

# AGRICULTURA, EMPRÊGO E DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS NO “MODÉLO BRASILEIRO” — PERSPECTIVAS \*

ANTONIO BARROS DE CASTRO

## INTRODUÇÃO

A natureza especulativa desta etapa do trabalho sugere que, com referência a várias questões, sejam levantadas alternativas de solução. Isto levaria, necessariamente, a ter em conta a existência de centros de poder capazes de traduzir suas decisões em orientação real da economia. Conseqüentemente, haveria que conhecer o sistema de forças que responde de fato pela orientação do sistema. Em outras palavras, não seria recomendável permanecer aqui nas racionalizações com que *a posteriori* busca-se explicar a evolução econômica como uma cadeia simples de elos causais. “Na margem”, o encadeamento compreende graus de liberdade que refletem não apenas a presença de fenômenos políticos (*strictu sensu*), como até mesmo de acidentes — interferências de fatores rigorosamente exógenos em relação ao campo de análise. Tanto a limitação das pretensões deste trabalho quanto a formação do autor impedem, contudo, a ampliação de seu campo como a inclusão de variáveis e parâmetros sócio-políticos.

A não-explicitação do sistema de forças (e sua evolução), do qual provêm as tomadas de decisão que afetam o curso evolutivo do sistema, recomenda que as projeções se mantenham dentro de uma linha “conservadora”. Só o devido conhecimento da estrutura político-social e de sua dinâmica permitiria o estabelecimento de hipóteses plausíveis de alteração de rota. Assim, as tendências a seguir estabelecidas não supõem a reestru-

---

\* Este artigo apresenta, em primeira versão, conclusões e perspectivas extraídas de um trabalho sobre o papel da agricultura e dos desequilíbrios regionais no desenvolvimento brasileiro.

turação em profundidade das instituições, bem como do complexo de forças dominantes na atualidade — o que não dispensa, contudo, inovações políticas menores. Lançando mão de uma analogia muito cômoda para o economista, diríamos que as decisões políticas implicadas pelas transformações a seguir apreciadas (tendentes à superação de obstáculos, reforço de tendências, etc.) são compatíveis com a “matriz política” brasileira. Caberia a um estudo de outra natureza completar a análise, apontando os *inputs* e *outputs* de tais tomadas de decisão, o que elas supõem e o que acarretam, politicamente.

É ocioso realçar que as idéias a seguir avançadas constituem uma primeira aproximação, em caráter exploratório, que se consideraria bem sucedida se lograsse chamar a atenção para questões, até o presente pouco debatidas, e que devem assumir fundamental relevância em futuro não distante.

Até o início dos anos 60, o crescimento da economia brasileira resultava, fundamentalmente, da exploração em profundidade das oportunidades de investimento que acompanhavam e complementavam o processo de substituição de importações. Recentemente, verificou-se a desaceleração do crescimento, permanecendo a economia, por alguns anos, estagnada, presumivelmente em busca de novas vias de expansão. Ao nível dos fatores e mecanismos básicos do desenvolvimento, trata-se de buscar novas frentes que dêem vazão à potencialidade da economia fundamentada:

- numa capacidade de investir relativamente elevada — endossada no plano “real” por um setor produtor de bens de produção de grande peso relativo e considerável diversificação;<sup>1</sup>
- num ritmo de expansão demográfica dos mais elevados do mundo;
- na disponibilidade de grandes extensões de terras e demais recursos naturais ainda virtualmente inaproveitados.

Mantidas as tendências já discerníveis na atualidade, se processaria nos próximos anos a consolidação do notável avanço industrial verificado no período 1932-62.<sup>2</sup> Esta consolidação teria um desdobramento setorial-espacial acarretando uma crescente difusão de padrões tecnológicos hoje restritos a determinados setores e áreas. Tal movimento implicaria num processo de renovação e “depuração”, pelo qual se eliminariam atividades tornadas não econômicas dentro de novos parâmetros da nação.

Complementarmente seriam necessários arranjos e inovações várias que libertassem a nação das insuficiências de um aparato institucional

<sup>1</sup> Vide *A Industrialização Brasileira, Diagnósticos e Perspectivas*, IPEA-1968.

<sup>2</sup> No referido período, o índice de produto industrial com base em 1939 saltou de 60 para 614 — *Séries de Produto Real do IBRE*, FGV.

herdado da fase pré-30 e improvisadamente multiplicado pelas necessidades do período de rápidas transformações em que consistiu a fase da industrialização. Em particular, seria necessário concluir o processo de renovação da rede de instituições, voltada para a captação e orientação de recursos financeiros, obtendo-se com isto sua mais fácil circulação setorial e espacial.

As possibilidades maiores de investimento se distribuiriam por uma pluralidade de frentes — o que revela a maior complexidade da estrutura econômica de que se parte ao findar o modelo baseado na substituição de importações. Destaquemos:

A) A introdução de novos setores produtivos, especialmente no campo das indústrias químicas e de equipamentos, com o que se completaria a “pirâmide” industrial brasileira, ficando a nação capacitada a atender aos requisitos múltiplos e interdependentes que o prosseguimento da expansão deve impor ao setor secundário nacional. Também na esfera dos serviços é de esperar-se o surgimento de novos ramos orientados para o atendimento dos requisitos “terciários” do novo modelo, bem como refletindo a evolução dos padrões de consumo da nação.

B) A atualização permanente dos ramos industriais já instalados que buscarão manter-se em dia com os avanços tecnológicos ocorridos nas nações desenvolvidas. A êste propósito, é de observar-se que, pela primeira vez, vinculam-se diretamente o dinamismo tecnológico das economias desenvolvidas e um setor produtivo de grande gravitação na economia nacional. Isto implica, também, no início de uma fase de adaptação e mesmo criação tecnológica, pois não obstante inspirada em inovações registradas nas nações industrializadas, a renovação deveria contemplar um mínimo de adequação de processos e produtos às características do contexto nacional. A atualização tecnológica, quanto a suas implicações pode ser subdividida em: assimilação de novos métodos produtivos, distributivos, etc., por ramos recém-instalados; recuperação retardatária de setores tradicionais que deverão, finalmente, acertar o passo com os padrões de produção e comercialização impostos pela integração do mercado brasileiro, pelo efeito demonstração, etc.

C) Os empreendimentos na agricultura, cuja capacidade de absorção de capitais cresce à medida que se rebaixem os custos relativos (e se divulguem os conhecimentos imprescindíveis ao emprêgo) dos insumos “modernos”, máquinas agrícolas, adubos, sementes selecionadas, e se desenvolvam mecanismos institucionais capazes de ampliar o acesso a dar garantias ao emprêgo dos novos meios de produção.

D) Exploração das possibilidades de investimento “descentralizado”, decorrentes da progressiva expansão dos serviços básicos de transportes, comunicações, energia, etc., às diversas partes do território nacional. Esta tendência já verificada nos mais recentes anos, terá seu ritmo determinado, fundamentalmente, por dois fatores: a manutenção do sistema de estímulos para os investimentos em regiões consideradas de desenvolvimento prioritário; a situação conjuntural do próprio eixo polarizante São Paulo-Guanabara, capaz de reter e mesmo extrair uma quantidade maior ou menor de investimentos na dependência de seu próprio dinamismo.

E) Finalmente, em todos os planos, serão buscadas oportunidades de vendas ao exterior procurando-se aproximar os preços, padrões de qualidade, apresentação, etc., de nossos produtos aos verificados nas transações internacionais, funcionando o mercado externo como sistema de referências.

Tendo estas transformações em mente, cabe retomar o fio condutor dêste estudo: a evolução do quadro regional-agrícola no modelo brasileiro. Assim, daqui por diante, as transformações anteriormente apontadas serão “rebatidas” para o plano das transformações da agropecuária e da conformação espacial da economia em evolução.

#### *A agropecuária em transformação*

No campo da agropecuária, as mais profundas alterações decorreriam da crescente assimilação de insumos modernos, combinada com os incessantes progressos registrados nos sistemas de transporte e comunicações, bem como os avanços a cargo de instituições privadas e públicas no campo da comercialização, estocagem,<sup>3</sup> etc.

Se a crescente unificação do mercado de produtos primários tende a universalizar uma pressão concorrencial que de per si imponha transformações várias, é preciso ter em conta que os avanços simultâneos verificados nas indústrias produtoras de insumos agrícolas, no sistema de crédito, etc., possibilitam respostas criativas por parte das áreas postas em cheque. O maior acesso a insumos modernos atua, porém, como uma faca de dois gumes: tanto diversifica as perspectivas e aumenta a capacidade de resposta nas situações críticas quanto fortalece as próprias áreas em situação privilegiada. Assim, a unificação do mercado nacional e os custos rebai-

<sup>3</sup> A mera melhoria do sistema de estocagem constitui um fator de aguçamento de competição intra-regional, dado que a defasagem das safras regionais funciona até o presente como mecanismo de proteção à produção de determinadas áreas.

xados para a modernização dos empreendimentos imporiam uma situação darwinista de sobrevivência do mais apto a um setor pouco preparado para tal.

A crescente flexibilidade do setor agrícola não decorre apenas da difusão de insumos e implementos modernos, que por si só atribuem maior flexibilidade ao uso da terra, ao ampliar o leque de opções produtivas com que se defrontam os estabelecimentos rurais. É que a pressão competitiva e a multiplicação de situações insustentáveis aceleram a penetração de novos valores e padrões de comportamento nos meios agrícolas, fenômeno este que no plano cultural é reforçado pela “urbanização dos meios rurais”.<sup>4</sup> A alteração dos padrões culturais (já em curso ou mesmo consagrada em certas áreas), apontando no sentido da “empresarialização” do fazendeiro, se traduziria, primeiramente, na adoção de critérios econômicos para o uso da terra, culminando com sua decorrência lógica, a redução da propriedade fundiária a uma mera modalidade de aplicação de capital. Com a utilização e a propriedade da terra postas em questão e submetidas ao crivo da racionalidade microeconômica, estariam definidas as condições para a ativação de um mercado de terras orientado por critérios de rentabilidade.<sup>5</sup>

O novo condicionamento externo com que se defrontam as unidades agrícolas irá, presumivelmente, resultar em formas várias de reação e acomodação.

Em certos casos, o barateamento dos insumos modernos, as condições facilitadas para a obtenção de créditos, informações e outros serviços de apoio irão traduzir-se em melhoria dos processos produtivos, aliada a opções mais lúcidas com relação às oportunidades de mercado. Natural-

<sup>4</sup> Referimo-nos não apenas à modernização dos padrões de consumo dos habitantes do campo como à tendência, já manifesta em certas áreas, de transferência da própria moradia do trabalhador rural para a cidade e vilas. Esta última tendência é condicionada, uma vez mais, pela melhoria dos sistemas de transporte e pela difusão dos meios modernos de comunicação e tem por resultado um novo gênero de urbanização — o indivíduo deixa o campo pela cidade enquanto cidadão, mas permanece trabalhador rural (este fenômeno poderia ser acelerado por uma efetiva extensão da legislação trabalhista nos meios rurais).

<sup>5</sup> Nada disto deve ser entendido como negando a ocorrência de crises e acomodações impostas pela competição em épocas passadas. Pelo contrário, tanto a grande instabilidade do mercado internacional quanto a substituição inter-regional já haviam imposto situações críticas e sérios reveses à agricultura nacional e regional. O que há de novo é, de fato, a universalização da situação competitiva (o que dificulta, se não impossibilita, a descoberta de “produtos-salvação”), seu caráter permanente e, finalmente, a saída pela venda de propriedades rurais, preparada pela renovação de valores no campo e facilitada pelo surgimento de um “mercado de terras”.

mente, esta tendência aponta no sentido de uma maior especialização das unidades agrícolas.<sup>6</sup>

Além deste gênero de reação criativa, poderiam, em princípio, reproduzir-se modalidades clássicas de acomodação, como a “pecuarização” e a “introversão”. Delas, só a primeira tem de fato condições de verificar-se em escala apreciável, na sua forma histórica consagrada. Ainda neste caso, a transformação da unidade rural em fazenda de criação não mais deverá acompanhar-se da passividade com que isto se dava em outros tempos (e mesmo em passado recente), pois também este ramo produtivo tende a incorporar recursos técnicos muito superiores aos do passado — dada a intensificação da concorrência, o efeito demonstração tecnológico, etc. Além do mais, a fazenda de criação será inevitavelmente vista como uma aplicação de capital no quadro renovado (institucional e culturalmente) da economia e, como tal, será julgada.

Quanto à reação por “introversão”, dificilmente poderia ocorrer em formas similares às registradas no passado. Antes de mais nada, porque os proprietários, contagiados pelos valores e expectativas irradiados por uma sociedade modernizada, dificilmente aceitariam um retrocesso para níveis mais elevados de auto-abastecimento e, conseqüentemente, padrões rebaixados de consumo e participação social.

Estas observações nos levam ao limiar de uma conclusão e sugerem um traço fundamental nas transformações esperadas.

As novas condições imporão uma recomposição da própria estrutura fundiária. Esta se orientaria pela busca, por parte das unidades agrícolas, de seu tamanho ótimo em função de cultivos, processos produtivos, localização, etc. A acomodação da propriedade fundiária a critérios de economicidade pode levar tanto ao desmembramento quanto à fusão de unidades. Assim, retomemos a seqüência da exposição examinando as possibilidades com que se defrontam as áreas em que se localizam unidades em situação crítica — circunstância que em outras épocas determinava o retrocesso para atividades de auto-abastecimento.

Em alguns casos, a fusão de estabelecimentos decorreria da adoção de processos produtivos em que há que diluir o custo de determinadas melhorias e/ou equipamentos, mediante produção em ampla escala.

A maior concentração fundiária também poderia verificar-se em áreas que apelem para a pecuária extensiva pela inexistência de alterna-

<sup>6</sup> Note-se, a propósito, que a especialização, que é um fenômeno revolucionário na agricultura de camponeses e pequenos proprietários característico da Europa e dos E.U.A., acompanha a agricultura (comercial) brasileira desde os seus primórdios.

tivas efetivamente estimulantes. (Ocorreria provavelmente em se tratando de áreas que anteriormente gozassem de vantagens asseguradas pela precariedade e insuficiência do sistema de transportes).

Quanto à subdivisão, ela tende a ser acelerada: pela existência de atividades cujo tamanho ótimo (por razões de controle, comercialização, etc.) se mostre inferior ao dos latifúndios preexistentes; como expediente para o levantamento de recursos a serem aplicados na modernização de cultivos em áreas selecionadas; e, enfim, naqueles casos em que atividades de subsistência, justamente por escaparem à competição, sejam as únicas economicamente viáveis.

A última hipótese, acima apontada, refere-se ao destino de áreas em que, de fato, não se verifiquem oportunidades de exploração rentável. O fato de não satisfazerem às expectativas mínimas de proprietários não impede, de modo algum, que tais terras sejam satisfatórias do ponto de vista do pequeno proprietário (ainda que não haja qualquer vantagem econômica na redução da escala de atividades). Isto decorre, essencialmente, de uma diferença de atitude entre o fazendeiro e o pequeno proprietário que decorre do valor que ambos atribuem à mera subsistência familiar. O segundo, dadas suas possibilidades e expectativas, pouco pretende além do atendimento das necessidades primárias...<sup>7</sup>

#### *A absorção de mão-de-obra: agravamento e redefinição do problema*

As frentes de expansão anteriormente apontadas, encaradas pelo prisma da criação de emprêgos e confrontadas com a evolução presumível da oferta de trabalhadores, indicam claramente uma situação de crônica incapacidade de incorporação produtiva da totalidade de mão-de-obra disponível.

A implantação de ramos industriais altamente capitalísticos e, em outros casos, a renovação tecnológica, indicam que a procura "secundária" de trabalhadores não deveria expandir-se substancialmente (os desempregados, pelo movimento de renovação, podem mesmo alimentar as indústrias que se instalam, funcionando a massa de trabalhadores da indústria como um fundo rotativo que se redistribui sem ampliar-se). No setor serviços, a criação de oportunidades que acompanha o avanço da urbanização e genéricamente, a modernização da vida social (com o desenvolvimento de novas atividades, etc) chocar-se-ia com os efeitos negativos (em termos de mercado de trabalho) derivados da inevitável modernização de ramos

<sup>7</sup> Vide adiante comentários sobre a reversão do uso da terra para cultivo de subsistência.

até o presente marcados por formas tradicionais de operação.<sup>8</sup> (Referimo-nos, por exemplo, à renovação do comércio nas médias e pequenas cidades do país, à introdução de novos processos administrativos e de controle por toda parte, etc.).

Finalmente, a difusão de progressos tecnológicos no campo completa um quadro do qual inequivocamente se infere que o mercado de trabalho não tende a absorver o fluxo de indivíduos que anualmente atingem idade de trabalho.

Ao longo de nossa formação histórica, permanentemente, uma fração maior ou menor da força de trabalho teve de buscar resultados ínfimos em formas várias de auto-emprego — especialmente no campo. O que há de novo na situação vista em perspectiva é, antes de mais nada, o fato de que até recentemente as condições do mercado de trabalho se deterioravam, na medida em que a economia entrasse em crise — ora, é de esperar-se, daqui por diante, que justamente a expansão agrave o problema...<sup>9</sup>

Completa o novo quadro a constatação de que o setor agrícola, que sempre se mostrou extremamente flexível, funcionando como uma superfície porosa capaz de absorver indiscriminadamente famílias rurais, tende a universalizar novos padrões de comportamento. Assim, a crescente adoção de critérios empresariais nas unidades agrícolas, conjugada com a introdução de formas tecnológicas que reduzem os requisitos de mão-de-obra, constitui um fator de marcado agravamento das condições do mercado de trabalho.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Caberia observar, a propósito do setor terciário, que a modernização poderia acompanhar-se por uma profunda transformação, caracterizada menos pela mudança no quantitativo de empregos, que por uma redistribuição das oportunidades em favor dos postos qualificados e contra as tarefas rotineiras e tradicionais. Esta reestruturação da oferta de empregos atingiria diretamente os padrões de distribuição da renda (aumentando o peso das camadas ditas "médias") e indiretamente a demanda de bens e serviços. Vide BARROS DE CASTRO, Antônio. *Reflexões sobre o modelo brasileiro*.

<sup>9</sup> Neste sentido, passamos a apresentar uma situação análoga à de certas fases históricas nas economias desenvolvidas. Com efeito, na nossa formação histórica, a expansão se fez sempre mediante culturas altamente empregadoras e, sobretudo, jamais consistiu na substituição de atividades mais empregadoras por menos empregadoras. Mesmo a industrialização, na medida em que não substituiu entre nós o artesanato e a indústria caseira (e sim, importações), significou antes uma adição de atividades que vinham cobrir falhas de nosso Aparelho Produtivo. Em suma, jamais avançamos por um processo generalizado de substituição de trabalho por capital. Vide *Reflexões...*, op. cit.

<sup>10</sup> Também o setor artesanal rural que, particularmente no nordeste, absorve uma grande soma de trabalhadores, por necessidade de sobrevivência tenderia a sofrer drásticas transformações, sendo levado a perder muitos de seus ramos anteriores.

À luz dos elementos de análise de que até o presente lançamos mão, a agricultura só poderia manter sua função histórica de absorvedora de excedentes populacionais (mais que nunca necessária) se se defrontasse com uma demanda de produtos primários em rápida expansão. Dadas as limitadas oportunidades de exportação, isto só poderia provir do mercado interno. Ora, uma substancial dilatação do mercado nacional de alimentos, fibras, etc, supõe uma grande expansão na oferta de emprêgos nos níveis de menor qualificação e/ou substancial melhoria de padrões salariais. A primeira hipótese é negada por tudo o que se apresentou anteriormente,<sup>11</sup> a segunda, dadas as condições do mercado de trabalho, não poderia decorrer do jôgo das fôrças econômicas. Em outros têrmos, uma melhoria significativa dos padrões de remuneração ao trabalho, justamente quando se antevêm péssimas as condições do respectivo mercado, supõe uma pesada interferência de fatôres políticos — a consideração desta hipótese nos levaria fora dos limites que estabelecemos para estas reflexões.

Antes de empreender uma síntese conclusiva dêste item do trabalho, caberia contemplar as implicações do que precede, sôbre as necessidades do fator terra por parte do sistema em evolução.

Dentre as melhorias tecnológicas a serem assinaladas pela agricultura, algumas têm claramente por conseqüência diminuir a área necessária à obtenção de um determinado volume de produto. (Exemplo: adubos, sementes melhoradas, inseticidas, etc). Em outras palavras, muitas das inovações implicam na efetiva “substituição” do fator tradicional terra, por recursos modernos, tais como certos implementos agrícolas e *know-how*,<sup>12</sup> no atendimento a uma dada demanda. Ora, mantidas as limitações por parte da procura monetária de produtos primários, é lícito concluir que o sistema poderia atender a seus requisitos primários dispensando o uso de certas áreas hoje em exploração, e praticamente sem incorporação de novas terras ao acervo de que já se dispõe. Para efeitos de análise aqui desenvolvida, isto implicaria: no surgimento de “crises localizadas”, em áreas que se tornarão submarginais com a generalização dos novos recursos tecnológicos, e na desaceleração do movimento de incorporação de novas terras — na medida em que orientado pela demanda de produtos primários.

<sup>11</sup> Assinalemos, no entanto, que o movimento aqui denominado “urbanização da vida rural” (vide p. 4) reforça a demanda monetária de alimentos — significa, contudo, mais uma reestruturação que uma ampliação de procura de produtos primários. Neste sentido, aliás, favorece a “empresarialização” da produção de alimentos, no que confirma traços da evolução prevista neste trabalho.

<sup>12</sup> Vide SHULTZ, T. *Natural Resources and Economic Growth*, em SPENGLER, Joseph J. *Resources for the future*.

A primeira tendência aponta no sentido da “desocupação econômica” e do barateamento de terras, o que, combinado com a necessidade de um equacionamento (ainda que parcialmente) rural da questão do excedente de mão-de-obra, descortina um novo campo para a política econômica do período que se anuncia. A desaceleração da fronteira móvel por super-abundância da oferta de terras, por outro lado, nos leva a um divisor de águas, havendo que distinguir entre uma linha de consolidação do sistema econômico existente e outra que contempla sua deliberada redefinição mediante uma estratégia de interiorização do desenvolvimento (vide adiante, o último tópico deste artigo).

Retomando o problema crucial do emprêgo e deixando de lado seu aspecto quantitativo (o crescimento do excedente de mão-de-obra), assinalemos que a análise precedente supõe a ocorrência de uma transformação qualitativa: o “fechamento” (ou a “impermeabilização”, por contraste à “porosidade” anterior) das atividades voltadas para mercado à medida que se universalizam critérios de racionalidade microeconômica.<sup>13</sup> Tal tendência acarreta o agravamento de um fenômeno de “super-população”, profundamente diverso daquele verificado em outras nações.

Não se trata, certamente, de uma super-população do gênero malthusiano, problema típico de áreas em que a pressão sobre a terra se traduz em práticas predatórias e na ocorrência de rendimentos marginais decrescentes do fator terra. O problema não é tampouco de insuficiência de capital — justamente, o agravamento decorre da capitalização da agricultura e demais setores produtivos. Em não se tratando de limitações impostas pela escassez de terra e/ou capital, as atenções, naturalmente, voltam-se para o lado da demanda e da tecnologia. Com efeito, a sobra de mão-de-obra poderia decorrer de insuficiência da demanda, ou da inflexibilidade tecnológica, acarretando um problema de inadequação das funções de produção às proporções em que se encontram disponíveis os diversos fatores.

Tanto o exame a partir da procura, quanto a questão das combinações fatoriais têm, de fato, a ver com o excedente de trabalho. A demanda verificada em mercado é atendida com uma fração apenas dos fatores existentes — o que caracteriza a sua insuficiência. Por outro lado, o atendimento da demanda, que exige o emprêgo de uma fração, apenas, do

---

<sup>13</sup> Note-se que o fenômeno não é de todo inédito tendo já se verificado, por exemplo, na faixa úmida do nordeste. Vide FURTADO, Celso. O processo revolucionário no Nordeste, *Dialética do Desenvolvimento*.

trabalho e mesmo da terra, se faz com, aproximadamente, a totalidade do capital disponível — há, pois, também, uma questão de proporcionalidade. O que nos afasta, contudo, das explicações convencionais é que: uma ampliação da demanda não acarreta a absorção de fatores desempregados, pelo contrário, são os próprios recursos já combinados que tendem a incorporar avanços tecnológicos e atender à procura acrescida. Fica, pois, desde logo, eliminada qualquer analogia com a insuficiência keynesiana de procura.<sup>14</sup> Na realidade, o tipo de reação mencionado também elimina explicações mediante “modelos” de dualismo tecnológico. Com efeito, é da essência desta explicação do desemprego que um setor moderno penetre um contexto subdesenvolvido onde a rigidez de suas funções de produção só permita a absorção de uma parcela da oferta total de trabalho. O problema é então de ritmo: trata-se de saber como e em que compasso pode a mão-de-obra transladar-se gradativamente para o setor moderno, à medida que aí avance a acumulação de capital.<sup>15</sup> Ora, entre nós, trata-se do oposto: o capital penetra em setores tradicionais e substitui a mão-de-obra — movimento inteiramente “normal” historicamente — sem que, contudo, os demais setores da coletividade estejam preparados para recebê-la. (Até pelo contrário, também a estão, em regra, expulsando!).

Finalmente, é preciso deixar claro, não se trata de insuficiência no ritmo de formação de capital. O problema é justamente de que se atribui um papel excessivo ao capital no atendimento da demanda. O fator supostamente escasso no subdesenvolvimento vai deslocando os fatores notoriamente abundantes, o trabalho e (entre nós) a terra. Este fator não é um corpo estranho, localizado num “enclave”, ele provém do funcionamento mesmo da economia e se distribui com crescente fluidez, mediante a operação de um sistema financeiro progressivamente aperfeiçoado.

O que se verifica entre nós de totalmente distinto dos esquemas de inflexibilidade tecnológica é que os setores capitalísticos e “tradicio-

<sup>14</sup> Isto não nega a possibilidade de conjunturas depressivas em que de fato se verifique uma “folga” na utilização de capacidade instalada da economia. Neste caso, a insuficiência não keynesiana da demanda, que caracteriza o funcionamento a longo prazo da economia, se sobrepõe a uma subutilização de fatores, eliminável via retomada do nível de atividades.

<sup>15</sup> Vide LEWIS, ARTHUR. *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour* e sua reelaboração por RANIS, G. e FEI, J. C. em *A Theory of Economic Development*, *American Economic Review*, Sep. 1961.

nal”,<sup>16</sup> basicamente *competem* pelo *mesmo* mercado. A nível de fatores, a disputa se verifica entre combinações capital/mão-de-obra qualificada/recursos naturais e combinações elementares mão-de-obra não qualificada/recursos naturais. É de notar-se que no setor primário, o primeiro grupo de combinações tem o decisivo privilégio da escolha da quantidade, qualidade e localização dos recursos naturais a serem empregados. A única possível vantagem da produção por meios tradicionais (desde que de fato se verifique o barateamento dos insumos modernos, acompanhada da difusão de novos conhecimentos) se encontra ao nível da propriedade familiar, dado que aí não se realiza a “imputação” de preços de mercado aos fatores trabalho e terra empregados.<sup>17</sup>

Juntamente com a integração dos mercados de produtos cresce a circulação de capitais e trabalhadores. Estes, com poucas possibilidades nos setores que se abrem, expulsos daqueles que se renovam e permanentemente acrescidos por contingentes que chegam anualmente ao mercado de trabalho, têm apenas a seu favor a maior mobilidade que resulta de uma infra-estrutura mais diversificada e eficiente e ainda, eventualmente, redes de serviços educacionais e de saúde melhoradas, progressos sociais que podem acompanhar a evolução do modelo em dependência de sua estruturação política.

O excedente estrutural de mão-de-obra, tornado onipresente por facilidades de transporte e comunicações, deprime os salários não qualificados, agindo no sentido de uma redistribuição regressiva da renda: ao buscar, sem maiores chances de sucesso, inserir-se no sistema produtivo, as sobras de mão-de-obra o que conseguem é manter comprimidos os padrões salariais dos trabalhadores assimilados. Ora, mantidos no entôrnio do nível de subsistência, o trabalhador não qualificado e os desempregados não constituem mercado para as indústrias e os serviços modernos. Pagando salários extremamente reduzidos e não se defrontando com uma expansão horizontal do mercado, as empresas são levadas a aplicar seus lucros num permanente esforço de renovação (e “aprofundamento”)

<sup>16</sup> A rigor, não existiria “setor tradicional” e sim sobras fatorias cuja produção é auto-consumida, buscando o excedente alojar-se no insuficiente quadro da demanda. Este “setor” não necessariamente constitui uma herança de períodos passados, podendo até mesmo ser ampliado por reformas orientadas pelo poder público. Este tema é a seguir retomado.

<sup>17</sup> Assim, o barateamento relativo do fator terra, na medida em que ocorre, se por um lado facilita (barateia...) uma reforma agrária, por outro, reduz o peso relativo de um dos únicos fatores que favorecem a unidade não capitalista em sua competição pelo mercado de produtos primários (Para a unidade familiar, a terra não é tida como uma modalidade de ativo e, por conseguinte, não se espera dela uma “renda” mínima, inferida do seu valor de mercado).

tecnológico, ou seja, avançam no sentido de produzir artigos progressivamente sofisticados que nada têm a ver com os padrões de consumo das massas.<sup>18</sup>

As atividades voltadas para mercado, submetidas à crescente pressão competitiva, homogenizam-se crescentemente quanto aos seus padrões de tecnologia, níveis de produtividade, estilo de comercialização, etc. Desaparecem unidades produtivas mediocrementemente competitivas que anteriormente se alojavam nas brechas e imperfeições do sistema. O resultado final deste processo seria a inteira modernização da economia, se a produção de bens e serviços se explicasse apenas pelo objetivo de venda em mercado. Ocorre, porém, que a fôrça de trabalho sobranete é um fator produtivo *per se* e de alguma forma buscará produzir aquiilo com que se sustente. O significado para o sistema deste estilo de excedente de trabalho deriva, em boa medida, de seu objetivo, a sobrevivência, e do expediente de que lança mão, o "auto-emprêgo". As sobras fatoriais irão, em suma, traduzir-se na existência (e ampliação) de atividades que não têm cabimento no marco da demanda. Estas refletem a busca, por parte do excedente inassimilável de trabalhadores, das formas menos cruéis de exclusão.

Vejamos agora, tentativamente, onde tenderiam a alojar-se os indivíduos que o Aparelho Produtivo não necessita convocar para o atendimento da demanda (monetária) interna e externa com que se defronta.

— Um local de acúmulo natural de desempregados e subempregados consiste nos centros urbanos. Aí se acumulam trabalhadores dispostos numa escala de marginalidade decrescente em relação às atividades de orientação empresarial, constituindo uma "franja" em tórno aos centros urbanos, pelo qual devem filtrar-se os emigrados dos meios rurais em busca de colocações bem remuneradas e permanentes.

— A propriedade familiar no campo é outro fator de absorção de excedentes demográficos. Com efeito, os pequenos estabelecimentos rurais funcionam como autênticos depósitos de mão-de-obra, exibindo uma

<sup>18</sup> Isto faz parte de um mecanismo cumulativo examinado em outro trabalho. Essencialmente trata-se do seguinte: a compressão do salário (reflexo das condições de mercado de trabalho), que distancia os operários, comerciários, etc., dos bens e serviços "de vanguarda", reforça o processo de capitalização, traduzindo-se na adoção de funções de produção poupadoras de mão-de-obra, o que piora as condições do mercado de trabalho, mantendo deprimidos os salários e impossibilitando aos trabalhadores ultrapassar o estágio de subsistência. Não obstante, vai a nação se capacitando para produzir bens e serviços de complexidade e sofisticação sempre crescentes... Ver *Reflexões sobre o modelo*.

capacidade aparentemente ilimitada de ampliar sua carga humana.<sup>19</sup> O superavit estrutural de mão-de-obra estaria, pois, determinando o surgimento de "bolsões" de acumulação de mão-de-obra.<sup>20</sup>

— Finalmente, prosseguiria a histórica marcha para o interior, do refugio litorâneo de mão-de-obra. Naturalmente, o agravamento do fenômeno da superpopulação (definida em relação à demanda...), a melhoria do sistema de transportes, e outras obras de infra-estrutura (por exemplo, saneamento) poderiam redundar numa aceleração do avanço para a faixa que se estende, presentemente, do Maranhão ao sul do Mato Grosso (regiões de desafogo demográfico, respectivamente, do nordeste e do extremo sul).<sup>21</sup> Trata-se, basicamente, de um avanço em duas dimensões: a multiplicação de pequenas explorações, em terras ainda não integradas pela economia nacional, por famílias rurais que serão mais tarde empossadas ou expulsas, como resultado de disputas de natureza jurídico-política; a formação de fazendas, em regra devotadas às atividades pecuárias.<sup>22</sup> É de notar-se que, não sendo deliberadamente modificada, a incorporação de terras se faz mediante processos que tendem a reproduzir a fisionomia agro-fundiária costeira. Não obstante, a originalidade das terras inocupadas, o cerrado, o charco e a Amazônia, imporá soluções novas que poderão afetar em profundidade as características e mesmo o papel da fronteira móvel na economia em expansão.

*Desequilíbrios espaciais numa economia crescentemente integrada*

A partir das observações precedentes, podemos retomar o tema dos desequilíbrios regionais.

O surgimento de novos setores produtivos, anteriormente referido como uma das frentes de expansão, tem implicações espaciais relevantes, desde que seus requisitos em matérias-primas promovam a exploração de novos recursos naturais. O impacto torna-se decisivo, capaz de alterar a

<sup>19</sup> Entre 1950 e 1960, a população ativa da agricultura no Nordeste aumentou de 121%, nos estabelecimentos de menos de 5 hectares (E reduziu-se em cerca de 20% nos estabelecimentos de mais de 1.000 hect.). Dados extraídos dos Censos Agrícolas — SNR e comentados no documento *Estudos preliminares do Setor Agrícola*, subsídio para o IV Plano Diretor da SUDENE.

<sup>20</sup> Ressurge aqui o fenômeno da "introversão" anteriormente considerado, agora caracterizado pela proliferação de pequenas propriedades, em regra, sobre áreas com escassas possibilidades econômicas.

<sup>21</sup> Referimo-nos, especificamente, ao derrame de excedentes demográficos para o interior. Já foi assinalado, no entanto, que o progresso tecnológico da agricultura costeira exigido pelo aguçamento da competição e facilitado pelo barateamento e difusão de insumos modernos, reduz o interesse pelo potencial de produção das novas terras.

<sup>22</sup> A exploração madeireira, que em muitos casos precede a ocupação, é itinerante e em regra não chega a organizar as unidades agrícolas que a substituirão.

definição da área eleita no quadro nacional, sempre e quando a localização industrial fôr determinada pela proximidade de recursos naturais. Neste caso, define-se mais uma área setorialmente integrada no núcleo central do aparelho produtivo da nação.

Quanto às melhorias a serem incorporadas ao parque industrial já existente, tendo em vista acompanhar os avanços das nações industrializadas, afetam essencialmente o eixo polarizado "central" São Paulo-Guanabara.

A efetiva redefinição do panorama regional será, de fato, basicamente determinada pela crescente unificação dos mercados nacionais de produtos e fatores.

Inicialmente, trata-se de um movimento de homogeneização tecnológica exigida não apenas pela competição em termos de custos, como pela padronização dos processos produtivos decorrentes tanto do movimento de concentração, como de uniformização dos gostos e exigências resultante da intensificação do "efeito demonstração" que decorre, por sua vez, da acelerada difusão dos meios modernos de comunicação de massas. O processo de depuração, impondo o desaparecimento de unidades produtivas tornadas submarginais no contexto unificado, combinado com a realização de investimentos descentralizados, resultaria na emergência de uma face moderna na economia das diversas regiões. As exigências em fundos e *know-how* desta renovação mostram-se, salvo exceções, incompatíveis com o porte e padrões de comportamento dos capitais locais. Isto vem a calhar com a busca de oportunidades por parte das empresas do eixo São Paulo-Guanabara, após o período "fácil" da substituição de importações. Estas tendências, que já de si apontam no sentido de uma maior integração das atividades "centrais" e regionais, são endossadas e reforçadas por medidas de política econômica que estimulam a descentralização dos investimentos, visando à recuperação das áreas de menor desenvolvimento relativo. Decorre, diretamente deste movimento, a "sucursalização" das economias regionais, verificando-se gradativa consolidação de um sistema interdependente centrado sobre um pólo onde estariam os centros decisórios, institucionalizados sob a forma de empreendimentos de dimensões nacionais capazes de promover e orientar aplicações, catalisar fundos, etc. Em uma palavra, ali se encontrariam a sede dos maiores empreendimentos nos campos manufatureiro e comercial, bem como os centros nervosos do sistema financeiro, amalgamados num complexo industrial-comercial-financeiro.

A intensificação da concorrência, que resulta da crescente integração do mercado nacional de bens primários e dos aumentos de produção

provocados pela difusão do emprêgo de insumo modernos, tende a traduzir-se em insuportável pressão sôbre certas áreas — aquelas que não mais apresentam vantagens relativas para os cultivos em que se baseavam com maior ou menor sucesso, em etapas anteriores. Dada a abundância e variedade dos solos e demais recursos naturais, progressivamente tornados acessíveis, não é fácil, especialmente para as áreas que apresentem problemas topográficos que compreendam terras cansadas ou originalmente menos férteis, descobrir especializações com que possam redefinir-se com sucesso no panorama agropecuário nacional. Três possibilidades abrem-se, em princípio, para o destino destas áreas: a capitalização intensiva, com incorporação de *know-how* visando a corrigir e suplantiar suas deficiências originárias (o que poderia ser precedido por um fracionamento de propriedades); o retrocesso para atividades de reduzido custo de operação; e enfim, subdivisão, com reversão para a economia de subsistência.

As terras mais férteis, dotadas de produtividade natural superior e contando com um espectro mais amplo de possibilidades de aproveitamento, a ser explorado em função das oportunidades de mercado, tenderiam, naturalmente, a absorver capitais em menor escala (predominantemente sob a forma de sementes melhoradas, corretivos químicos, inseticidas, etc.). Por sua própria definição em relação ao uso do solo e ao aproveitamento de oportunidades de mercado, os problemas empresariais e administrativos assumiriam aí máxima importância, donde se infere que, tendencialmente, estas áreas deveriam caracterizar-se pela presença de unidades produtivas médias e pequenas.

Voltando à questão anterior, do excesso estrutural de mão-de-obra no campo, vemos que em ambos os tipos de áreas (distinguidas essencialmente pela fertilidade e versatilidade dos solos) tenderiam a definir-se “bolsões de acumulação”. No primeiro caso, por fragmentação de estabelecimentos desinteressantes do ponto de vista empresarial; no segundo, por pulverização da propriedade familiar, fenômeno inevitável a médio e longo prazo se outras áreas e setores não se abrirem para o recebimento de significativa parcela dos herdeiros dos pequenos e médios proprietários rurais. O parcelamento de áreas de maior interesse empresarial poderia vir de encontro à premente questão da incapacidade do sistema para absorver produtivamente a força de trabalho de que dispõe. Com efeito, diante dos impasses promovidos pelas “crises localizadas” e pelo excedente estrutural de mão-de-obra, poderiam entrar em ação as autoridades públicas, buscando promover uma reforma agrária capaz de confinar uma ampla parcela da oferta excedentária de mão-de-obra.

Estamos, por fim, munidos dos elementos que nos permitem definir a ocorrência de desequilíbrios regionais na economia em evolução.

A unificação do mercado, a pressão competitiva e o barateamento dos insumos modernos apontam no sentido da uniformização espacial da economia. Desde que tomemos, porém, índices médios de produtividade ou renda *per capita*, uma região apresentará resultados tanto menores, quanto maior a incidência de "bolsões" de subsistência no seu interior.<sup>23</sup> Também a maior ou menor incidência de desempregados urbanos altera os resultados médios das regiões.

É difícil prever se as áreas de acumulação rural de mão-de-obra se distribuíram predominantemente sobre regiões de solos pobres, velhos, etc., ou áreas "novas" e férteis. Nestas últimas, indubitavelmente, é muito maior a capacidade de suporte de mão-de-obra, tanto mais que a própria venda em mercado de um pequeno excedente, após a satisfação das necessidades alimentares da família, pode se fazer a preços extremamente reduzidos.<sup>24</sup> Ocorre, porém, que é justamente nas áreas de menor fertilidade que mais avança o processo de capitalização da agricultura (e, conseqüentemente, expulsão de mão-de-obra) e bem assim, é ali também que tendem a ocorrer subdivisões de unidades rurais por proprietários em busca de outras atividades.<sup>25</sup>

No que se refere ao excedente urbano de trabalhadores, a fácil circulação da mão-de-obra numa economia com várias faces "modernas" e sem problemas raciais, lingüísticos, etc., opera como fator de uniformização de sua distribuição. Alguns fatores, no entanto, impedem uma distribuição desta ordem para os desempregados e subempregados urbanos, dentre eles: a diversidade de funções econômica das cidades, suas condições geográficas, de clima, etc. Assim, é evidente que cidades com funções eminentemente comerciais têm uma capacidade de assimilar subempregados muito maior que centros de funções, digamos, fundamentalmente

<sup>23</sup> Observe-se, a propósito, que o uso de "médias" torna-se então inteiramente inadequado. As disparidades seriam melhor apreciadas por uma análise estrutural, indicando: o peso relativo dos "bolsões" com relação ao emprêgo, ao produto, etc., das diversas regiões.

<sup>24</sup> É curioso observar que o poder competitivo, com relação a pequenos excedentes da unidade familiar rural, decorre, em última análise, de que seu funcionamento é pré-capitalista (não são pagos salários, podendo o homem trabalhar ainda quando sua produtividade marginal seja inferior ao respectivo custo de subsistência) e mesmo "pré-feudal" (não há qualquer "renda" em espécie ou moeda a ser paga pelo uso da terra).

<sup>25</sup> Naturalmente, os proprietários mais bem sucedidos constituem candidatos naturais e prioritários para a aquisição de terras. Daí concluir-se que estas só irão ao fracionamento (salvo disposição em contrário dos poderes públicos) quando, de fato, não interessarem à exploração comercial.

industriais (Volta Redonda, por exemplo). Quanto ao mais, facilidades de pesca e coleta de frutas, clima ameno, etc., são fatores que multiplicam as possibilidades de sobrevivência local daqueles sem colocação produtiva de caráter permanente.

Em suma, os diversos fatores que determinam a distribuição espacial dos excedentes de mão-de-obra urbano e rural respondem pelas disparidades nos índices econômicos médios das diversas regiões. É de notar-se, contudo, que à medida que se aprofunde o corte entre atividades que se organizem em função do mercado, submetendo-se aos critérios de racionalidade microeconômica e atividades que constituem essencialmente formas várias de auto-emprego, destinadas a garantir um mínimo de subsistência, perde sentido a clássica diferenciação regional brasileira. O conteúdo do histórico-geográfico, fundamento original das regiões, já terá sido superado tanto pela universalização de características modernas quanto pela generalização do problema da super-população.

#### DESENVOLVIMENTO "HORIZONTAL-INTERIOR" <sup>28</sup>

As indagações com respeito à futura estruturação espacial de nossa economia levam necessariamente a pensar nas imensas áreas do Brasil Central e da Amazônia ainda não integradas economicamente à nação brasileira. A preocupação com tais áreas provém, na realidade, de muitas fontes. Deixando de lado a motivação de caráter político, que se refere essencialmente à preservação da soberania nacional naquelas áreas, vamos abordar a questão pelo ângulo econômico.

As tendências anteriormente apontadas deixam entrever antes de mais nada, grandes dificuldades no que se refere ao emprego produtivo de mão-de-obra. Ora, tais dificuldades se acentuam em meio a uma nação dotada dos maiores espaços livres e acessíveis existentes sobre a terra. Não é, pois, surpreendente que cresça o interesse nacional pela ocupação de terras das regiões centro-oeste e norte. A par de uma visão elementar em termos de combinação dos fatores sobranes, mão-de-obra e terra, outras razões econômicas podem, crescentemente, apontar no sentido da expansão horizontal do sistema. Referimo-nos, inicialmente, à produtividade decrescente do emprego de capital em setores para os quais o mercado interno não oferece condições de escala econômica apropriada, sendo, por outro lado, difícil nosso acesso ao mercado mundial. Com

<sup>28</sup> Verificou-se recentemente no Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social, ILPES, um debate liderado pelo economista Carlos Matus, em torno do que seria uma estratégia de desenvolvimento orientada para o interior do continente. Devemos expressar aqui nosso débito para com o estimulante trabalho de Carlos Matus do qual tomaremos de empréstimo os termos "horizontal-interior" e "vertical-costeiro".

efeito, estaríamos hoje diante de problemas similares àqueles já há alguns anos enfrentados, por exemplo, pela economia chilena — o da insuficiência do mercado interno para a implantação de novos setores produtivos aliado à dificuldade para a conquista de mercados externos que permitissem a superação das limitações internas. Agrava a questão o fato de que, dadas as amplas dimensões da economia brasileira, a questão da escala só veio de fato a colocar-se em relação a setores extremamente complexos, para os quais dificilmente se pode escapar a um elevado grau de dependência tecnológica externa. Assim sendo, convém desde logo admitir que o porte mínimo destes investimentos, suas exigências em *know-how* e a conveniência (em certos casos a imperiosa necessidade) de contar-se com mercado externo praticamente impedem sua realização por empresas privadas nacionais. Fica, pois, a nação diante da necessidade de lançar-se em novos empreendimentos públicos de grande envergadura, ou submeter-se às decisões e política das grandes companhias internacionais. Mesmo em se tratando de inversões públicas, no entanto, mantém-se a curto e médio prazo não apenas o problema da escala quanto a questão da dependência tecnológica. Por outro lado, deve ficar claro que não se trata de optar entre capital estrangeiro e investimento público, pois a decisão só nos pertence no segundo caso, dado que nada pode garantir o comportamento de empresas cujas decisões respondem a uma política mundial de assiguação de recursos.

A parte os grandes investimentos supra-referidos, surgem as exportações como mecanismo de estímulo ao crescimento. Não podemos aqui entrar em considerações sobre o tema; lembramos, contudo, que os estudos de projeção e perspectivas, quer do comércio mundial de produtos primários, quer da exportação de manufaturas por países subdesenvolvidos, nada deixam entrever de animador.<sup>27</sup>

Assim, o desemprego, a baixa relação produto-capital dos novos (grandes) investimentos, a crescente insegurança que decorre da depen-

---

<sup>27</sup> O que não exclui, evidentemente, a possibilidade de obtenção de sucessos parciais localizados, capazes de abrir perspectivas para determinados ramos de áreas. A própria concentração de que parte nossa pauta de exportações sugere que a busca de novas oportunidades, amparada por instrumentos de política econômica mais flexíveis e abrangentes (anteriormente a política econômica no relativo ao setor primário só se interessava, de fato, pelas grandes culturas de exportação) deverá resultar na descoberta de possibilidades até o presente inexploradas. Isto não altera, contudo, o quadro global das possibilidades de exportação e, sobretudo, não permite confiar às exportações um papel relevante na dinâmica de nossas economias. Vide *Efectos de un programa regional de substitución de importaciones sobre la brecha del sector externo de América Latina*, ILPES, agosto de 1965 e documentos preparados pela secretaria da UNCTAD.

dência de decisões extranacionais e a ausência de uma saída "para fora", poderiam contribuir para uma guinada em favor do desenvolvimento do *hinterland*.

Todos estes elementos referem-se às possibilidades quantitativas do modelo costeiro. Haveria, no entanto, que adicionar que muitas de suas características estruturais têm sido sistematicamente condenadas, sem que disto resultassem quaisquer transformações de fundo. Ora, o pêso da história, traduzido na inércia das instituições e na impermeabilidade do sistema político, não deve reproduzir-se, integralmente, nas regiões incorporadas.

O desenvolvimento horizontal-interior não deixa de apresentar graves problemas, dentre os quais caberia, desde logo, arrolar: o custo das grandes obras de infra-estrutura exigidas pelo avanço, que poderia exigir um aumento considerável da carga fiscal e/ou a retomada do processo inflacionário;<sup>28</sup> a elástica e flexível capacidade de resposta da agricultura nas áreas já incorporadas, que não oferece maiores chances à agricultura do interior; finalmente, ainda que de fundamental relevância, destaca-se a necessidade de dispendiosos e demorados investimentos em pesquisa para reconhecimento e avaliação das efetivas possibilidades econômicas das novas áreas. Estas questões têm pêso e significado tanto maior quanto mais seriamente se busque impedir que a ocupação do interior e da Amazônia constituam mais um movimento predatório de incorporação (e destruição) de recursos naturais à base da dilatação da economia de coleta e agricultura de subsistência. Mesmo porque, este processo já se encontra em marcha (a rigor, desde a descoberta do Brasil) e se trataria justamente de, pela primeira vez, intensificá-lo, buscando daí derivar energia para o crescimento da nação.

A advertência de que o desenvolvimento do interior, justificável em muitos sentidos, não pode, contudo, explicar-se pelo lado da demanda, opera como pano de fundo nas considerações a seguir desenvolvidas. Sua consequência primeira é de que a interiorização do desenvolvimento não deve ser vista como um expediente de ampliação da oferta: não existe a demanda que o justifique. Assim sendo, não pode ser julgada, pelo menos em prazo relativamente curto, pelo acréscimo de produto a ser obtido. A interiorização só pode ser concebida e avaliada como um "projeto" de

<sup>28</sup> Notar que se trata de custos financeiros a serem cobertos pelo Estado — o que, possivelmente, implicaria em certo grau de redistribuição de rendas. Do ponto de vista real — em termos de fatores produtivos e insumos — no entanto, a economia parece bem aparelhada para empreender um vasto programa de interiorização.

fins múltiplos — dentre os quais contam-se, necessariamente, objetivos político-sociais.

As páginas que se seguem contemplam duas hipóteses de avanço no sentido da incorporação de nossos espaços vazios. A primeira consiste, basicamente, numa marcha para o oeste, através da qual a nação buscaria conjugar seus excedentes demográficos com os recursos naturais do Brasil Central, movimento a ser sustentado por um fluxo de investimentos capaz não apenas de aflorar as potencialidades do *hinterland*, como de atribuir-lhe certa dose de vida própria — o que exigiria, em princípio, uma renovação institucional, atingindo não apenas a estrutura fundiária, como as formas de associação das populações deslocadas. Na segunda hipótese, mais ousada e ao mesmo tempo mais racional (e atraente politicamente), tratar-se-ia de conjugar o avanço para o oeste (redefinido) com um vasto programa de ocupação da Amazônia.

Em nenhuma das hipóteses contempladas, o desenvolvimento interior supõe a formação de novas concentrações industriais. Muito pelo contrário, as atividades secundárias atribuídas às novas áreas compreendem apenas o processamento de produtos primários — agro-industriais — e as chamadas indústrias “residenciárias”, que acompanham, naturalmente, o surgimento de centros urbanos.<sup>29</sup> Esta é uma decorrência lógica da situação de “sobre-oferta” (primária e secundária) constatada na faixa costeira. O desenvolvimento interior, na medida em que acarretasse uma ampliação da oferta, seria orientado para o plano da produção primária, onde: é maior, por definição, o coeficiente natural e programável de auto-consumo; não são relevantes, em regra, as economias de escala. Finalmente, o desenvolvimento primário-interior poderia ser concebido como uma forma de divisão do trabalho tanto entre as regiões emergentes quanto para o Brasil como um todo.

Ganhando perspectiva e retomando a visão da economia brasileira em seu conjunto, vemos que a hipótese do desenvolvimento interior desponta, justamente, na fase em que a moderna indústria brasileira começa a atingir as economias regionais. Ora, neste crítico período, em que busca o Nordeste afirmar-se como subcentro industrial, em que o extremo-sul atravessa uma fase difícil que decorre, entre outros motivos, da necessidade de redefinir-se industrialmente diante do mercado nacional (unificado) de manufaturas, a abertura espacial da economia brasileira

<sup>29</sup> Eventualmente, poderiam justificar-se, no entanto, grandes projetos singulares de transformação de recursos minerais. Em seu favor apontam a melhoria da infra-estrutura e o maior conhecimento dos recursos naturais do interior.

deveria servir de desafogo, atribuindo uma margem de "folga" para a acomodação das áreas desde já candidatas a subpólos industriais.

*Desenvolvimento interior com pólos urbanos-rurais*

A "marcha para o oeste" é uma aspiração recorrente na história do Brasil. Em vários momentos chegou a empolgar seus mandatários e a sensibilizar a opinião pública, retrocedendo, depois, em favor de grandes projetos "costeiros".<sup>30</sup>

Outrora, na fase de rápida expansão do mercado internacional para bens primários, as dificuldades de exportação a partir do Brasil Central decorriam, antes de mais nada, das tremendas dificuldades de transporte que oneravam proibitivamente os custos de outros bens que não os metais e as pedras preciosas. À parte a dimensão política, traduzida na disposição de arcar com o ônus representado por vultosos pré-investimentos, a grave questão que subsiste no presente, para a incorporação de novas áreas, é a suficiência, *latu sensu*, da economia costeira (combinada com as fracas perspectivas do mercado externo). Nem mesmo a hipótese (irrealista) de um traslado maciço de mão-de-obra da "costa" para o interior, capaz de diminuir substancialmente a mão-de-obra agrícola na primeira região, daria grandes oportunidades à agricultura interiorana: as velhas e novas regiões da costa seriam perfeitamente capazes de manter sua produção via incorporação de recursos técnicos...

Diante de tal quadro, é necessário aceitar, de início, que o desenvolvimento interior exige a criação de mercado local (o que não impede, evidentemente, que se busque explorar tôdas as possibilidades de venda para a costa e o exterior). O problema, então, se redefine em termos mais precisos: a mera drenagem de mão-de-obra da faixa costeira, destinada a combinar-se com os recursos naturais do interior, não permite, em qualquer sentido, o afloramento das forças econômicas latentes na nação. O efetivo aproveitamento dos espaços mediterrâneos e, bem assim, a assimilação de mão-de-obra com padrões razoáveis de produtividade, supõe uma estratégia pela qual os investimentos em meios de transporte e comunicação,

<sup>30</sup> A rigor, a antevisão das possibilidades do interior e a crítica da permanência na costa se verifica desde os primeiros momentos da formação brasileira. É bem conhecida a condenação por Frei Vicente do Salvador da prática colonial portuguesa, que não levava ao efetivo aproveitamento das terras: "contentam-se de as andar arranhando como caranguejos". Uma verdadeira campanha pela ocupação do oeste chegou a ser lançada pelo Estado Novo (vide, em particular, pronunciamentos de Vargas em 1938). Desde a arrancada para Brasília e a construção das primeiras grandes rodovias interioranas, porém, o avanço para o *hinterland* deixou de constituir-se numa aspiração remota, surgindo como uma hipótese plausível de orientação do desenvolvimento brasileiro, diante da qual terão que tomar posição, atribuindo-lhe maior ou menor realce, maior ou menor ênfase, as correntes políticas do país.

equipamento urbano, investigações tecnológicas e até mesmo a criação de novas instituições se orientam no sentido de permitir um elevado grau de auto-sustentação regional. De fato, o atendimento da questão deve partir de suas raízes: trata-se de aproveitar recursos humanos e naturais de que prescinde o Aparelho Produtivo nacional para o atendimento da demanda com que se defronta e que por isto mesmo devem, reciprocamente, valorizar-se. O fator a ser considerado escasso, no caso, é a capacidade de investimento, tendo os demais, em regra, baixíssimo custo de oportunidade.

O precedente histórico mais interessante, talvez, para a compreensão do problema em tela é o das áreas do oeste americano, em que os pioneiros viviam em meio à fartura, defrontando-se, porém, com o grave problema de não ter o que vender — quer entre si, pois tinham produção similar, quer para a costa, dados os custos de transporte e a oferta (também) elástica de alimentos naquela região. O relativo bem-estar das populações ali instaladas, o estímulo que esta região vem a significar posteriormente para o desenvolvimento americano e a própria solução encontrada para seu problema básico (mercado) sugerem-nos algumas observações.

A fartura em meio à qual vivia o pioneiro decorria não apenas da fertilidade generalizada do solo, como da estrutura fundiária, baseada em unidades familiares. A importância dêste último elemento decorre da própria insuficiência da demanda monetária de produtos agrícolas. Isto porque o valor de mercado que os trabalhadores pudessem engendrar estava limitado pela insuficiência da demanda — em consequência, o volume do emprêgo e o nível salarial seriam extremamente reduzidos se determinados pelas forças de mercado. Em outros termos, a produtividade marginal monetária mostrava-se rapidamente declinante, atingindo o nível de subsistência muito antes de ocupada tôda a mão-de-obra. A produtividade marginal real, no entanto, apresentava-se praticamente constante — dada a disponibilidade ilimitada de terras férteis. Em tais condições, a orientação capitalista-pagamento de salários, segundo produtividade marginal (nominal) — seria um terrível entrave à expansão do produto e do emprêgo.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Georgescu-Roegen mostrou recentemente que o regime salarial em áreas superpovoadas impede a maximização do produto. No caso aqui apresentado, creio que a limitação do sistema capitalista-salarial é ainda muito mais grave. A questão tem outra natureza e o problema, talvez inédito na literatura econômica, é o da limitação imposta por um regime que se orienta pelo mercado para o desenvolvimento de uma região que dispõe de tudo, menos de mercado. Vide GEORGESCU-ROEGEN, N. *Economic Theory and Agrarian Economics*, em *Agriculture in Development* — Eicher Witt.

Outra lição da experiência americana, é a eficiência e capacidade de adaptação exibidas por lavradores de um padrão cultural elevado, detentores dos mais avançados conhecimentos agrônômicos na época. Provinham êles, em boa medida, de regiões onde se verificara a expropriação das pequenas e médias propriedades camponesas mediante movimentos de *enclosure* ou fenômenos semelhantes explicados, em regra, pela consolidação da grande propriedade rural. (Evidentemente, a proveniência de atividades artesanais também favorecia a sociedade emergente.) Em suma, o pioneiro era freqüentemente um homem decaído, em busca de reconquista de *status* e riqueza. Não se pode esperar uma *performance* semelhante de homens secularmente espoliados — ex-escravos — que, em regra, até o presente, foram mantidos a nível de subsistência no ambiente atrasado de nossas fazendas.

As observações anteriores advertem não apenas quanto à necessidade de grandes gastos com recursos humanos como, talvez, da necessidade de seleção de candidatos — com aproveitamento preferencial daqueles com prática de gestão, oriundos das zonas de pequenas propriedades e mesmo minifundiárias.

A necessidade de construção de obras públicas, implantação de cidades, etc., — tudo isto garantindo mercado para a produção agrícola regional — indica que o desenvolvimento horizontal-interior não apenas se traduziria em estímulo para o setor produtor de bens de produção da economia, como reestruturaria a respectiva demanda induzindo, em conseqüência, alterações no parque manufatureiro da costa. Assim, seria notòriamente incrementada a procura de materiais de construção, equipamento mecânico pesado, material elétrico, etc. A “costa” desfrutaria, pois, de uma vigorosa demanda no que se refere a certos ramos produtivos.<sup>32</sup> Por outro lado, a própria saída de mão-de-obra para o interior poderia acelerar a tecnificação da agricultura costeira, o que, naturalmente, aumentaria suas conexões com a indústria local. Os estímulos ao avanço tecnológico da agricultura costeira, aliás, teriam por resultado o refôrço da corrente migratória leste-oeste, o que, mais uma vez, estimula a tecnificação num movimento cumulativo de redistribuição (e maior aproveitamento) global dos fatores produtivos da nação.

Finalmente, é ainda a experiência americana que nos indica que a efetiva solução do problema da insuficiência (não keynesiana, como já

<sup>32</sup> A devida apreciação das implicações de um acréscimo da demanda de bens de produção assim estruturado, exigiria o conhecimento da capacidade ociosa existente nos ramos implicados, suas interrelações com o Aparelho Produtivo interno, as necessidades de complementação externa, etc.

foi assinalado) da demanda, é a divisão nacional (ou internacional) do trabalho, caminho mais curto para a obtenção de mercado para os excedentes agrícolas inevitáveis numa sociedade equipada (fatorial e institucionalmente) para produzir mais do que pode vender. De fato, foi a especialização do sul dos EEUU na exportação de matérias-primas e a relativa concentração do litoral-centro e nordeste em funções secundárias e terciárias que (antes da abertura para o mercado mundial, verificada apenas na segunda metade do século XIX) permitiu uma progressiva "atualização" do potencial produtivo do *hinterland* norte-americano.<sup>33</sup>

### *Desenvolvimento Interior Integrado*

A especialização regional característica da agricultura e das regiões brasileiras na fase pré-30 não conseguiu definir-se à medida que se voltava a economia para o seu próprio mercado. A difícil questão da superabundância de terras e homens permitiria, contudo, um início promissor de divisão nacional do trabalho, se a ocupação do Brasil Central deixasse de ser um projeto independente e passasse a depender de um esforço maior: o entrosamento da economia amazônica no contexto brasileiro.

O conhecimento que temos desta área é por todos considerado precário. Não cabe, contudo, dúvida de que seu solo não se mostra, em regra, indicado para as práticas agrícolas correntes no país; a massa vegetal amazônica constitui, por outro lado, certamente, uma reserva inestimável para explorações múltiplas que supõem, no entanto, grandes investimentos em pesquisas destinadas a desvendar suas características e possibilidades. Assim, a incorporação da Amazônia à economia brasileira deve partir da premissa realista de que sua ocupação constituiria um vasto programa subsidiado, concentrado sobre pontos privilegiados com relação aos meios de transportes (existentes e programados) e tendo em vista, primeiramente, a exploração, *latu sensu*, dos recursos florestais. Os investimentos públicos na área deveriam distribuir-se basicamente em três planos: obras de infra-estrutura (portos fluviais, estradas, etc.); construção civil (habitações, facilidades urbanas, etc.); e pesquisa. Assim, concebida, a ocupação constitui, de fato, um processo de integração: enquanto os gastos com equipamentos e demais manufaturas constituiriam estímulos para as regiões industrializadas, a demanda de alimentos por parte das populações trasladadas incidiria predominantemente sobre o Brasil Central. Esta região encontraria então, desde logo, uma atenuante para

<sup>33</sup> Vide, por exemplo: NORTH, Douglas C. Especialização Regional e Crescimento Econômico dos EUA no século XIX, *Revista Brasileira de Economia*, set. 1961.

seu problema maior: mercado. Conseqüentemente, o esforço nacional visando a atribuir-lhe uma elevada dose de auto-sustentação (implicando em obras públicas, estabelecimento de núcleos urbanos, subsídios para o aproveitamento de determinadas possibilidades industriais, etc.) poderia ser substancialmente minorado.

Evidentemente, esta alternativa mais complexa exige um grande avanço nos sistemas de transporte, terrestre, fluvial (alguns dos rios que compõem a bacia amazônica têm sua nascente no Brasil Central) e marítimo (cabotagem), condição para que se atinja o elevado grau de interconexão espacial exigido por esta solução integrada. O centro-oeste poderia, então, guardar como característica básica a de uma sociedade eminentemente agrária, extensivamente explorada visando à exportação de excedentes alimentares para a Amazônia e demais mercados — com o que seriam financiadas suas aquisições de manufaturas da região costeira.

Em função de considerações várias, seria programada a instalação de indústrias processadoras dos alimentos e matérias-primas oriundas do Brasil Central nesta mesma região, ou na Amazônia — neste último caso, visando a engendrar emprego produtivo local e diminuir o ônus da região para o resto da nação.

À medida que se descobrissem possibilidades que confirmassem o estado primário exportador do desenvolvimento amazônico, seria intensificado o traslado de pessoas, mantendo-se assim relativamente constante, durante um longo período, o custo da região para o resto do país. Evidentemente, a ampliação da economia amazônica, assim entendida, mantém sob pressão determinados ramos do complexo industrial costeiro, e incrementa as possibilidades primárias do Brasil Central.

Eventualmente, em função do sucesso da economia “aberta” da Amazônia, poderia ser atingida uma situação de “equilíbrio” estrutural, com elevado grau de organicidade na economia nacional: a “costa” monopolizando as indústrias metalo-mecânicas, química pesada, etc., dotada de uma agricultura modernizada e de um poderoso aparato financeiro; o centro-oeste funcionando como celeiro da Amazônia e, na medida do possível, iniciando exportações para o resto do mundo; a Amazônia suprindo a nação e os mercados externos com seus produtos especializados. A nação teria, com isto, atingido um elevado grau de coesão interna e a pobreza, na medida em que subsistisse, seria unicamente explicada por sua estrutura político-institucional e não mais pelo flagrante desperdício de fatores existentes e em processo de agravamento na atualidade.