FRONTEIRA AGRÍCOLA E POPULAÇÃO ATIVA

1. Os setores da atividade agrícola;
2. O papel da fronteira agrícola.

Pedro Calil Padis *

"Un homme pauvre qui ne tire de la terre par son travail que des denrées de peu de valeur, qui s'en nourrit, qui n'achète rien et ne vend rien, ne travaille que pour lui seul: il vit dans la misère; lui et la terre qu'il cultive ne rapportent rien à l'état."
François Quesnay

O Brasil é um país que conhece intensos movimentos migratórios internos. Para se ter uma idéia da importância desses deslocamentos de população, basta lembrar que, em 1970, 1/3 da população brasileira não habitava mais as suas cidades de origem.

Uma parte considerável desses movimentos migratórios ocorre no *interior* do mercado de trabalho, cujas causas têm sido bastante estudadas.[1] No entanto, uma outra parte desses movimentos de população se dirige para áreas do território ainda desocupadas. Portanto, esses movimentos populacionais se processam no *exterior* do mercado de trabalho, isto é, nas regiões que se convencionou chamar de "fronteira agrícola". Sabemos que tais deslocamentos populacionais são muitas vezes considerados como simples movimentos migratórios, porém quer-nos parecer que eles apresentam certas características e conseqüências completamente diferentes dos movimentos migratórios ordinários.

De um modo geral, não se ressaltam senão os aspectos positivos e pioneiros do avanço da fronteira agrícola. Embora estes sejam bastante consideráveis, não se pode ignorar os aspectos negativos do rápido alargamento do território ocupado.

1. OS SETORES DA ATIVIDADE AGRÍCOLA

Os países subdesenvolvidos podem ser classificados como aqueles que apresentam uma economia pouco diversificada e pouco complexa. De modo geral, esses países apresentam o setor primário muito importante, o terciário que se comporta como tributário do primário e, finalmente, o secundário pouco desenvolvido e, na quase totalidade das vezes, extremamente dependente, financeira e tecnologicamente, do exterior.

Até época bastante recente, na grande maioria desses países, a aceitação da divisão internacional do trabalho, imposta pelos economicamente dominantes, acentuou a oposição de dois grupos de países: de um lado os industria-

* Ex-professor da EAESP; Doutor em Economia pela PUCSP; diplomado de Estudo Superiores pela Universidade de Paris. Atualmente prepara a tese de Docteur d'État às Sciences Economiques, na Universidade de Paris, sob a direção do Prof. Celso Furtado.

lizados e de outro os agrícolas. No Brasil, essa aceitação foi tal que ainda há quem diga que ele é um país "essencialmente agrícola". Ainda no começo deste século, um ministro da Fazenda, Joaquim Murtinho, encontrava eco ao afirmar que "os brasileiros eram inferiores aos norte-americanos, do ponto de vista da raça e da força. Por isso, o desenvolvimento industrial não é possível no Brasil".[2] E como gozava de "autoridade científica" junto aos mais altos poderes decisórios da jovem República, ele praticamente destruiu a atividade industrial existente, crendo que, ao reforçar o setor agrícola, estava ajudando o Brasil a satisfazer sua vocação de "país agrícola".

É somente com a deterioração das relações de troca afetando os produtos primários, sobretudo a partir de 1929, que essas idéias começam a mudar. No caso brasileiro, o surto industrial da década dos 30 e(sobretudo, a corrida desenvolvimentista e industrializante dos anos 50 modificaram sensivelmente as políticas adotadas: se antes era preciso concentrar-se na atividade agrícola, por essa época, era a atividade industrial que atraía todos os esforços.

Não há dúvida de que é a industrialização o meio mais rápido de desenvolver um país e que a situação dos países que ainda dependem consideravelmente da agricultura não é das mais favoráveis. Entretanto, não se pode com isso admitir que agricultura é sinônimo de subdesenvolvimento.

Sabe-se que a partir da II Guerra Mundial, vários países da América Latina conheceram uma rápida expansão industrial. No entanto, a quase totalidade deles conheceu, durante grande parte dos anos 60, uma certa desaceleração das taxas de crescimento.[3]

A razão fundamental dessa queda é justamente a forma de industrialização adotada: produção de uma gama enorme de produtos de consumo, sem levar em consideração a efetiva capacidade do mercado interno e com um brutal processo de concentração de renda.

Indiscutivelmente, uma das razões fundamentais desta concentração de renda é o relativo desprezo do setor primário. De fato, durante todo o tempo, considerou-se que o desenvolvimento da agricultura seria uma "conseqüência natural" do desenvolvimento industrial. Porém, em economia não há milagres: a agricultura não pode desenvolver-se na ausência de uma política bem determinada, sobretudo se se considera que o processo de industrialização empobreceu boa parte da população rural.

No interior do setor agrícola de um país subdesenvolvido, podemos identificar três subsetores, cujos características principais não são sempre as mesmas e cuja importância para a economia no seu conjunto pode variar segundo o comportamento dos mecanismos internos e/ou internacionais. Assim sendo, temos: a) o subsetor que produz para o mercado internacional; b) o subsetor que produz para o mercado interno; c) o subsetor de subsistência. Examinemos rapidamente as características de cada um desses setores.

O ramo que produz para exportação tem, normalmente, uma importância considerável para os países subdesenvolvidos, isto é, se o país em questão é muito dependente da exportação de um ou de alguns produtos agrícolas, esta produção torna-se a atividade condutora de toda a economia.

Esta importância decorre de vários fatores: é o setor exportador que assegura a possibilidade de importação da maior parte ou mesmo da totalidade dos produtos industrializados. De certa maneira, pode-se dizer que o setor agrícola de exportação "substitui" a atividade industrial do país.

Por outro lado, esse ramo da atividade econômica é, freqüentemente que apresenta os mais altos níveis de rentabilidade econômica no interior do país. Por essa razão, tem lugar uma considerável concentração de recursos financeiros, econômicos e humanos o que, algumas vezes, provoca a superprodução e, por conseguinte, a baixa dos preços no mercado internacional. A menos que fatores exógenos provoquem uma transformação — como foi o caso da crise de 1929 — essa concentração de recursos engendra uma diversificação muito fraca da produção; por conseguinte, uma insatisfação da demanda de vários produtos, entre os quais, certos produtos agrícolas.[4]

Finalmente, o setor terciário, na sua quase damente — é estabelecida em função dessas totalidade, é tributário do setor agrícola de exportação. Com efeito, o setor bancário, a administração pública, os serviços de transporte, o próprio orçamento nacional, não são senão funções das exportações. Além disso, grande parte da infra-estrutura — a rede viária, nota-exportações.

Não obstante, o setor agrícola de exportação é, ele mesmo, uma função do mercado interna-

cional, isto é, do comportamento da demanda externa: se as quantidades procuradas ou os preços aumentam no mercado exterior, o setor de exportação apresenta uma tendência à expansão; o que provoca uma elevação geral do nível da atividade econômica em seu conjunto, no interior do país. Nesse caso há uma nova concentração de recursos na atividade exportadora, que se traduz, ordinariamente, por um aumento dos investimentos no setor.

Teoricamente, tem-se necessidade de capitais financeiro e técnico, de força de trabalho e de novas terras (ou de recuperação daquelas existentes), para fazer crescer a produção agrícola. Todavia, em certos países — e o Brasil é um excelente exemplo — onde o tamanho do território é de grandes proporções, a produção agrícola pode se fazer de forma largamente extensiva. Assim, as necessidades de capitais financeiro e técnico se reduzem enormemente. Como o preço da terra não é muito elevado, é mais fácil e mais vantajoso aumentar a área cultivada e, dessa maneira, fazer crescer a produção física, do que adotar técnicas e métodos que aumentariam a produtividade, seja pela mecanização, seja por investimentos de recuperação do solo.

Portanto, quando se fala em concentração de fatores de produção, pensa-se, sobretudo, na força de trabalho, ou seja: o setor agrícola de exportação, durante as fases de expansão, atrai uma quantidade crescente de população ativa. Ocorre, porém, que nem sempre o país ou a região que conhece essa expansão tem uma disponibilidade suficiente de força de trabalho para fazer face a essa expansão de demanda.

É exatamente essa situação que dá lugar aos movimentos de população, por vezes muito consideráveis. No caso brasileiro podem-se encontrar vários exemplos de situações como esta. Durante o ciclo açucareiro (1532-1680), assim como no da mineração (1700-1780), as necessidades de força de trabalho foram satisfeitas pela "importação" de escravos africanos. Na época em que a atividade cafeeira se expandia muito rapidamente e a força de trabalho escrava era insuficiente (a partir de 1850), o País criou condições à imigração européia.[5]

Porém, a partir do momento em que o País passou a dispor de uma oferta potencial de força de trabalho, as necessidades do setor de exportação começaram a ser satisfeitas por uma redistribuição interna da população. Isto é, os movimentos migratórios internos começaram a substituir as correntes de população vindas do exterior.

Este fenômeno de atração de mão-de-obra pelo setor em expansão não encontra, entretanto, uma contrapartida se a situação é a inversa: quando a demanda internacional apresenta um movimento de retração, não se pode dizer que os movimentos migratórios seguirão um "caminho de volta". A população não pode voltar às suas origens. Ocorre então um remanejamento na distribuição dessa população ativa, seja entre os setores de atividade econômica, seja no interior do território.

É exatamente o grau de complexidade e de diversificação da economia que determinará a direção que deverá tomar esta força de trabalho tornada excedente. São as características da economia que determinarão se esta população permanecerá no setor rural ou se ela se dirigirá aos setores urbanos.

Se a economia tem apenas o setor de exportação, a retração deste último provocará uma regressão do conjunto da economia às atividades de subsistência. Foi esse, mais de uma vez, o caso no Brasil. Um dos exemplos mais vivos é o período que se seguiu à decadência do ciclo açucareiro.[6]

Contudo, se a economia for dotada de um certo grau de diversificação, com um mercado interno consistente, a retração do setor externo pode criar condições favoráveis ao crescimento econômico, isto é, ao alargamento das atividades existentes e mesmo ao aparecimento de outras. Isto significa diversificar a produção, sobretudo a industrial, desde que a manutenção de um fluxo monetário seja possível.[7]

As conseqüências provocadas por estas duas situações-limite são, evidentemente, muito distintas.

A regressão ao estágio de subsistência significa o desaparecimento quase completo do fluxo monetário e, portanto, de uma grande parte do comércio de mercadorias. Inversamente, a expansão do setor de mercado interno significa, normalmente, uma realocação de recursos, o que, via de regra, aumenta a produtividade global da economia.

O subsetor agrícola que produz para o mercado interno tem um comportamento que, sob certos aspectos, difere muito daquele do setor agrícola de exportação.

Com efeito, o subsetor para o mercado interno deve satisfazer uma dupla demanda: a de produtos de alimentação e a de matérias-primas para a indústria de transformação. É muito difícil precisar a cada momento qual destes dois componentes da demanda global de produtos agrícolas é o mais importante.

De qualquer modo, porém, pode-se dizer que a produção agrícola para o mercado interno é muito mais diversificada que aquela para o mercado internacional, o que não constitui novidade. Porém, é preciso sublinhar que isto se constitui num fator importante, à medida que se traduz numa certa "estabilidade" ao setor agrícola de mercado interno. É evidente que este setor pode sofrer as conseqüências de uma retração da demanda internacional de produtos agrícolas. Mas, mesmo assim, de forma indireta, isto é, como conseqüência de uma baixa do nível de poder de compra da população. No entanto, a expansão deste setor pode-se dar de forma mais constante, dado que, em condições normais, a demanda interna de produtos agrícolas é bastante "estável", pois poucos são os produtos agrícolas de alimentação — notadamente em países subdesenvolvidos — que apresentam grande elasticidade de demanda. Pode-se mesmo dizer que as oscilações para cima ou para baixo da produção, dos lucros e da produtividade do setor agrícola de mercado interno são muito mais um fato do comportamento da oferta que da procura. Esta, evidentemente, tem uma influência enorme sobre as dimensões da produção. Se, por exemplo, a repartição da renda nacional apresenta uma tendência a tornar-se cada vez mais desigual, a demanda de produtos agrícolas não evoluirá senão muito lentamente. Portanto, a "satisfação" das necessidades traduzidas por uma procura efetiva pode ser obtida sem grandes problemas para a oferta.

No caso brasileiro, por exemplo, onde a concentração da renda é extremamente acentuada, a satisfação da demanda de produtos de alimentação é proporcionada por uma atividade agrícola, cuja evolução é quase nula. É um erro grosseiro afirmar que o setor agrícola é eficaz simplesmente porque ele é capaz de satisfazer a demanda efetiva.[8] Como o nível de preços agrícolas segue aproximadamente o nível geral de preços e como, de modo geral, a demanda global de produtos agrícolas aumenta a uma taxa aproximativamente igual à do crescimento demográfico, o subsetor agrícola de mercado interno tem uma renda que, embora relativamente decrescente em relação à renda nacional, é crescente em termos absolutos reais. Esta situação, aliada à crescente concentração da renda em mãos dos proprietários, aniquila qualquer interesse em fazer evoluir a atividade agrícola.

Considerando-se, como já se assinalou, que a grande maioria dos produtos agrícolas conhece uma demanda caracterizada por uma muito fraca elasticidade-renda, fica evidente que o desenvolvimento do setor agrícola não decorre forçosamente do desenvolvimento industrial do país, se os resultados desse desenvolvimento beneficiam apenas uma pequena parcela da população.

Sabe-se que o nível de vida das populações subdesenvolvidas é muito baixo. E, apesar disso, a taxa de crescimento da produção agrícola para alimentação (a parte reservada ao mercado interno) é muito baixa. De fato, no caso brasileiro, ela se coloca muito abaixo da taxa global de crescimento e, em alguns casos, mal acompanha a taxa de crescimento demográfico.[9]

Isto posto, pode-se afirmar que, em certas condições, o setor agrícola para o mercado interno não é capaz de absorver a força de trabalho "liberada" pelo setor agrícola de exportação. O setor de mercado interno, na melhor das hipóteses, absorve a força de trabalho que se dirige "normalmente" para ele. Podemos encontrar um exemplo muito ilustrativo do que se afirma, observando o desemprego provocado na região norte do Paraná, quando da adoção do programa de erradicação do café, em 1965/66.

Desde que isto é verdade, admite-se facilmente que o excedente de força de trabalho, criado pela retração do setor exportador e/ou pela incapacidade de absorção do setor de mercado interno, irá engrossar as correntes do êxodo rural ou será absorvido pelo setor de subsistência.

Há ainda outro aspecto importante a ser considerado e que se refere ao mesmo tempo ao setor agrícola de mercado interno e ao setor agrícola de exportação: é a estrutura da propriedade da terra.

Na maior parte dos países subdesenvolvidos — e o Brasil não constitui, em absoluto, uma exceção — a propriedade da terra, assim como a repartição da renda nacional são muito concentradas. Grande parte, portanto, da área cultivada — isto é, da parte do território efetivamente integrada no mercado nacional — per-

tence a um pequeno número de pessoas. É evidente que estes proprietários detêm grandes fazendas, cuja produtividade não é sempre proporcional nem à qualidade das terras — quase sempre as melhores — nem ao tamanho da propriedade. De fato, podemos dizer que nesses casos há um desperdício do fator capital.

De outro lado, temos um enorme número de proprietários agrícolas que dispõem tão-somente de uma pequena parte da superfície cultivada. Nestes casos fica bem claro que, em termos de tamanho, cada unidade produtiva é demasiado pequena e que pelos efeitos do processo de herança, o tamanho médio destas propriedades tende a diminuir. O que se observa, então, é um desperdício do fator trabalho.

Do ponto de vista da população ativa, as conseqüências diretas destes dois tipos de propriedade são muito diferentes.

No caso das grandes propriedades, encontramos uma população de empregados, cujo efetivo depende do tipo de atividade agrícola. Se se produz café, por exemplo, o efetivo empregado é bastante elevado, porque este produto exige um grande e mais ou menos constante contingente de força de trabalho. No entanto, se a atividade é a pecuária, a situação é completamente diferente. A criação de novos empregos é praticamente nula. Lamentavelmente, no caso brasileiro, podemos observar uma tendência muito nítida à substituição de certas áreas de lavoura por áreas de pastagem. A gravidade desta substituição é consideravelmente maior quando a qualidade dos solos é alta, e a densidade demográfica na região é elevada. O aparecimento deste fenômeno é seguido de uma "expulsão" de população.

De modo geral, portanto, a grande propriedade não é capaz de absorver uma quantidade de força de trabalho proporcional à importância relativa desta propriedade sobre a área total cultivada, seja porque aí se desenvolvem atividades que empregam muito poucas pessoas, seja porque a grande propriedade não é inteiramente aproveitada, o que a torna improdutiva.

No entanto, no caso da pequena propriedade — e que se torna cada vez menor por efeitos de herança — o fenômeno é diferente. Em razão de ter-se tornado muito pequena, a propriedade não é mais capaz de oferecer oportunidades de trabalho ao conjunto das pessoas aí residentes (normalmente, uma família). Observa-se, então, uma baixa da produtividade do trabalho e, conseqüentemente, uma baixa no nível de vida do grupo. Este fenômeno, por sua vez, provoca também uma "expulsão" de população e, desta vez, quase sempre dos mais jovens.

Para a população expulsa da zona rural, não se apresenta senão uma única e velha alternativa: migrar para a cidade e tentar um emprego nos setores urbanos da atividade econômica ou continuar na atividade agrícola, mas num outro ponto do território.

A segunda hipótese é, para certos grupos, a única possível. Partem eles, então, para outros cantos do País, procurando ser aproveitados nas atividades agrícolas existentes. Se não encontram trabalho, deslocam-se para regiões ainda não habitadas, onde vivem, durante certo tempo, no setor de subsistência.

O setor de subsistência é, portanto, uma espécie de reservatório de força de trabalho. Nos países subdesenvolvidos e, segundo o grau de subdesenvolvimento, este subsetor agrícola tem importância e função diferentes. Vejamos então o que se entende por "subsistência".

Consideramos como subsetor de subsistência o conjunto das atividades agrícolas cujo fim essencial é prover dos produtos necessários ao seu autoconsumo o grupo de população que aí trabalha.

Embora de forma esporádica uma parte da produção possa ser vendida no mercado interno, este fato não é capaz de justificar o conjunto das atividades. Quer-se dizer, portanto, que as relações e os laços do setor de subsistência com o de mercado são frágeis.

Desde que aceitemos este conceito de economia de subsistência, podemos avançar na observação de alguns aspectos do comportamento deste subsetor.

No caso brasileiro, encontramos um setor de subsistência que evoluiu consideravelmente, quer quanto ao seu comportamento, quer quanto às suas características.

Se considerarmos, por exemplo, o período compreendido entre o fim do ciclo açucareiro, por volta de 1680, e o início do ciclo mineiro, em torno de 1700, veremos que, durante estes dois decênios, a quase totalidade da população, anteriormente empregada na atividade açucareira, não produzia senão uma quantidade de bens apenas suficiente à sua sobrevivência. Aliás, a inexistência de um mercado interno não oferecia alternativa.[10]

Fenômeno semelhante pode ser identificado, aproximadamente um século mais tarde, no momento da conclusão do ciclo do ouro.

No entanto, o fenômeno apresenta características diferentes a partir do momento em que começa a formação de um conjunto de força de trabalho assalariado. As relações de trabalho e a repartição da renda, como conseqüência da existência de um salário, vão transformar-se em novos parâmetros do problema da incapacidade do sistema econômico em absorver toda a oferta de força de trabalho.

As crises estruturais e/ou conjunturais da economia vão obrigar esta mão-de-obra, tornada ociosa, a procurar novas formas de sobrevivência.

Como o conjunto econômico, organizado em função dos mercados nacional e internacional não é capaz de fornecer os meios de manutenção a boa parcela da população ativa, esta vê-se obrigada a criar, por si mesma, de forma direta e fora do mercado, os bens necessários à sua própria subsistência.

Como a terra, na parte já ocupada do território, pertence a proprietários que, mais ou menos, bem ou mal, a exploram e como os setores urbanos não são capazes de absorver mais mão-de-obra, esta população, cuja força de trabalho tornou-se excedente, não tem outra alternativa senão a de partir em direção das partes do território total ou parcialmente não ocupadas. A primeira grande conseqüência deste fato é um alargamento da ocupação efetiva do território, simultâneo à redução das pressões sobre o mercado de trabalho.

2. O PAPEL DA FRONTEIRA

O que é preciso assinalar, portanto, é que nestas condições a política de emprego de um governo torna-se fácil. Ou, mais precisamente, nos países cuja fronteira agrícola ainda não foi definitivamente fixada, existe sempre a possibilidade de conduzir a parte excedente da força de trabalho a fazer avançar a fronteira agrícola.

Este fenômeno, evidentemente, pode ser determinado por várias razões diferentes: ele tanto pode resultar de uma ação deliberada dos poderes públicos e/ou de grupos privados, como ser um movimento mais ou menos "espontâneo" da população.

No caso brasileiro, o deslocamento da fronteira agrícola é um fenômeno mais ou menos contínuo depois de, aproximadamente, um século e meio, mas cujas causas determinantes foram as mais diversas.

O estado do Paraná é um bom exemplo demonstrativo do que se diz. Sua região norte foi ocupada em razão da conjugação de alguns fatores, sendo os dois mais importantes a crise sofrida pela atividade cafeeira durante os anos que se seguiram à crise de 1929 e a organização de uma empresa imobiliária, cuja política de vendas favoreceu, de certa forma, mesmo àqueles que não tinham grandes recursos. Por outro lado, a infra-estrutura estabelecida e a evolução, seja da economia brasileira, seja do mercado internacional do café, favoreceram a integração mais ou menos rápida desta região no conjunto da economia do País.

Em outra região deste mesmo estado, a sudoeste, o fenômeno teve características muito diferentes. Do começo do deslocamento da população à integração da economia local às economias do estado e do País, o processo de ocupação foi muito mais difícil e irregular que aquele da região norte. Pode-se mesmo afirmar que, contrariamente ao que se deu nesta região, a ocupação do sudoeste foi marcada desde o começo pelo problema da terra: o tamanho e a estrutura da propriedade e a luta desigual entre pequenos e grandes proprietários.

Um único aspecto é comum aos dois movimentos. Ambos foram resultantes de crises que se manifestaram no setor agrícola e ambos funcionaram como "válvulas de segurança" de uma situação que tinha se tornado difícil. Se não tivesse sido possível deslocar a fronteira agrícola na época dessas duas crises, as pressões sociais teriam sido muito mais fortes.

Sabe-se que o subemprego, o desemprego disfarçado, o sazonal ou o aberto são alguns dos problemas que se colocam sempre a qualquer economia. As nações de capitalismo evoluído, isto é, os países capitalistas desenvolvidos, encontraram uma possibilidade de sustentar os seus desempregados. É preciso assinalar, entretanto, que o desemprego neles representa um custo social que, por vezes, torna-se bastante considerável.

É evidente que, por maiores razões, o problema do desemprego, sob todas as suas formas, se apresenta nos países subdesenvolvidos. As soluções encontradas por estas nações são as mais diferentes possíveis. Desde a solução "clássica", que se resume em "exportar" para os países desenvolvidos uma parte da força de traba-

lho excedente, até à redução da idade de aposentadoria, podemos encontrar um leque enorme de "soluções".

No primeiro caso, os exemplos são muito numerosos, sejam de países europeus, tais como Portugal, Espanha, Iugoslávia; sejam de africanos como Argélia, Marrocos, Tunísia; ainda de latino-americanos, como Porto Rico e México. No segundo caso, na América Latina, o exemplo do Uruguai é muito significativo.

Contudo, o que nos importa realmente é ver que o Brasil é um caso que apresenta características muito específicas.

Apesar da elevada taxa de crescimento demográfico (3% ao ano), do alto grau de urbanização (aproximadamente 5% ao ano), e da fraca taxa de participação da população na força de trabalho nacional, o Brasil não apresenta problemas muito graves de desemprego urbano.[11] E isto se explica por duas razões principais. A primeira é a de que apenas uma pequena parcela da população feminina participa efetivamente da força de trabalho. A segunda, e talvez a mais importante, é a de que, apesar da forte taxa de urbanização e da multiplicação do número de cidades e vilas, quase metade da população total ainda habita a zona rural (44% em 1970).

Entretanto, se nos lembrarmos que no recenseamento brasileiro, "considera-se população urbana aquela recenseada nas cidades e vilas (meio urbano e suburbano) e população rural aquela recenseada fora dos limites das cidades e vilas",[12] veremos que o efetivo real da população rural é muito mais importante do que aquele apresentado pelo último recenseamento.

Esta hipótese torna-se mais verossímil a partir das considerações seguintes.

a) Em 1970 existia no Brasil exatamente 7 834 aglomerações urbanas, das quais 3 952 cidades e 3 882 vilas. Consoante o último recenseamento, a distribuição destas aglomerações, segundo o tamanho do efetivo da população, era a seguinte:

Distribuição das aglomerações urbanas segundo o tamanho do efetivo da população
1970

Cidades		Vilas	
Efetivo da população	Número de cidades	Efetivo da população	Número de vilas
— de 500	174	— de 200	991
500 — 1 000	620	201 — 500	1 377
1 001 — 2 000	940	501 — 1 000	917
2 001 — 5 000	1 111	1 001 — 2 000	376
5 001 — 10 000	516	2 001 — 5 000	130
10 001 — 20 000	288	5 001 — 10 000	30
+ de 20 000	303	+ de 10 000	61
	3 952		3 882

Fonte: Sinopse preliminar do **Censo Demográfico**, 1970, quadros 8 e 9, p. 92-5.

Como se pode observar no quadro acima, quase metade das cidades e mais de 90% das vilas são aglomerações que têm menos de 2 mil habitantes. O total da população destas aglomerações é de, aproximadamente, 3,6 milhões de habitantes (a população urbana total é de 52,8 milhões).

Não se pode considerar estas aglomerações como verdadeiros núcleos urbanos. A ausência quase completa de todas as características de uma atividade ou de uma vida urbana, permitenos classificá-las como núcleos proto-urbanos, sobre o futuro dos quais não se pode fazer muitos prognósticos. A história do Brasil é rica em exemplos de vilas ou mesmo de cidades que, depois de conhecerem rápido crescimento, estagnaram e, em seguida, entraram em completa decadência.

A história destas pequenas cidades e vilas é sempre a mesma: a expansão de uma atividade primária exigiu um certo agrupamento, cuja quase única finalidade era a de ser um ponto de reunião para trocar produtos. Na sua grande maioria, estes núcleos urbanos, sobretudo aqueles situados na fronteira agrícola, não têm eletricidade, escolas, hospitais, médicos, estradas, igrejas etc. Na realidade, eles não são muito mais que uma rua bordejada de pequenas casas.

Considerar como urbanas as populações que vivem nestes pequenos núcleos é alargar indevidamente a concepção do "fenômeno urbano". De fato, nestes núcleos onde as atividades do

setor terciário são de significação quase nula e onde as atividades do secundário absolutamente não existem e, acima de tudo, cuja população trabalha nas atividades agrícolas, seria demais considerar sua população como urbana.

b) Nos outros, à exceção dos grandes centros urbano-industriais, pode-se encontrar uma população suburbana, cuja importância numérica chega, por vezes, a ultrapassar o efetivo da população dita urbana. Que fazem essas pessoas? No Brasil são chamadas, comumente, de "volantes", isto é, pessoas prontas a fazer não importa o quê. Mas, na realidade, a parte mais importante de sua remuneração provém do trabalho agrícola. Como? Durante o período de colheita, os caminhões vêm buscar uma força de trabalho ociosa e muito barata, na parte suburbana das cidades e vilas.

Esta população é considerada, também, como "população urbana". Mas, na realidade, é uma força de trabalho ligada à atividade agrícola.

Pode-se, portanto, facilmente concluir que, apesar do aumento das aglomerações urbanas e do crescimento da população que habita as cidades, a pressão da oferta de força de trabalho sobre o mercado urbano não é suficientemente forte para exigir uma política de emprego mais agressiva. Por outro lado, pode-se dizer que este conjunto de força de trabalho funciona como uma espécie de reservatório no qual a procura de mão-de-obra pode satisfazer-se segundo as suas necessidades.

A fronteira agrícola, por sua vez, é capaz de absorver durante um certo período — o de expansão — parte desta força de trabalho que está fora do mercado.

Já dissemos que na fronteira, durante certo tempo, não se produz senão para a auto-subsistência. Dissemos, também, que os núcleos urbanos situados nesta fronteira são inteiramente desprovidos de, praticamente, todos os equipamentos sociais. Qual é a significação deste fato para o conjunto econômico de um país subdesenvolvido, em geral, e do Brasil, em particular?

Primeiramente, é preciso considerar que estes fenômenos favorecem a concentração da renda nacional. Retirando parte da força de trabalho do mercado, o deslocamento contínuo da fronteira agrícola reduz, de forma indireta, a massa de salários pagos. Como, ao mesmo tempo ela funciona como um reservatório de força de trabalho, cria uma situação favorável à manutenção dos baixos níveis de salário.

Em segundo lugar, pelo fato de atrair parte da população para uma região totalmente inocupada e que ficará por certo tempo desprovida de equipamentos sociais, a fronteira reduz os custos sociais do conjunto do sistema. A redução dos níveis de consumo e da participação da população no produto nacional contabilizado, facilita a formação de capital para investimentos nos setores "desenvolvidos" da economia.

E, finalmente, a partir do momento em que a economia começa a ter necessidade de um aumento da oferta de alimentos ou de matérias-primas, ela faz um pequeno esforço para "integrar" a fronteira agrícola no sistema de mercado.

Neste momento, muitas transformações se produzem na região de fronteira agrícola. Estas transformações, extremamente visíveis no caso do sudoeste paranaense, são relativas à estrutura da propriedade da terra, ao nível da comercialização dos produtos, ao nível das atividades do setor terciário e, o que é mais importante, ao nível mesmo da população ativa. Portanto, a integração da região de fronteira no mercado pode criar condições — e normalmente as cria — para um novo deslocamento da população.

Num país onde, apesar das fortes taxas de crescimento observadas, mais da metade da população não tem acesso ao mercado de produtos industrializados em razão do seu muito baixo nível de renda, as teses relativas à "elasticidade" da atividade agrícola não têm nenhum sentido.

Vários autores [13] estudaram o problema da capacidade da agricultura brasileira *vis-à-vis* do crescimento da demanda de produtos agrícolas. Parte desses autores crê que a estrutura agrária brasileira é convenientemente adaptada às necessidades do País. Nada é mais falso que esta afirmação.

Já há vários anos foi aprovada no Brasil uma lei sobre a reforma agrária. Vários organismos foram criados e reformados, mas quase nada de concreto foi feito no que se refere à reforma ou à transformação das estruturas agrárias, apesar da evidência da gravidade do problema. Por que?

À parte os problemas políticos, devemos considerar o fato de que a metade da superfície do território nacional ainda está por ocupar. O deslocamento contínuo da fronteira agrícola, associado aos movimentos migratórios que se processam no interior do mercado de trabalho,

anula as pressões mais fortes e disfarça o problema. Apesar da evidência da necessidade de uma reforma da estrutura de propriedade da terra, esta não terá lugar senão no dia em que as "válvulas de segurança", tais como a fronteira agrícola, tenham desaparecido.

Evidentemente, ninguém que se tome seriamente pode se opor à completa ocupação do território do País, nem ao aproveitamento dos seus recursos naturais. Seria, entretanto, necessário que esta ocupação fosse feita de modo mais ordenado a fim de que todos os brasileiros pudessem participar dos benefícios do progresso e do desenvolvimento. □

1 Um trabalho interessante sobre os movimentos migratórios no Brasil e que apresenta uma boa bibliografia é o de Jordão Netto, Antonio. As migrações internas para o Estado de São Paulo. *Revista da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,* v. 36, 1969.

2 Citado por Peláez, C. M. As conseqüências econômicas da ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil entre 1889 e 1945. *Revista Brasileira de Economia,* v. 25, n. 3, 1971.

3 Para uma demonstração detalhada, ver Padis, Pedro Calil. *Crises de conjoncture ou problèmes de structure? — un essai sur le comportement de l'économie brésilienne entre 1960 & 1970.* Dossier de Recherches apresentado na Universidade de Paris I, Panthéon Sorbonne, 1972.

4 Uma análise muito interessante deste fenômeno pode ser encontrada em Furtado, Celso. *Formação econômica do Brasil.* Fundo de Cultura, 1959. cap. 13. Ver também do mesmo autor *Teoria e política do desenvolvimento econômico.* Nacional, 1971. esp. cap. 11 a 16.

5 Cf. Furtado. op. cit. cap. 20 a 24.

6 Idem, ibid. cap. 12 a 15.

7 Uma análise detalhada do caso latino-americano é apresentada por Furtado, Celso. *Formação econômica da América Latina.* Lia Ed., 1969. cap. 11. Sobre o caso brasileiro, ver do mesmo autor, *Formação econômica do Brasil,* cit. cap. 30 a 32.

8 Uma crítica a esse tipo de raciocínio pode ser encontrada em Furtado, Celso. Agricultura y desarrollo económico: consideraciones sobre el caso brasileño. *Trimestre Económico,* México, n. 153, p. 13-6, jan./mar. 1972.

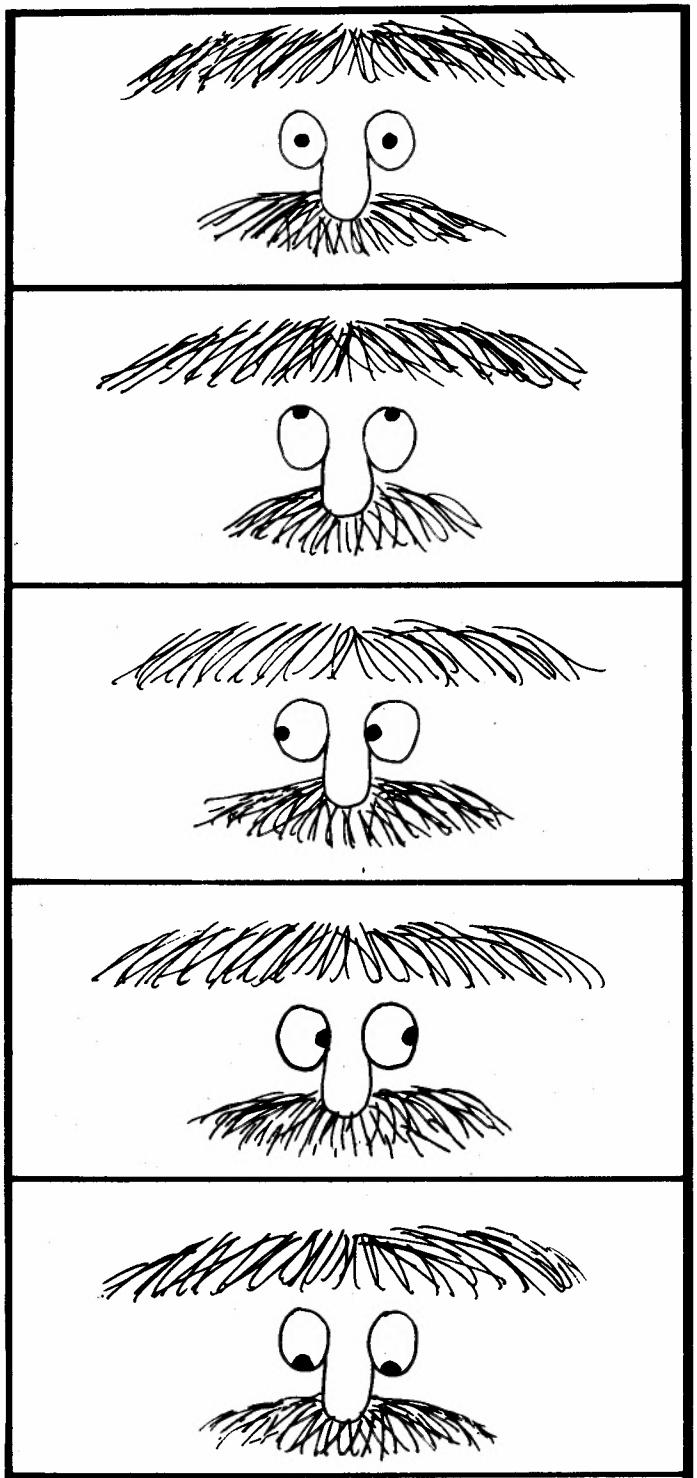
9 Cf. Padis. op. cit. cap. 4. Ver também Singer, Paul. *Desenvolvimento e crise.* São Paulo, DEL, 1968. esp. cap. 2 e 3.

10 Cf. Furtado. op. cit. loc. cit.

11 Sobre a evolução da força de trabalho e do emprego no Brasil, ver Singer, Paul, Força de trabalho e emprego do Brasil — 1920/1969 *Cadernos CEBRAP N.º 3.* São Paulo, 1971.

12 *Sinopse preliminar do Censo Demográfico.* 1970. p. 11.

13 Ver: Prado Jr., Caio et alii. *A agricultura subdesenvolvida.* Petrópolis, Editora Vozes, 1969. Ver também Furtado, Celso. Agricultura y desarrollo... *Trimestre Econômico,* cit.



ESTAMOS DE OLHO EM TUDO O QUE DIZ RESPEITO À ECONOMIA

CONJUNTURA ECONÔMICA

UMA PUBLICAÇÃO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Fronteira agrícola