiões do País. O Nordeste, onde o setor industrial era incipiente, transferiu vultosas somas de recursos para o eixo São Paulo-Rio de Janeiro-Belo Horizonte. Entre 1950 e 1961, o Nordeste experimentou uma transferência média anual de recursos para São Paulo de US\$ 25 milhões. A transferência de todo o

País, para São Paulo, foi em torno de US\$ 31 milhões (Martin, 1976). A partir de 1962, houve uma mudança na direção dos fluxos de recursos, melhorando a situação do Nordeste. Explica-se, deste modo, pelo menos em parte, porque o Nordeste se atrasou em relação às outras regiões, tanto no que diz respeito à agricultura como em relação à indústria.

A maior parte dos novos empregos do setor industrial foi criada na extremidade superior da estrutura salarial, visto ter sido a indústria instalada intensivamente em capital físico e humano, com elevada exigência de mão-de-obra especializada e pequena necessidade de mão-de-obra sem treinamento. Só isto já contribuiu para que os salários da mão-de-obra especializada disparassem em relação à não treinada. Mas a discriminação da agricultura reduziu os salários do setor vis-à-vis à indústria. Engendrou-se assim, um intenso fluxo migratório em direção às cidades; a indústria, exigente em capital humano, não pode absorver os migrantes, que tiveram que contentar-se com empregos de baixa remuneração do setor de serviços ou, então, com o subemprego, e viver em condições subumanas nas favelas das grandes cidades. Houvesse sido menos penalizada a agricultura, argumentam os críticos, esse fenômeno teria sido menos intenso e trágico, embora reconhecendo que o sistema educacional tenha tido parcelas importantes de responsabilidade; mas, é preciso notar que, dentro da ótica do modelo de substituição-de-importações, a educação primária, em massa e no meio rural, não estava na agenda da política econômica do período que estamos analisando.

Há ainda outros custos das políticas de substituição de importações; a penalização geral do setor exportador é um deles; e a taxa de câmbio sobrevalorizada é a causa principal. Mas houve proibições de exportações, dificuldade de acesso ao crédito, para a formação de empresas exportadoras, e toda uma legislação que criava entraves burocráticos poderosos, visando coibir as exportações. As estimativas de Bacha et al. (1971) colocavam o Cruzeiro supervalorizado cerca de 20 a 25%, em relação ao dólar americano, na metade da década de 1960. Isto representava um enorme imposto sobre as exportações.

A discriminação contra as exportações inibiu a formação da capacidade empresarial no setor exportador e, por isto, perdemos a oportunidade de uma maior participação, no mercado internacional.

A substituição-de-importação não considerando os custos de implantação, gerou algumas indústrias de baixa eficiência; forçou o setor industrial a comprar substitutos domésticos a preços mais altos, resultando numa estrutura de custos mais elevados para a economia brasileira. O setor agrícola foi um dos mais prejudicados, pagando pelos insumos que comprou do setor industrial, substancialmente mais do que pagaria, caso pudesse importá-los. E, no caso do setor agrícola, não houve compensações nos preços de venda da produção; pelo contrário, como se viu, a proteção foi negativa.

Os benefícios da política foram muito desuniformes entre os diversos grupos econômicos. Aqueles que dispunham do "know-how" industrial se beneficiaram mais, e entre esses se incluam as multinacionais.

Por fim, alega-se que a distorção observada na alocação de recursos, em função da intervenção do Governo no mecanismo de preços, contribuiu para frear o ímpeto do desenvolvimento econômico, em função dos elevados custos sociais que originou. Isto contribuiu, portanto, para gerar a crise de 1963, a qual levou à reformulação do modelo de substituição-de-importações.

A agricultura foi, de certa forma, compensada das discriminações que sofreu, pela emergência, já no início da década de 60, do poderoso complexo industrial; em função dele, ampliou-se sensivelmente a demanda interna de alimentos e fibras que, em parte, compensou as perdas do mercado internacional, não obstante a tendência do Governo de impor tabelamentos e realizar importações, para coibir o acréscimo dos preços dos gêneros alimentícios.

O complexo urbano-industrial exerce uma pressão poderoso

sa sobre a política econômica. Como o abastecimento deficiente dos gêneros alimentícios das cidades pode gerar crises, é natural que a política econômica se volte para o fortalecimento da agricultura, procurando evitar problemas de oferta. Entretanto, a recorrência das crises do abastecimento gerou reformulações da política agrícola em direção aos interesses dos agricultores. Além do mais, o complexo urbano-industrial gera outras vantagens, ligadas à aglomeração, que trazem o aperfeiçoamento dos mercados e a redução dos custos para a agricultura.

O modelo de promoção-de-exportações

No final de 1963 e início de 1964, estava armado o cenário de uma grande crise. As taxas de inflação ultrapassaram a marca de 100%; sérias dificuldades no Balanço de Pagamento; nível de agitação social jamais verificado no Brasil; e o modelo de substituição-de-importações chegava ao final de sua resistência, depois de haver cumprido seu papel histórico.

A marginalização em massa dos trabalhadores, como consequência do processo de industrialização, tornou-se alvo de uma poderosa campanha em favor das reformas de base; reforma agrária, para dar acesso do campesinato à terra e às correntes de renda; reformas urbanas - política salarial, reforma do sistema bancário, política habitacional etc. A idéia era permitir aos trabalhadores efetiva participação nos frutos do progresso. Seriam atendidos a um tempo, os objetivos de uma maior justiça social e a ampliação do mercado interno, cujo tamanho era considerado como a principal causa da crise. Travava-se, enfim, a batalha por uma distribuição de renda mais justa.

A classe média reagiu fortemente à agitação urbana, e desembocamos na revolução de 1964.

A política econômica que se seguiu procurou reformular o modelo de substituição-de-importações; abriu a economia para o Exterior, no sentido das exportações, conservando a proteção à

indústria. No plano interno, eliminou os subsídios ao trigo e ao petróleo, e trouxe as tarifas dos serviços públicos para o nível de custos. Procurou-se, assim, ter o mercado interno funcionando mais próximo do paradigma de uma competição perfeita.

Na realidade, transformou-se o modelo de substituição-de-importações no modelo de promoção de exportações, mas conservou-se a proteção à indústria doméstica. Facilitou-se a entrada de capitais externos, e se utilizou em larga escala do endividamento externo, como um meio para complementar a poupança nacional e, assim, obter elevadas taxas de crescimento econômico. Optou-se pelo crescimento econômico, reservando-se a melhor divisão do bolo para uma etapa posterior. Procurou-se tirar vantagens do enorme crescimento do mercado internacional, ampliando-se as nossas exportações e também as taxas de juros reais negativas ou muito pequenas, prevalecentes nos principais mercados financeiros até meados da década de 70.

Foi, ainda, introduzida a correção monetária, que contribuiu para atenuar as distorções da inflação, embora seja um fator de realimentação.

Colheram-se resultados muito positivos, mormente no período de 1965-73, quando as condições do mercado internacional eram excelentes: taxas de crescimento econômico jamais observadas no Brasil; sucesso no combate à inflação; e substancial diversificação e ampliação das exportações que, com a massiva entrada de capitais, trouxeram paz às contas com o Exterior; permitindo a acumulação de reservas a um nível que restaurou a confiança do mundo desenvolvido no Brasil.

O lado negativo tem muita semelhança ao modelo de substituição-de-importações, à exceção da liberalização do comércio externo, pela via das exportações; não das importações, porque se manteve a proteção à indústria instalada. Por isto, a política das exportações se fez com base em subsídios; estes, em parte, visavam compensar alguma sobrevalorização do Cruzeiro que ainda restou, apesar das minidesvalorizações freqüentes: visa

vam, também, restituir impostos pagos e reduzir a diferença dos preços dos insumos no mercado doméstico, em relação ao do mercado externo. Subsídios e tarifas são fontes de distorções, como é sabido na literatura econômica, e acabaram levando a uma sobrevalorização cambial, na década de 70.

A crítica mais contundente recaiu sobre o problema da distribuição de renda. Evidências empíricas mostraram que houve concentração de renda no período, embora outros estudos indicassem que as classes de renda mais baixa tivessem melhorado sua posição de forma notável, mas, inegavelmente, os ricos ganharam mais. No entanto, estudos de mobilidade social demonstraram uma grande mobilidade da população nos extratos de renda. Pessoas originárias dos extratos de renda mais pobre galgaram, com muita frequência, posições de renda do topo da escala.

Uma das explicações para a evolução observada na distribuição de renda dizia respeito à política de exportações, que beneficiou as indústrias com viés antiemprego, no que tange à mão-de-obra sem treinamento, e intensivas em capital e mão-de-obra treinada, ou seja, intensivas em capital físico e humano. Os salários da mão-de-obra treinada cresceram desproporcionalmente, em relação aos da massa dos trabalhadores. A agricultura foi discriminada, embora, de certa forma, se beneficiasse do apoio dado à indústria de alimentos, com as exportações dos seus produtos. Os fluxos migratórios exacerbaram-se a ponto de, em 1980, termos cerca de 70% da população urbanizada, e uma grande proporção dela, por lhe faltar escolaridade e treinamento, empregada em setores de baixa remuneração ou subempregada. A agricultura perdeu população pela primeira vez na década de 70, e em 1980 havia, nos campos, cerca de 2,4 milhões de pessoas a menos que em 1970.

Cabe ainda mencionar o forte apoio dado à educação universitária e aos cursos de pós-graduação. O objetivo duplo era: aumentar a oferta da mão-de-obra treinada, reduzindo, assim, as disparidades de renda, via expansão da oferta do fator escasso; e prepa

rar técnicos para uma indústria sofisticada, visando uma economia moderna, já com o setor industrial avançado. Chegava a hora de ter mais espírito crítico ao importar tecnologias, de gerá-las aqui ou, então, de copiá-las, quando possível. Tudo isto exige muito investimento em treinamento avançado. O programa da formação de recursos humanos a nível avançado, aqui e no Exterior, distinguiu o Brasil entre os países que mais investiram nesta área; no entanto, pouco se avançou na área da educação primária. Mais uma vez, funcionou a lógica do modelo de substituição-de-importações: optar por processos de produção menos alongados no tempo.

Houve, também, a redefinição da política agrícola, que passou a enfatizar o aumento da produtividade da terra e as tecnologias que poupam insumos modernos, mas, em todo o período, a expansão da área agricultável foi ainda a maior responsável pelo crescimento da oferta de alimentos, e também registraram-se ganhos importantes na produtividade do trabalho.

A partir de 1973, entrou-se num novo ciclo de substituição de importações, agora na indústria de base e na produtora de energia. Enormes investimentos estão aí sendo feitos a fim de ampliar a oferta interna de energia.

O agravamento da crise do Balanço de Pagamentos trouxe de volta os índices elevados de proteção à indústria, com a finalidade de reduzir as importações. As exportações continuaram a ser estimuladas e não há como fugir desta contingência, considerando-se o montante da dívida externa que precisa ser paga a cada ano, na forma de principal e juros. Aqui reside uma diferença fundamental em relação a 1950, quando pode optar-se por uma política discriminativa contra as exportações.

No plano interno, ampliaram-se os subsídios ao crédito rural, embora isto não signifique à agricultura; eles compensam a taxa de câmbio sobrevalorizada, o preço mais elevado que a agricultura paga pelos insumos modernos, por não poder importá-los, e as restrições que ela sofre, pois só lhe é possível ex

portar quando o mercado interno está abastecido; é possível que a compensação seja menor do que a transferência de renda da agricultura para os outros setores, como ocorreu no período de 1950-64. Da mesma forma, cresceram os subsídios ao óleo diesel, ao combustível e ao trigo, e as tarifas dos serviços públicos sofreram incrementos inferiores à inflação. A inflação voltou a ter taxas muito elevadas.

Mais recentemente, as condições do mercado internacional modificaram-se drasticamente; desapareceu o excesso de liquidez e as taxas de juros atingiram patamares muito elevados. O comércio internacional retraiu-se severamente do lado da demanda, mormente de produtos primários e, conseqüentemente, os preços destes produtos despencaram. Mais uma vez, a relação de troca está voltando-se contra os países exportadores de matéria-prima, visto que a oferta reage mais lentamente à queda dos preços, tendo em vista os enormes estoques de alimentos acumulados, principalmente nos Estados Unidos.

Houve, portanto, uma mudança nas condições que permitiam o sucesso do modelo de promoção-de-exportações; ele está em crise. Julga-se, presentemente, que um reajuste resolverá o problema; este reajuste está baseado nos seguintes pontos:

- a. corrigir as distorções dos preços internos, eliminando os subsídios;
- b. reduzir drasticamente as despesas do Governo, em vista de serem consideradas o principal foco da inflação;
- c. reduzir as importações, agora inclusive através de proibições; e
- d. estimular as exportações.

É difícil de se prever o impacto destas medidas na agricultura. Inegavelmente, a elevação das taxas de juros afetará o uso dos insumos modernos, comprometendo a modernização da agricultura e reduzindo a oferta dos alimentos, mas é possível que

este impacto seja anulado pelo aumento dos preços, via política de preços mínimos. Se houver, contudo, uma contração da demanda de alimentos no plano interno (no plano externo, essa contração é flagrante), dificilmente o Governo terá condições de comprar os excedentes aos preços prefixados, pois, se o fizer estará agravando a inflação gregoriana.

A necessidade de economizar divisas abrirá novas possibilidades à agricultura, como no caso do trigo e da produção de sementes hortigranjeiras, que são produtos importados.

A agricultura brasileira conta hoje com um poderoso mercado consumidor, nas cidades; estas abrigam cerca de 70% da população brasileira e, em 1980, geraram cerca de 90% do Produto Interno Bruto e empregaram 70% da população ativa, mas este mercado é muito sensível a uma depressão, na fase de crescimento, ele ampliou rapidamente a demanda por produtos de elasticidade-renda elevada, como carnes, frutas, ovos, hortaliças, café, grãos e os que alimentam os animais, como a soja e o milho; porém, numa fase de recessão, ocorrerá rapidamente o contrário; a demanda destes produtos se retrairá intensamente, desarticulando toda a agricultura comercial brasileira. Por conseguinte, a agricultura não pode favorecer nenhuma política que produza o desemprego nas cidades, em grau elevado.

A Tabela 1 mostra alguns números que comprovam o sucesso dos dois modelos, aqui discutidos, em promover o crescimento econômico do Brasil.

Tabela 1 - Taxas geométricas de crescimento anual do Produto Interno Bruto, em percentagem.

Anos	Setores		Total
	Rural	Urbano	
1940-50	5,2	4,8	4,9
1950-60	3,7	5,9	5,4
1960-70	-0,1	9,8	8,2
1970-80	10,2	10,1	10,1
1966-80	7,8	10,1	9,8

Fonte: FGV, para dados primários.

Elaboração da EMBRAPA-DDM.

Migração rural-urbana

O desenvolvimento econômico brasileiro desatou forças de atração nas cidades e de expulsão no meio rural. As implicações são sérias. Apressa-se a mecanização da agricultura. A persistir a tendência verificada, a conquista da fronteira agrícola que nos resta se fará num quadro de escassez de mão-de-obra, ao contrário do que se verificou no passado e exigirá tecnologia intensiva em capital mecânico e com esta virá também a tecnologia bioquímica. Em outras palavras, a conquista da fronteira não se fará sem a ajuda da ciência e competirá com recursos escassos do País - o capital. É possível que esta conquista seja freada em favor do aumento da produtividade das zonas velhas, onde já se dispõe de infra-estrutura.

A fim de se estimar a magnitude de transferência de população do meio rural para o urbano, realizamos os seguintes cálculos. De posse da taxa geométrica de crescimento da população do País e da magnitude da população rural no início da década, estimamos, no final desta, a população rural na ausência de migração. Subtraímos desta população estimada, a registrada pelo censo, no final da década, obtendo-se o número de pessoas que se transferi

ram. A hipótese básica é que a população rural esteja crescendo à mesma taxa geométrica que a população total. Reconhece-se ser este método um tanto pedestre, mas satisfaz as exigências deste trabalho.

Calculou-se a taxa de migração da década, como sendo a relação do número de migrantes para a população rural do início do decênio. Os dados indicam uma aceleração impressionante dos fluxos migratórios. Na década de 70, mais de um terço da população rural existente em 1970 foi transferida para o meio urbano (Tabela 2).

Tabela 2 - Taxa de migração do decênio, em percentagem.

Período	População rural no início da década	População transferida	Taxa de migração (%)
1940-50	28.356.133	2.749.075	9,7
1950-60	33.161.506	5.535.515	16,7
1960-70	32.987.526	10.235.249	26,3
1970-80	41.054.053	14.015.409	34,1

Fonte: censos demográficos.

Elaboração da EMBRAPA-DDM.

Forças de atração do meio urbano

A política de industrialização causou, como se viu, uma grande transferência de recursos do meio rural para o urbano. Discriminou severamente contra a agricultura, e contribuiu, assim, para reduzir a remuneração do trabalho naquele setor. O desenvolvimento industrial e do setor serviços ampliou marcadamente as oportunidades de emprego dos setores urbanos. Conseqüentemente, foi mantido ou ampliado o diferencial já existente na década de 40, que era elevado, entre o salário médio dos setores urbanos e do setor agrícola.

Esse diferencial de salários, conjugado com as oportunidades de emprego, exerce forte atração sobre a mão-de-obra rural, estimulando os fluxos migratórios na direção das cidades.

O sinal para o trabalhador rural é o salário das categorias não-especializadas, como na indústria de construção, e a possibilidade de encontrar emprego. Não dispomos de dados desta natureza, então procuramos calcular, para os anos de censo, a relação do PIB (Produto Interno Bruto) por trabalhador economicamente ativo entre os dois setores. Esta relação era de 5,7 em 1940, ou seja, em média um trabalhador urbano tinha, em 1940, a sua produtividade 5,7 vezes a do trabalhador rural. Em 1970, a relação atingiu o mais alto nível 7,0, contribuindo para a aceleração do processo migratório da década de 70.

A intensidade anormal do fluxo migratório da década de 70 ainda pode ser explicada, tendo-se em conta que na de 60 cresceu o Produto Interno Bruto de agricultura: taxa anual de 0,1%. A razão principal deste decréscimo foi a drástica redução da produção de café, no final da década. Como se sabe, esta é uma lavoura pouco mecanizada, que absorve grandes contingentes de mão-de-obra. A sua redução, no final da década de 60, contribuiu para a intensificação dos fluxos migratórios da década de 70. Entre 1969 e 1970, a produção física de café decresceu de cerca de 31,7%, em consequência da geada de 1969 e do clima de pessimismo trazido pela constatação de que a doença "ferrugem" estava entre nós. O Produto Interno Bruto do setor urbano, na década de 60, cresceu à taxa anual de 9,8%, que é extremamente elevada, fazendo com que se alargasse o fosso existente entre as cidades e os campos, nesta mesma década. Tal fato foi um sinal à massa de trabalhadores rurais, para que buscasse trabalho nas cidades. Foi, por outro lado, intensa a mecanização de agricultura nas décadas de 60 e 70. Na de 70 foi possivelmente, quando a aplicação da lei do salário mínimo aos campos atingiu o seu maior efeito.

Não se espera, portanto, que na década de 80 se observe a mesma intensidade de migração rural-urbana. Aliás, em 1980, a

relação entre os dois PIB per capita foi de 3,8, nível próximo do de 1950, e deve estar caindo, ainda mais, em consequência da recessão em que nos encontramos, e que afeta muito mais os setores industrial e de serviços.

Por outro lado, a proteção dada à pequena e média empresa (as que mais empregam), os planos de desconcentração industrial, o redirecionamento dos investimentos educacionais para a escola primária e a política habitacional recente - enfim procura manter-se o nível de empregos para os trabalhadores de baixo salário -, certamente contrabalançarão o efeito negativo do decréscimo das oportunidades de emprego, em consequência da crise que nos assola (Tabela 3).

Tabela 3 - Relação da produtividade média do trabalhador urbano-rural (PIB ÷ população economicamente ativa) e taxas geométricas de crescimento da população rural, urbana e total em percentagem.

Períodos	$\frac{\text{PIB per capita urbano}}{\text{PIB per capita rural}}$ (ano inicial da década)	População		
		Rural	Urbano	Total
1940-50	5,7	1,6	3,9	2,3
1950-60	4,1	1,6	5,2	3,0
1960-70	4,0	0,6	5,2	2,9
1970-80	7,0	0,6	4,4	2,5
1940-80	3,8*	0,8	4,7	2,7

Fonte: Dados primários - censos demográficos

Elaboração da EMBRAPA-DDM.

* Relação referente a 1980.

Resolvemos fazer um exercício de futurologia para estimar a população rural do final da década de 1980.

Como taxa anual de crescimento da população total tomamos 2,2% e de crescimento da população urbana 3,9%. No final da

década, a população do País seria de 148 milhões, dos quais apenas 30 milhões viveriam nos campos. Eles representariam 20% da população total.

Na realidade o diferencial de salários e as oportunidades de emprego não contam toda a história do fascínio que as cidades exercem sobre os campos. No meio urbano, existem certos fatores de atração, também, poderosos. É aí que estão concentradas as facilidades educacionais: a escola primária, a universidade e o treinamento vocacional. Não resta dúvida que a educação constitui hoje um dos valores básicos da população brasileira. O homem migrará para onde puder educar seus filhos.

No meio urbano, ainda se concentram os serviços de saúde. Há maior proteção das leis trabalhistas e o mercado de divertimento é amplo. Além do mais, pela própria natureza, o mercado de trabalho é mais impessoal, e isto dá ao trabalhador maior sensação de liberdade em relação ao empregador. Para os trabalhadores bem dotados, a ascensão vertical é muito mais fácil na cidade. No campo, teria que se tornar proprietário de terra, e isto lhe exigiria migrar para regiões distantes, ainda primitiva, onde o preço da terra é acessível, e onde se localizam os programas de colonização. É verdade que muitos preferem esta alternativa a migrar para a cidade, principalmente, os pequenos proprietários. Entre os trabalhadores sem terra esta opção é menos freqüente.

Forças de expulsão do meio rural

Do ponto de vista de quem paga, o salário no meio rural pode ter até três componentes:

$$S = M + E + R, \text{ onde}$$

S = salário total

M = salário em dinheiro

E = salário em espécie

R = reserva para aposentadoria e despesas de saúde do empregado.

Os três componentes sofreram mudanças sensíveis desde a abolição da escravatura e variam entre propriedades grandes, familiares e de subsistência, e entre regiões do País.

No tempo da escravidão, M era praticamente nulo e S era pago por E e R. Em tempos recentes, com a aplicação das leis trabalhistas no meio rural, os componentes E e R desapareceram rapidamente, e o salário é pago por M.

Havia, assim, uma espécie de pacto entre trabalhadores e fazendeiros. O patrão deveria prover o empregado com alimento, cuidados de saúde (parcos, é verdade), pagar o salário monetário e garantir a aposentadoria, quando o homem não mais pudesse trabalhar. Contava, em contrapartida, com a lealdade do trabalhador e a sua disposição em atender às necessidades da fazenda, de acordo com as normas estabelecidas pelos patrões. O relacionamento entre empregado e patrão era pessoal e existiam várias formas de meação da produção de onde nasciam os salários em espécie.

O pacto criava uma atração forte entre o empregado e a fazenda e reduzia a disposição de migrar. Ao lado do empregador, persistia a disposição de não demitir o empregado, a não ser em casos muito extremos. Este pacto persistiu por longo período da história do Brasil. Fatores como falta de alternativas de emprego, dificuldade de comunicação e elevado grau de analfabetismo contribuíram para a permanência do homem no campo.

A industrialização rompeu o pacto pelo lado do empregado. Criou alternativas de emprego vantajosas em relação às do campo, melhores salários, facilidade de acesso à educação e à medicina, proteção das leis trabalhistas, relacionamento impessoal entre empregado e patrão e, enfim, as luzes da cidade. Os empregados, atraídos pelas cidades, abandonaram o campo, deixando ao fazendeiro a alternativa de substituí-los por máquinas e equipamentos e redirecionar a produção para culturas e criações, facilmente mecanizáveis ou, então, menos exigentes em mão-de-obra.

A lealdade do patrão foi quebrada com a aplicação das leis trabalhistas ao campo, principalmente, a partir de 1965. Surgiram inúmeras ações na Justiça, e as indenizações pagas pelos patrões, consideradas pesadas e injustas, deixaram muito ressentimento. Desapareceram, rapidamente, os pagamentos em espécie (E = 0), e a aposentadoria e os cuidados com a saúde passaram para o Fundo Rural.

O pacto que existiu no passado foi substituído por um contrato de trabalho, que quebrou a solidariedade existente entre patrões e empregados. A decisão de migrar e do agricultor de substituir a mão-de-obra por máquinas e equipamentos estão, agora, apenas sujeitas às leis do mercado.

Numa primeira etapa, os fazendeiros pressionaram o Governo em favor de uma política de crédito que favorecesse a mecanização, como forma de substituir a mão-de-obra agora mais dispendiosa, em consequência da competição dos setores urbanos e da maior disposição de migrar.

Numa segunda etapa, o próprio parque industrial, produtor de máquinas e implementos agrícolas, motivado e incentivado pelas novas oportunidades no setor agrícola, passou também a pressionar o Governo no mesmo sentido.

A política de crédito para compra de máquinas e equipamentos, posta em prática nas décadas de 60 e 70, favoreceu a rápida mecanização dos campos. A partir de 1980, aquela política foi, em parte, descontinuada.

A Tabela 4 procura dar uma idéia da mecanização da agricultura. Apresenta duas medidas: número de estabelecimentos servidos por um trator (estab./trator) e área dos estabelecimentos por trator (ha/trator). Os dados são tomados dos Censos Agropecuários, no ano a que se referem. Observe-se que, em comparação aos países avançados, os nossos índices são ainda pouco expressivos. A tratorização caminhou com a industrialização, tendo sido, relativamente, mais intensa na década de 50. Por outro lado, este índi

ce passa ao largo das máquinas, com elevada capacidade de substituição de mão-de-obra com o uso das colheitadeiras, que se disseminaram com grande intensidade a partir de meados da década de 60, depois que o esvaziamento dos campos já se encontrava mais avançado.

Tabela 4 - Índices de mecanização da agricultura - 1940-80.

Anos	Ha/trator	Estab./trator
1940	58.497	563
1950	27.737	247
1960	4.073	54
1970	1.773	30
1975	1.002	15
1980	696	10

Fonte: Fundação IBGE.

É, todavia, importante salientar que a mecanização da agricultura, que hoje se vê no Brasil, é uma consequência da redução da oferta de mão-de-obra e da necessidade de expandir a produção, a fim de atender a uma demanda de fibras e alimentos que cresceu a taxas elevadas. Mas, por outro lado, na medida em que o processo de mecanização se expande e se aprofunda, ele tem a capacidade de ser um fator adicional e poderoso de expulsão de mão-de-obra.

Além do rompimento do pacto entre patrões e empregados e da mecanização agrícola, existem outros fatores que estimularam a migração rural-urbana. Cabe mencionar, entre eles, a melhoria das facilidades de comunicação - estradas, jornais e televisão e das oportunidades de educação. As oportunidades de educação produzem dois efeitos: de um lado tendem a prender o homem no campo, uma vez que aí já pode educar os filhos. Do outro, criam-lhe condições de maior mobilidade e competição em melhores condições, pelas oportunidades de emprego que existem, em outros setores de

economia. Quando o diferencial de salários entre o campo e a cidade é elevado, como acontece no Brasil, a escola primária intensifica os fluxos migratórios e reduz, por outro lado, os problemas de ajustamento do rurícola às condições do mercado de trabalho urbano. Elimina, assim, muitos dos sofrimentos que ora se observam no Brasil, em virtude do migrante não ter condições de competir por empregos de melhor remuneração.

Vê-se, em resumo, que as forças de expulsão de mão-de-obra dos campos se intensificaram, e não há sinais de arrefecimento desta tendência, inclusive nas regiões de fronteira, onde se observam os mesmos fenômenos de migração rural-urbana. Como já se viu, as forças de atração do meio urbano permanecem intensas. Como conseqüência, deverá persistir a atual tendência de esvaziamento dos campos, com redução da oferta de mão-de-obra à agricultura. Como a produção de alimento necessita crescer a taxas elevadas, não há como escapar à mecanização. Pode-se prever, outrossim, dificuldades para a conquista da fronteira agrícola, caso a política de crédito não volte a favorecer a aquisição de máquinas e equipamentos.

Não se pode negar que a migração interna, que ora se observa no País, faz-se a custos sociais elevados. Traz sofrimentos, aumenta a criminalidade e contribui para que as cidades cresçam de forma desordenada, exigindo investimentos públicos acima da capacidade da economia. Mas, por outro lado, não será restringindo-se a mecanização que se deterão os fluxos migratórios. Como se viu, a mecanização é muito mais conseqüência. Não se pode esquecer que a mecanização aumentará a produtividade do trabalho dos que escolheram o meio rural como opção de vida e, portanto, a sua remuneração, estabelecendo-se, assim, condições para uma vida mais digna. Além do mais, é complementar à tecnologia bioquímica, contribuindo também para o aumento da produtividade da terra.

É curioso, ainda, salientar que a urbanização é muito intensa no Centro-Oeste e na Amazônia, regiões de fronteira. O Nordeste é, ainda, a região que mantém maior percentual da população no meio rural. Do total da população rural do País, cerca de 45%

se encontram naquela região, que abriga apenas 29,3% da população brasileira. É a menos urbanizada das regiões brasileiras (Tabela 5).

Tabela 5 - População rural em relação à população total. Participação da população rural da região, na população rural do Brasil. Participação da população total da região, na população total do País. Censo de 1980.

Regiões	<u>População rural</u>	<u>População rural</u>	<u>População total</u>
	População total (%)	População rural no País (%)	da região População total do País (%)
Norte	48,3	7,4	4,9
Nordeste	49,6	44,7	29,1
Sudeste	17,2	23,1	43,5
Sul	37,6	18,5	16,0
Centro-Oeste	32,2	6,3	6,3

Fonte: censo demográfico.

Elaboração da EMBRAPA-DDM.

Reconhecendo-se que não é simples evitar a crescente urbanização do País, a melhor estratégia seria tentar direcionar os fluxos migratórios para as cidades menores, cujas atividades sejam mais ligadas à vida rural. Mas, isto exigirá fortes medidas de desconcentração industrial, principalmente, no que diz respeito à indústria de alimentos, que é bem ajustada à vida rural, e que tem grande capacidade de gerar empregos para trabalhadores menos qualificados. Nos horizontes da política econômica, muito pouco há nesta direção. A desconcentração virá muito mais como consequência das desvantagens, que as megalópoles já mostram sinais visíveis, como, por exemplo, a deterioração da qualidade de vida, a violência, o desemprego etc.

Evolução do emprego

Uma coisa é a redução da população rural e outra é a da mão-de-obra disponível para a agricultura. A migração rural-urbana tem o seu efeito mitigado por várias razões. Contingentes expressivos de mão-de-obra, residentes na cidade, continuam a trabalhar nos campos. Entre nós, o exemplo mais notório é o dos bóias-frias. Há uma simplificação das tarefas no lar e aumenta-se a participação da mulher no trabalho, como também a de menores. Além do mais, é possível alongar a jornada de trabalho, como consequência do advento de máquinas que operam à noite.

Em consequência, apesar de ter havido uma substancial redução das taxas de crescimento do pessoal ocupado na agricultura, elas se mantiveram positivas, para o Brasil, no período de 1940-80.

As reduções maiores são para as regiões Sul e Sudeste, onde foi mais acentuado o processo de urbanização.

O processo migratório brasileiro compreende uma mudança para uma pequena cidade, onde a ocupação agrícola é mantida, e daí para uma grande cidade, quando cessa o vínculo com o meio rural.

Os filhos dos migrantes freqüentam as escolas primárias das pequenas cidades, que têm métodos de ensino ajustados ao meio urbano, e são, assim, preparados para migrar para as grandes cidades em busca de emprego e de oportunidades, visando à ascensão vertical.

É evidente que uma parcela dos migrantes do meio rural salta a pequena cidade e vai engrossar as fileiras dos subempregados e dos habitantes das favelas das grandes cidades. Conseqüentemente, o apoio às cidades pequenas e de médio porte é algo que se impõe, a fim de mitigar muito dos sofrimentos que o processo migratório causa à sociedade e também preservar a oferta de mão-de-obra à agricultura (Tabela 6).

Tabela 6 - Taxas geométricas de crescimento anual do pessoal ocupado no setor agropecuário, 1940-80 em percentagem.

Regiões	1940-50	1950-60	1960-70	1970-80
Brasil	-0,31	3,58	1,18	1,84
Norte	-1,51	5,24	5,55	6,60
Nordeste	-0,53	4,39	1,29	2,10
Sudeste	-1,22	1,29	-1,38	0,84
Sul	2,71	5,06	2,76	0,46
Centro-Oeste	0,26	5,97	3,03	3,65

Fonte: Fundação IBGE.

Considerações finais

A principal tese defendida nesta palestra trata do desenvolvimento econômico brasileiro, que desatou forças de atração nas cidades e de expulsão no meio rural, as quais manterão as elevadas taxas de migração rural-urbana observadas até aqui e, por conseguinte, deveremos virar o século com uma população rural mais reduzida. As implicações são sérias; será preciso apressar a mecanização da agricultura. A conquista da fronteira agrícola que nos resta se fará num quadro de escassez de mão-de-obra, ao contrário do que se verificou no passado, e exigirá tecnologia intensiva em capital mecânico e com esta virá também a tecnologia bioquímica. Em outras palavras, a conquista da fronteira não se fará sem a ajuda da ciência e competirá com recursos escassos do País - o capital. É possível que esta conquista seja freada em favor do aumento da produtividade das zonas velhas, onde já se dispõe de infra-estrutura.

Defendemos também que a mecanização foi consequência do processo migratório e não causa; embora, depois de instalado, o processo de mecanização constituiu-se em um fator adicional de expulsão de mão-de-obra.

Como consequência estamos presenciando novos padrões; no

Brasil, de comportamento nas relações rurais-urbanas.

Chegamos ao ponto em que a industrialização drenou parcelas substanciais de mão-de-obra do meio rural. Tudo indica que a migração rural-urbana não perderá ímpeto, não obstante as dificuldades econômicas que enfrentamos. Somos mais de 120 milhões de habitantes e crescemos ainda a taxas elevadas, embora declinantes. Cerca de 70% da população encontra-se nas cidades e o processo de urbanização seguirá sua marcha, provocando mudanças de hábitos de consumo que alongam a cadeia alimentar de planta-homem para planta-animal-homem e que demandam alimentos menos exigentes no que respeita ao tempo de preparação no lar e consumo de energia. Dispomos de um poderoso complexo urbano-industrial e de estradas e meios de comunicação desenvolvidos. Enfrentamos uma crise em nossas contas com o Exterior, onde há um grande débito que precisa ser pago.

O meio rural também evoluiu muito. O contrato de trabalho perdeu o caráter paternalista e feudal. Hoje, basicamente, é capitalista. Aumentou-se, assim, a capacidade de a agricultura expulsar mão-de-obra, em épocas de crise. Como o homem que deixa o campo lá não retorna como morador, levar a recessão à agricultura é sinônimo de explodir os fluxos migratórios na direção das cidades!

A agricultura é ainda uma grande empregadora: cerca de 30% da mão-de-obra ativa do País. Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste já é muito mecanizada.

Ocupa uma base territorial de grande expressão. Em lavou^{ras}, permanentes e temporárias, 49,2 milhões de hectares, em 1980. Os estabelecimentos agropecuários já se apropriaram de 369,6 milhões de hectares que equivalem a cerca de 43,7% da área dos estados e territórios. A agricultura chegou à região amazônica, onde se encontra a nossa maior reserva de fronteira agrícola. Essa apropriação foi muito mais intensa nas décadas de 60 e 70. A produtividade da agricultura é muito baixa em relação à área de lavouras e à apropriada pelos estabelecimentos. Muito há ainda a

ganhar em termos de intensificar a agricultura e mesmo expandi-
-lá, mas agora, através da margem interna dos estabelecimentos
(Tabela 7).

Tabela 7 - Áreas dos estabelecimentos agropecuários em relação às
áreas das grandes regiões (%).

Grandes regiões	1940	1950	1960	1970	1980
Brasil	23,4	27,5	29,6	34,8	43,7
Norte	7,2	6,5	6,6	6,5	12,0
Nordeste	27,8	37,8	40,8	48,2	58,1
Sudeste	62,6	67,2	70,1	75,6	80,5
Sul	56,1	63,0	69,4	80,9	85,7
Centro-Oeste	21,4	28,5	31,9	43,5	61,4

Fonte: Fundação IBGE.

Seu desempenho, no passado, foi suficiente para manter a disponibilidade interna de alimentos e ampliar as exportações. Respondeu, agilmente, na direção dos alimentos que corresponderam às mudanças de hábitos de consumo e à abertura para o mercado externo. A partir dos anos 60, os índices de produtividade da terra e do trabalho começaram a evoluir e como os níveis são baixos, muito há ainda a progredir.

Suportou forte discriminação da política econômica, a partir da década de 50. Mas, agora, por ser aquilo que se buscou para ela - capitalista - é capaz de reagir mais rapidamente à queda dos preços de seus produtos em relação ao dos insumos que utiliza, levando a fome às cidades e criando sérias complicações para as contas externas. Ficou, também, muito dependente das cidades porque a maior parte do que produz é comercializado. Por isto, a agricultura está vivamente interessada em que se mantenha o emprego nas cidades, em nível elevado, e que as políticas de distribuição de renda avancem, pois, assim, seu mercado será ampliado.

A área média incorporada pelos estabelecimentos agropecuários cresceu de 52 hectares, em 70, para 60 hectares, em 1980, nas regiões Sul e Sudeste, que experimentaram intenso movimento migratório, tanto rural-rural na direção das regiões do Norte e Centro-Oeste como rural-urbano. No Nordeste este acréscimo foi de 34 para 36 hectares.

No Norte, de 89 para 104 hectares e, finalmente, no Centro-Oeste de 323 para 430 hectares. Norte e Centro-Oeste são duas regiões que ganharam população rural, mas ampliaram, mais do que proporcionalmente ao ganho da população, a área média dos estabelecimentos, via conquista da fronteira agrícola.

No passado, foi possível aliviar as tensões do meio rural, no Sul, Sudeste e Nordeste, através do processo migratório que drenou contingentes avultados da população. A expansão da fronteira agrícola do Norte e Centro-Oeste teve papel importante, principalmente na última década. Como os estabelecimentos agropecuários já se apropriaram de 369,6 dos 845,6 milhões de hectares de que o Brasil dispõe, é difícil imaginar que seja necessário ampliar, ainda mais, esta incorporação. Pois ela requer investimentos em estradas, obras de infra-estrutura e as regiões em que a apropriação de área se verifica atualmente, encontram-se distantes dos principais mercados e são de ecologia difícil para a agricultura. A redução do ímpeto da conquista da fronteira agrícola aumentava os problemas para encontrar áreas para os colonos que ainda migram, em grande número, para o Norte e Centro-Oeste em busca de terra a preços acessíveis. A pressão para que se faça desmembramento de imensas áreas apropriadas por poucos, e que se encontram muito pouco exploradas, deverá crescer, levando o Governo a tomar medidas concretas. É bem verdade que os intensos fluxos migratórios rural-urbanos deverão reduzir essas tensões. O encarecimento das taxas de juros de crédito rural e o decréscimo da atividade econômica redundarão em menor pressão de compra de terra pelos médios e grandes proprietários e, assim, os pequenos proprietários e minifundiários perderão o estímulo de migrar, porque serão menores os recursos financeiros que acumularão, pela venda de imóveis rurais.

O bom-senso econômico indica, portanto, que é chegada a hora de estimular, ainda mais, o incremento da produtividade nas áreas velhas. Programas de recente criação, como o PROFIR e PROVÁRZEAS, visam ampliar a agricultura irrigada, porque é com a irrigação que se obtém maior impacto sobre a produtividade da terra e da mão-de-obra e com menores custos de energia por unidade de produto. O apoio dado às atividades de pesquisa e extensão rural tem a mesma finalidade.

A grande mudança institucional da agricultura, agora em bases capitalistas, predispõe a população rural para a migração. Todos sentimos a necessidade de, pelo menos, reduzir a intensidade dos fluxos migratórios. O Nordeste é a região que será o alvo principal de programas com esse objetivo. É a menos urbanizada do País. Em 1980, lá ainda viviam cerca de 45% da população rural do Brasil. Os programas têm como público alvo os pequenos produtores. Procurarão minorar os efeitos da seca. A tecnologia difundida, de baixo custo em recursos financeiros, é assimilável pelos pequenos produtores. As fontes de trabalho contra a seca têm a mesma razão de ser, pois procuram manter o homem ligado à terra. Têm o mesmo objetivo as taxas mais baixas de juros, no crédito rural para os pequenos produtores.

Outro programa importante visando o bem-estar é o de colonização e titulação da terra.

Investimentos mais diretos no homem, como em escola primária e saúde no meio rural, requerem recursos que não temos. Nessa área, não se pode esperar muito. Aliás, esta tem sido a tradição brasileira e a do mundo ocidental. Por isso que, no Ocidente, ninguém quer viver na roça!

Necessitamos ampliar a produção. A população cresce a taxas elevadas; as metas do PROÁLCOOL, de exportação e substituição de importação. A avenida mais fácil é a de aumento da produtividade da terra. Também não há como fugir à mecanização. Mão-de-obra é escassa no meio rural. Sem o aumento da produtividade da

agricultura, não há, assim, como abastecer o mercado interno e ainda produzir energia e aumentar as exportações de produtos primários. Com a abertura política, a população urbana não suportará redução do suprimento alimentar. Reagirá às filas, e a agitação social voltará às ruas das cidades.

Finalmente, estamos no limiar de mais uma mudança na política agrícola e os subsídios ao crédito rural estão sendo rapidamente retirados. Deseja-se desobstruir o mercado da intervenção do Governo e permitir que a economia aproxime-se, um pouco mais, do paradigma da competição perfeita.

O impacto existirá. Qual a direção dele? - Eis a questão.

Exploremos algumas linhas de raciocínio.

Uma delas é esta. A agricultura do Centro-Sul, onde estão mais de 70% da produção, necessita, para produzir, de fertilizantes, óleo diesel, máquinas e equipamentos, defensivos etc. O encarecimento dos preços destes insumos em relação ao dos alimentos reduz rapidamente o consumo dos insumos, com forte impacto negativo na produtividade da terra. Além do mais, a expansão da área se faz sobre terras pobres que necessitam desses insumos. Perde-se, assim, duas vezes: não se expande a área e reduz-se a produtividade da terra. A retirada do subsídio ao crédito agrícola corresponde a um acréscimo nos preços dos insumos modernos. Então, a única maneira de fazer a produção crescer ou, pelo menos, manter o atual nível (o que significa diminuir a disponibilidade de alimentos per capita, pois a população cresce) é aumentar os preços dos alimentos. Ora, isto aumenta as taxas de inflação e também significa redistribuir renda a favor dos ricos, pois os pobres são os que mais consomem alimento. Outra forma seria manter os preços a nível de consumidor e elevar a nível de produtor e, assim, voltariam os subsídios que se deseja eliminar. Resta, finalmente, importar. Mas, desejamos reduzir as importações!

A outra linha de raciocínio é menos drástica. Procura at

nuar o impacto dos preços dos insumos modernos sobre a alimentação.

Quem produz alimentos - arroz, feijão, mandioca, milho e leite - são pequenos e médios produtores. Estes não modernizam sua agricultura e, portanto, estão à margem dos problemas postos pelo incremento dos preços dos insumos modernos.

Na agricultura, quem consome insumos modernos é o café, cana-de-açúcar, soja, algodão, cacau, enfim, os produtos de exportação e de energia. Uma redução de produção, como o Brasil pesa no mercado internacional, pode ser compensada por preços proporcionalmente mais elevados. No final das contas, sairíamos ganhadores. Além do mais, o subsídio a insumos modernos levou ao desperdício e as firmas de insumos modernos, em vista da proteção que têm contra a competição internacional, aumentaram exageradamente os preços destes insumos. Desta forma, a retirada do subsídio ao Crédito Rural levaria a uma maior eficiência de uso dos insumos a nível de fazenda e de indústrias, as quais teriam que reduzir custos e também os lucros.

Há boa dose de razão nas duas linhas de raciocínio. Mas, no que respeita aos produtos de exportação, é pouco provável que haja, nos próximos dois anos, elevação dos seus preços em vista dos estoques acumulados, principalmente em açúcar e soja. Portanto, a redução de produção significará perdas de divisas, numa hora que nem se pode pensar nisto! Por outro lado, é preciso ter em conta que os países avançados subsidiam sua agricultura e, além do mais, os insumos modernos lá custam muito menos.

REFERÊNCIAS

- BACHA, E.L.; ARAUJO, A.B.; MATA, M. da & MODENESI, R.L. Análise governamental de projetos de investimentos no Brasil; procedimentos e recomendações. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1971. (IPEA/INPES. Relatório de Pesquisa, 1).
- BERGSMAN, J. & CANDAL, A. Industrialization past success and future problems. In: HOWARD, J.E. The economy of Brazil. Berkeley, University of California Press, 1969.
- FISHLOW, A. Foreign trade regimes and economic development. s.l., SBER, 1967. (Special Conference Series on Foreign Trade Regimes and Economic Development, 10). Mimeographed.
- FUNDAÇÃO IBGE, Rio de Janeiro, RJ. Aspectos da evolução da agropecuária brasileira: 1940-80. Rio de Janeiro, s.d.
- MARTIN, M.A. Modernization of brazilian agriculture; an analysis of unbalanced development. s.l., Purdue University, 1976. Tese Doutorado.
- PREBISH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. R. bras. Econ., 3:47-111, 1949.
- VERSIANI, M.T.R.O. Proteção tarifária e crescimento industrial nos anos 1906-12. Pesq. Planej. Econ., 12(2): 455-58, 1982.