

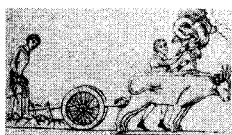
Expansão e retração do emprego na fronteira agrícola

GEORGE MARTINE *

INTRODUÇÃO

Ao propor a ocupação da Amazônia como resposta à seca nordestina de 1970, o Programa de Integração Nacional (PIN) reiterava e formalizava a tradicional solução brasileira às tensões sociais no campo: a expansão da fronteira agrícola. De fato, premiado com enormes extensões de terras "abertas", o Brasil tem buscado na fronteira agrícola, ao longo do último século, uma válvula de escape para os problemas gerados pelos excelentes estruturais de mão-de-obra e uma forma de incrementar a produção agrícola que não exigisse modificações de ordem tecnológica ou fundiária.

Na atual conjuntura, o significado real da fronteira agrícola como fonte absorvedora de mão-de-obra merece ser reexaminado cuidadosamente. Este trabalho pretende trazer algumas reflexões a respeito das potencialidades da fronteira agrícola como geradora de empregos, tomando como ponto de partida uma análise das tendências demográficas registradas nas áreas fronteiriças durante as últimas décadas, particularmente durante o intervalo 1970-80. Em essência, argumenta-se que a fronteira agrícola, nas circunstâncias atuais, tem potencialidades limitadas como absorvedora permanente de grandes contingentes de mão-de-obra agrícola.



* Diretor do Projeto de Política Social OIT - Brasília.

Essa argumentação tem dois capítulos: o esvaziamento de áreas de fronteira relativamente recentes e o significado reduzido da fronteira amazônica na absorção atual de fluxos migratórios.

EXPANSÃO E Esvaziamento da fronteira agrícola consolidada

No período posterior a 1940, três grandes movimentos fronteiriços, correspondentes a períodos cronologicamente diferenciados, podem ser detectados: a ocupação do Estado do Paraná, da Região Centro-Oeste e da Amazônia. Para efeitos deste trabalho, os dois primeiros movimentos, que constituem, na maior parte, áreas de fronteira já consolidadas (isto é, cujo período de expansão já está praticamente concluído), podem ser analisados conjuntamente neste capítulo.

A intensificação do processo de ocupação do Paraná foi iniciada na década de 30 com a transferência da fronteira cafeeira de São Paulo para aquele Estado. Amparada do dinamismo das grandes companhias colonizadoras particulares, muitas das quais estrangeiras, essa expansão foi caracterizada pela proliferação de médias e pequenas propriedades e, à exceção da região Sudoeste, pela estruturação de uma sociedade rural que excluía a tradicional oligarquia.¹ A proximidade dos mercados de São Paulo e Rio, os preços vantajosos do café, a razoável experiência agrícola e mesmo fronteiriça dos colonos, muitos dos quais eram imigrantes, assim como a boa qualidade do solo, forneceram condições propícias para uma ocupação muito bem-sucedida, medida tanto em termos da absorção produtiva de mão-de-obra como do volume da produção agrícola.

Conforme pode ser observado na Tabela 1,* o Paraná teve taxas de crescimento populacional muito aceleradas entre 1940-70, multiplicando sua população de 1,2 para 6,9 milhões no intervalo. As taxas de crescimento foram particularmente intensas nas décadas de 40 e 50, mas a de 60 também apresentou um ritmo de crescimento acelerado, atribuível sem sombra de dúvida ao influxo de migrantes em busca de terra.

O segundo grande impulso em direção às áreas relativamente vazias iniciou-se no Centro-Oeste durante a década de 40, e acentuou-se nas décadas seguintes. Conforme dados da Tabela 1, observa-se um rápido crescimento populacional, em grande parte devido à migração, nos Estados de Mato Grosso e Goiás, como

* Ver tabelas ao final deste artigo.

¹ Ver Pedro Calil Padis, "A Fronteira Agrícola", in *Revista de Economia Política*, vol. 1, n.º 1, jan./março 1981, pp. 51-75; Douglas Graham and Sergio Buarque de Hollanda Filho, *Migration, Regional Urban Growth and Development in Brazil: a Selective Analysis of the Historical Record, 1872-1970*, vol. 1, IPE/USP, São Paulo, esp. pp. 79-97. Sobre a Região Centro-oeste, ver David Goodman, "Expansão da Fronteira e Colonização Rural: Recente Política de Desenvolvimento no Centro-oeste do Brasil", in Werner Baer *et alii* (ed.), in *Dimensões do Desenvolvimento Brasileiro*, Editora Campus Ltda., 1978, pp. 301-337.

resultado da expansão da fronteira agrícola. Esses fluxos, na sua maioria oriundos de regiões menos prósperas do Nordeste e do Estado de Minas Gerais, foram incrementados pelo *boom* regional provocado pela construção da nova capital em Brasília. Investimentos públicos maciços na construção de estradas, primeiro entre Brasília e o Centro-Sul, posteriormente entre Belém e Brasília, facilitaram a implantação de cultivos extensivos em terra, visando ao mercado inter-regional de alimentos.

As taxas elevadas de absorção populacional no Paraná e no Centro-Oeste durante as décadas de 40, 50 e 60, contrastam fortemente com as tendências observadas durante a última década, conforme depreende-se dos resultados preliminares do Censo Demográfico de 1980. De fato, estas informações sugerem, para o período 1970-80, um surpreendente esvaziamento do Paraná e um estancamento do processo de crescimento em grande parte da Região Centro-Oeste.

Observa-se, na Tabela 1, que o Estado do Paraná teve um crescimento populacional de apenas 0,94% ao ano durante 1970-80. Adotando uma hipótese simplificada sobre a evolução do crescimento vegetativo, pode-se estimar uma ordem de magnitude dos fluxos migratórios que contribuíram para essa evasão.² De acordo com essas estimativas preliminares, o Paraná teria tido um saldo negativo de 1 570 mil pessoas. Isto significaria que esse Estado, de notório poder de atração desde 1940, teria sofrido durante a última década uma emigração líquida comparável à do Estado de Minas Gerais; este, como se sabe, além de ser tradicionalmente o maior fornecedor de mão-de-obra para o resto do país, tem também uma base populacional quase duas vezes maior que a do Paraná. Por outro lado, significaria que um estado relativamente rico, desenvolvido e privilegiado como o Paraná teria tido uma emigração equivalente a 70% da perda líquida registrada durante a mesma década para toda a Região Nordeste.

Embora a Região Centro-Oeste não apresente o mesmo ritmo de esvaziamento populacional durante a década de 70, o declínio nas taxas de crescimento demográfico, particularmente em Goiás, é muito sugestivo. Esse estado, que ostentava um saldo positivo considerável de migrantes rurais-rurais nas décadas de 50 e 60, teve uma redução na sua taxa de crescimento para 1970-80, apesar de sua proximidade com a capital do país e do desbordo do rápido crescimento desta para Goiás. Do total de 223 municípios goianos, 66% tiveram uma taxa de crescimento inferior à do país e 35% tiveram uma perda absoluta de popu-

² Para efeito desse cálculo, presume-se, essencialmente, que o descenso nas taxas de crescimento vegetativo tenha ocorrido na mesma proporção em cada uma das dez regiões censitárias, partindo dos níveis regionais estabelecidos para 1960-70, em José Alberto M. de Carvalho, "Evolução Demográfica Recente no Brasil", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 10 (2): 527-533, agosto de 1980. Embora os quantitativos estimados desta forma não possam pretender ser exatos, acredita-se que as ordens de magnitude estejam corretas na grande maioria dos casos.

lação entre 1970-80.³ Estima-se que Goiás teria tido um balanço migratório negativo em torno de 80 mil pessoas. O Mato Grosso, região de assentamento mais recente, absorveu um contingente significativo de migrantes no período. Porém Mato Grosso do Sul, partindo de uma base populacional muito maior, recebeu, de acordo com essas mesmas estimativas, apenas 28 mil migrantes, sugerindo que o padrão goiano esteja estendendo-se ao Mato Grosso do Sul também. De fato, 55% dos 55 municípios desse estado cresceram a um ritmo menor que o do país e 27% tiveram um crescimento negativo.⁴

Que significado têm esses padrões para a problemática do aumento da oferta de empregos em espaços diferenciados? Afinal, esta expansão da fronteira agrícola não resultou na incorporação de áreas novas à economia nacional, na diversificação de seus pólos produtores e na desconcentração de sua população? A resposta deve ser sim, houve uma certa incorporação, diversificação e desconcentração, mas, *nas circunstâncias históricas concretas em que se deram esses processos, a criação de empregos permanentes e, portanto, a fixação produtiva da população agrícola foram relativamente reduzidas, mesmo em áreas de colonização muito bem-sucedida*. O próximo segmento deste trabalho procura explicitar alguns elementos que tiveram influência no processo de esvaziamento demográfico de áreas fronteiriças recentes e bem-sucedidas. Esse exercício analítico restringe-se apenas ao Estado do Paraná, onde o processo já está mais sedimentado.

Padrões de Expansão e Fatores de Esvaziamento na Fronteira Agrícola do Paraná

Em 1920, o Paraná tinha menos de 31 mil estabelecimentos agropecuários, cobrindo cerca de 5,3 milhões de hectares; em 1940, o número de estabelecimentos havia dobrado para 64 mil e, em 1950, para 89 mil; nestas datas, o número de hectares incorporados ao processo produtivo alcançava 6,2 e 8 milhões, respectivamente. Entretanto, o impulso maior, tanto em termos da multiplicação de estabelecimentos como de áreas, deu-se nas décadas de 50 e 60, passando então o número de estabelecimentos para 554 mil em 1970, e a área incorporada para 14 milhões de hectares nesta data.⁵

As regiões Norte e Nordeste do Paraná foram os principais palcos desta expansão explosiva da fronteira agrícola até 1970. A população destas áreas

³ Os dados sobre o crescimento demográfico desses municípios foram extraídos da *Sinopse Preliminar, Censo Demográfico, 1980*.

⁴ Embora a evolução do crescimento do Estado do Maranhão não tenha sido abordada aqui por razão de aparentes distorções nos dados populacionais, pode-se afirmar que o histórico e as características da ocupação do Maranhão assemelham-se mais aos da Região Centro-Oeste do que aos da Região Norte.

⁵ Dados extraídos do *Censo Agropecuário, Paraná, 1975*.

(que inclui, para nossos efeitos, as microrregiões 278 a 286) cresceu a taxas insólitas de 8,66% ao ano (ver Tabela 2). A região Oeste (composta aqui pelas microrregiões 288 e 289) teve uma expansão mais tardia e ainda mais espetacular em termos relativos, com taxas de crescimento de 12,0, 14,84 e 12,76% ao ano nas mesmas três décadas.

Entretanto, o aspecto mais importante a destacar talvez seja o fato de que a maioria das microrregiões do Norte e do Nordeste inverteram espetacularmente seus padrões de crescimento na década de 70, chegando mesmo a perder população — em termos absolutos — em 7 das 9 microrregiões nesse período. No nível agregado, essas nove microrregiões perderam 840 mil pessoas, apesar de que duas delas (283 e 285) ainda estivessem em franco processo de expansão (isto é, com uma trajetória coincidente com a Região Oeste) e apesar de que a cidade de Londrina (na microrregião 281) tenha tido um crescimento acelerado.

Se descontarmos o crescimento vegetativo ocorrido durante a década, podemos estimar uma migração líquida para fora da região Norte-Noroeste em torno de 1,9 milhões de migrantes, a maioria, sem dúvida, de agricultores.⁶ Isto quase equivale, em termos de magnitude, ao vulto da emigração (2,1 milhões de pessoas) estimada a partir de todo o Nordeste — a região mais empobrecida do Brasil. Nas microrregiões da região Oeste, de expansão mais tardia, o crescimento populacional foi notável, mesmo na década de 70. Mas é fácil prever, dada a sua trajetória, uma futura repetição dos padrões observados na década de 70 para a região Norte-Noroeste.

Que fatores explicam a pujança da expansão dessas regiões e sua queda tão abrupta? Embora não se pretenda fazer aqui uma análise exaustiva das causas deste fenômeno, parece claro que o processo de esvaziamento da fronteira agrícola do Paraná está associado a um processo de reestruturação da produção agrícola, com repercussões na concentração fundiária e nas relações de produção; tais processos, por sua vez, parecem estar estreitamente relacionados com transformações no nível da orientação da própria política econômica e, mais especificamente, no nível da política de crédito agrícola conseqüente a esta orientação. Nas páginas que se seguem, procura-se contribuir, de forma bastante preliminar, com elementos de análise que possam ajudar a elucidar essas questões importantes.

Não cabe dúvida que o café foi o principal e grande responsável pelo

⁶ A metodologia utilizada para fazer esse cálculo é a mesma explicada na nota 2. Em princípio, a possibilidade de erro na estimativa aumenta com a redução da unidade de análise (isto é, de estado para microrregião). Entretanto, mesmo utilizando hipóteses extremas, é certo que a emigração líquida desta região chegaria a mais de 1,6 milhões de pessoas. Observa-se, portanto, que a emigração desta região é maior do que a do Paraná como um todo. Isto se deve, evidentemente, a que parte do contingente que saiu da região dirigiu-se para outras áreas do Paraná, particularmente para a Área Metropolitana de Curitiba.

desencadeamento do processo de ocupação do Paraná. Entretanto, a partir de 1960, como se observa na Tabela 3, a produção do café começa a ter uma trajetória nitidamente descendente, em termos de produção global — apesar do crescimento do número de estabelecimentos agrícolas e da constante incorporação de novas áreas produtivas. Em comparação, alguns produtos intensivos em mão-de-obra (algodão, arroz, feijão, mandioca e milho) tiveram uma expansão que, em maior ou menor grau, acompanhou o ritmo de incorporação de áreas novas, pelo menos até 1970. O mais significativo, porém é a aceleração meteórica da produção de cultivos intensivos em tecnologia, maquinaria e outros insumos modernos, como é o caso do trigo e, particularmente, da soja. Tais modificações no produto agrícola paranaense estão intimamente relacionadas com o uso da terra. Assim, no período 1960-80, a área ocupada pelo café ficou reduzida a menos da metade, enquanto que outros produtos como a soja e o trigo multiplicaram sua área em mais de 20 vezes (dados não mostrados).

A reorientação da agricultura paranaense teve, sem dúvida, a participação de fatores climáticos ao longo das últimas décadas e, no último decênio, do processo de erosão. Entretanto, estes fatores inserem-se e se subordinam ao contexto das transformações na economia brasileira que se registram a partir da década de 50. As medidas protecionistas adotadas com relação ao café paranaense começaram a gerar uma superprodução no fim da década de 50, período em que o poder público procurava dinamizar e fortalecer a produção urbano-industrial.⁷ Começa a se desenhar, nesse momento, um redirecionamento de investimentos e subsídios em favor da indústria em expansão, deixando os produtores agrícolas, particularmente os da área anteriormente privilegiada do café, à mercê das oscilações do mercado internacional.

No contexto do desenvolvimento industrial que se esboça no país a partir da década de 50, assumem importância cada vez maior as atividades que podem vir a constituir um mercado significativo para a indústria de máquinas e insumos agrícolas. O café, que naquele momento requer muito capital inicial, muita mão-de-obra mas pouca maquinaria, não se enquadra perfeitamente nesse esquema. Aos poucos, portanto, a hegemonia do café começa a se dissolver no Paraná, e, na década de 70, esse viria a perder definitivamente sua liderança na produção paranaense. Nesse sentido, pareceria que as geadas sucessivas, particularmente a de 1975, acusada de erradicar definitivamente os cafezais do Paraná, representaram, acima de tudo, a culminação de um longo processo de deterioração determinada por fatores que eram, em grande parte, exógenos ao Paraná.

É importante salientar que a evolução na composição de culturas vem sendo acompanhada por uma diferenciação e especialização progressiva dos produtos,

⁷ A este respeito, ver, por exemplo, IPARDES, *Dinâmica Espacial e Setorial da Força de Trabalho no Paraná*, Fundação Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), Curitiba, 1979, pp. 13-15.

de acordo com o tamanho dos estabelecimentos. Assim, dados dos Censos Agropecuários de 1970 e 1975 (não mostrados) indicam claramente que os pequenos estabelecimentos, embora uma proporção considerável deles esteja voltada para o cultivo da soja, predominam cada vez mais, em todas as culturas intensivas em mão-de-obra. Por outro lado, os grandes estabelecimentos são altamente concentrados na pecuária, na soja, no café e, em nível menor, no trigo. A evolução entre 1970 e 1975, no sentido de uma maior especialização, é muito significativa.

Por outro lado, as modificações ocorridas quanto à participação de diversos tipos de cultura ou quanto à participação de diversos estratos de estabelecimentos na produção, parecem estar estreitamente relacionadas com a estrutura do crédito agrícola, que começa a ter um papel cada vez mais importante na década de 70. Os dados referentes ao crédito agrícola no Paraná durante o período 1969-79 (não mostrados) indicam claramente que a soja e o trigo têm sido progressivamente beneficiados, em detrimento do resto; em 1979, por exemplo, esses dois produtos receberam um volume de créditos superior à soma de todos os outros.

Essa situação não é peculiar ao Paraná, já que, como demonstra Guedes, no Brasil como um todo, alguns produtos, particularmente o café, a cana, o trigo e a soja, têm-se beneficiado sistematicamente de um volume de crédito superior à sua participação no valor da produção, enquanto que o feijão, o milho e a mandioca recebem um valor bem inferior à sua contribuição para a produção total.⁸ Ao analisar essa situação, Guedes faz um comentário importante: "Os produtos mais favorecidos pela política de crédito rural foram aqueles que são considerados dinâmicos, no sentido de que se relacionam fortemente com as indústrias que se situam a montante e a jusante do processo produtivo, ou seja, aqueles que produzem insumos e equipamentos, e que realizam o processo industrial. (...) Os produtos chamados de 'mercado interno', voltados para a alimentação e que são a base da subsistência das populações de menor renda, foram aqueles que menos recursos receberam, em termos relativos, através da política de crédito rural. O seu desempenho foi negativo no período analisado e, inclusive, em alguns anos o País foi obrigado a realizar importações destes produtos (feijão, milho, arroz)."⁹

Dada a relação entre tamanho de estabelecimento e tipo de atividade agrícola, não causa surpresa o fato de que o crédito agrícola esteja altamente concentrado em estabelecimentos maiores. Estima-se que 80% dos estabelecimentos agrícolas não têm acesso ao crédito oficial e, entre os que participam do sistema

⁸ Luis Carlos Guedes Pinto, "Notas sobre Política Agrícola e Crédito Rural", Versão Preliminar, Campinas, SP, 1980, p. 154.

⁹ Ibidem, pp. 183-4.

Social (IPARDES), Curitiba, 1979, p. 13-15.

creditício, os recursos estão altamente concentrados, já que 1% dos mutuários recebe 40% do valor total dos créditos.¹⁰ De acordo com os dados dos Censos Agropecuários, a participação dos pequenos produtores no crédito agrícola é muito menor que a sua participação no valor da produção, e tende a diminuir. Por outro lado, os financiamentos correspondiam, em 1975, a 6% do valor da produção das pequenas propriedades; esta cifra atinge a 75% dos estabelecimentos de 10 000 e mais hectares.¹¹

Outro fator concomitante que acelerou a concentração fundiária é a ascensão violenta do preço da terra que se verifica a partir do início da década de 70. Essa valorização deu-se de forma muito acentuada no país como um todo entre 1972 e 1975, mas, como demonstra o IPARDES, foi ainda mais violenta no Paraná; nesse Estado, enquanto no período 1966-71 a terra valorizou-se 130%, de 1971 a 1977 ela se valorizou em quase 2.000%.¹² Muitas das negociações realizadas eram decorrência de investimentos nitidamente especulativos, fato agravado pela suspeita de que grande parte da demanda pela terra era gerada com recursos creditícios subsidiados.¹³ Seja como for, o resultado tem sido uma valorização exagerada da terra, tanto para compra como para arrendamento.

Nesse contexto de reforço institucional aos grandes produtores e aos estabelecimentos que se dedicam a atividades agropecuárias “dinâmicas”, seria lógico esperar uma concentração cada vez maior das propriedades agrícolas. Tal tendência fica claramente evidenciada ao ser analisada a estrutura fundiária do estado no período 1960-78, seja através dos dados dos Cadastros do INCRA, seja através dos Censos Agropecuários.

Os dados do Cadastro do INCRA referentes a “imóveis rurais” (isto é, unidades de propriedade que podem ou não ser exploradas) indicam que a proporção de imóveis classificados como minifúndios decresceu de 76,2 para 68,6% no período de 1967-76, sendo que as empresas rurais aumentaram de 3,1 para 8,0% e os latifúndios por exploração passaram de 20,8 para 24,4%. Em termos de área total, o mesmo fenômeno ficou registrado, tendo os minifúndios diminuído sua participação de 25,5% em 1967 para 19,6% em 1976, o que significou uma perda, em termos de área média, de 2,3 hectares por imóvel. No outro extremo, as empresas rurais passaram a ter 18% da área total em

¹⁰ Ibidem, pp. 128 e 130-149.

¹¹ Dados extraídos de Guedes (*ibidem*), pp. 145 e 151

¹² IPARDES (*op. cit.*), pp. 43-46.

¹³ Ver, a este respeito, Gervásio Castro de Resende, “Crédito Rural, Produção e Preços Agrícolas e Preço da Terra”, trabalho apresentado no *I Seminário sobre Agricultura e Tecnologia*, Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias da UNESP, março, 1981; e João Sayad, “Preço da Terra e Mercados Financeiros”, in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 7 (3), dez. 1977.

1967 (de 7,3% em 1967) e os latifúndios diminuíram sua participação de 67,4 para 62,4% — embora sua área média tenha aumentado nos latifúndios por dimensão.¹⁴

Por outro lado, ao ser analisada a evolução da estrutura fundiária através do Índice de Gini, observa-se uma forte concentração da propriedade rural, passando esse índice de 0,687 em 1967 para 0,706 em 1978. O mesmo padrão revela-se com relação a estabelecimentos. Tais valores, embora inferiores ao do Brasil como um todo, já mostram uma concentração, em termos de padrões internacionais, muito elevada. Entretanto, ao verificar o significado desse índice, Graziano demonstra que este, na realidade, esconde um fenômeno de concentração ainda maior. Assim “é necessário ressaltar que os índices de Gini (...) foram calculados sob a pressuposição de que a cada proprietário corresponde um imóvel. Além disso, eles medem a distribuição da propriedade da terra apenas entre os que, efetivamente, já possuíam terras”. Na realidade, um quarto dos proprietários possuíam em 1975 quase a metade dos imóveis, fazendo com que o padrão de distribuição da propriedade da terra seja bem mais concentrado ainda. Graziano também calcula que, se for feita uma correção no índice para incluir as famílias sem terra e que dependem da agricultura para sua sobrevivência, obtém-se um índice de 0,83 em 1976.¹⁵

A esse respeito, os dados do Censo Agropecuário de 1960, de 1970 e de 1975 revelam dois grandes movimentos, coincidentes com os padrões demográficos salientados anteriormente. Na década de 60, “há uma forte expansão da fronteira agrícola do Estado, tendo a área total ocupada pelos estabelecimentos crescido 28,5%. Nesse período, multiplicaram-se os pequenos estabelecimentos com menos de 10 hectares, especialmente os de parceiros, arrendatários e ocupantes. No período seguinte, 1970-75, a expansão da fronteira já é bem menor (7,7% da área total), tendo ocorrido uma redução do número de estabelecimentos de menos de 100 hectares, especialmente daqueles produtores que detêm o acesso à terra sob forma precária...”.¹⁶

Em suma, as modificações ocorridas na estrutura fundiária do Paraná a partir da segunda metade da década de 60 foram, de acordo com todos os indicadores disponíveis, nitidamente desfavoráveis aos pequenos produtores, sejam eles minifundiários, pequenos proprietários, parceiros, arrendatários ou ocupantes. Esboçamos a seguir um rápido apanhado da trajetória do pequeno

¹⁴ Dados extraídos de José Graziano da Silva, “A Estrutura Agrária do Estado do Paraná”, in *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n.º 64, junho/set. 1978, p. 17.

¹⁵ Ibidem, pp. 23-24. Ver também José Graziano da Silva e Rodolfo Hoffmann, “A reconcentração fundiária”, in *Reforma Agrária*, Boletim da ABRA, 10 (6): 3-17, nov./dez., 1980.

¹⁶ Graziano (1978), *op cit.*, p. 28.

proprietário, do parceiro, do arrendatário e do posseiro frente à capitalização progressiva da lavoura no Paraná.¹⁷

A produção agrícola do Paraná, desde seu início, esteve sempre calcada no pequeno produtor. Em 1970, por exemplo, 93% dos estabelecimentos agrícolas e 42% da área eram ocupados por estabelecimentos de até 50 hectares. Entre estes pequenos produtores, a condição de “proprietário” foi sempre majoritária.¹⁸ Frente ao avanço da forma de produção capitalista na lavoura paranaense, esta classe predominante de produtores (isto é, pequenos proprietários) teve basicamente duas opções: entrar no sistema financeiro e, portanto, no compasso produtivo moderno (mudança de cultura e tecnologia), ou persistir no sistema produtivo tradicional.

Para alguns pequenos proprietários com maiores recursos ou maior capacidade de endividamento, a adoção do cultivo subsidiado da soja tem constituído uma solução para os problemas decorrentes da concentração inicial de suas atividades no café. Além das dificuldades climáticas cíclicas ou recorrentes e da progressiva deterioração dos preços do café, muitos agricultores enfrentaram, na década de 70, o problema do envelhecimento dos cafezais. A reposição destes implicava na obtenção de um crédito substancial, além de uma espera de quatro anos — que poderia ser alongada no caso de secas ou geadas — para repor os pés de café. A maior acessibilidade de créditos para o plantio da soja e o menor tempo de retorno do investimento representavam uma perspectiva promissora para uma parte dos produtores.

Entretanto, a incorporação dos pequenos produtores ao mercado de crédito e insumos traz uma dependência progressiva para com o sistema financeiro. A monocultura da soja exige transformações tecnológicas em termos de maquinarias, fertilizantes, fungicidas e herbicidas, cujo custo não pode ser acarreado pelos recursos próprios do agricultor. O crédito subsidiado, porém, leva frequentemente a um endividamento progressivo, no qual uma safra perdida pode significar perdas irreparáveis, em termos não somente do trabalho vivo, como era o caso quando ocorriam desastres naturais no passado mas também do capital fixo. Por outro lado, esse sistema implica um arrefecimento demográfico progressivo, pois a soja está intimamente associada à monocultura mecanizada, a qual requer maior extensão de terra para satisfazer às exigências de economias de escala e acaba por expulsar os pequenos proprietários que não puderam acompanhar o processo. Da mesma forma, a mecanização da lavoura e as

¹⁷ Este esboço da trajetória dos pequenos produtores no Paraná é baseado, em grande parte, em dois trabalhos importantes: IPARDES, *op. cit.*, esp. capítulos 2 e 3; e Maria Inez S.R. Bastos, “Expulsão de Pequenos Produtores e Proletarização no Estado do Paraná”, trabalho apresentado no *Seminário sobre Dinâmica de la Economía Campesina y el Empleo en America Latina*, PREALC, Santiago do Chile, janeiro, 1980, 64 p. (ver esp. pp. 11-23).

¹⁸ Bastos, *ibidem*, p. 3-9.

exigências altamente sazonais de mão-de-obra pela soja acabam dispensando a mão-de-obra permanente não familiar.

Embora a participação na agricultura capitalista crie laços cada vez mais dependentes com o sistema financeiro, a outra alternativa, a de ficar à margem do processo — alternativa seguida pela maioria dos pequenos produtores — leva a uma deterioração ainda mais rápida das condições de reprodução da força de trabalho.¹⁹ Para muitos agricultores sem capacidade de endividamento, ou que possuem terras que não se prestam à mecanização, a alternativa de modernização tecnológica simplesmente não existe. Isto porque, conforme Bastos, as condições de produção da maioria dos pequenos produtores são muito precárias; a renda líquida destes produtores mal cobre as necessidades mínimas anuais dos trabalhadores familiares, daí ser reduzíssima a capacidade destes produtores de realizarem novos investimentos produtivos.²⁰

Para esses pequenos produtores que não se incorporam ao sistema de crédito e insumos modernos, os problemas principais são a fertilidade decrescente e a insuficiência da extensão da terra. Conforme constatação do IPARDES, a aglutinação da terra frequentemente “tem muito mais a ver com o nível de empobrecimento dos produtores que com um processo mais forte de concentração”.²¹ Para estes agricultores, o processo clássico de subdivisão intergeracional da terra no momento da partilha provoca a expulsão de população devido à impossibilidade de adotar recursos tecnológicos que possibilitassem um uso mais intensivo da terra.

Incapazes de fazer investimentos para estender a área de cultivo, para entrar no mercado “dinâmico” ou para recuperar a terra, a estes agricultores resta “esperar uma oportunidade para vender bem a terra, e, enquanto isso, sujeitarse a um empobrecimento crescente a cada ano”.²² Paradoxalmente, nas regiões mais empobrecidas, os agricultores não encontram quem compre suas terras em períodos de safras deficientes e, portanto, as safras melhores tendem a acelerar a expulsão dos pequenos produtores na medida em que proporcionam o capital para a realização de transferências de terra.

Grande parte da expansão da fronteira agrícola paranaense deveu-se aos pequenos produtores rurais que tiveram acesso à terra sem, no entanto, serem proprietários: os colonos, parceiros e arrendatários. É significativo que o momento de maior expansão da fronteira agrícola (a década de 60) coincidiu com a maior expansão desta forma de relações de produção, passando o total de parceiros e arrendatários de 23,7% de todos os responsáveis de estabelecimentos em 1960, para 37,0% em 1970. Por outro lado, é igualmente significa-

¹⁹ IPARDES, *op. cit.*, p. 82.

²⁰ Bastos, *op. cit.*, p. 12.

²¹ IPARDES, *op. cit.*, p. 79.

²² *Ibidem*, p. 82.

tivo que a época do declínio da capacidade de retenção da população agrícola (1970-75) seja marcada por um forte descenso desta categoria, de 37,0 para 30,6%.²³

Estes padrões estão estreitamente relacionados com a capitalização da produção agrícola paranaense, descrita anteriormente. Num contexto de dependência crescente do sistema financeiro e de valorização da terra, esta precisa ser utilizada para elevar os ganhos em produtividade e renda, em moldes mais tipicamente capitalistas, o que torna "...desnecessária a manutenção de formas de produção baseadas na força de trabalho familiar auto-subsidiada. A produção particular do trabalhador agrícola, em grande parte comercializada, começa a ser suprimida no Paraná, em primeiro lugar nas regiões do Norte. (...) No processo de recuperação de terras cedidas para parceiros e pequenos arrendatários, para integrá-los de modo mais rentável na atividade agrícola (o que nem sempre significa substituição de cultura) foi expulso, num mesmo período, um volume muito grande de famílias de lavradores, que viviam nas terras há muitos anos".²⁴

As mudanças de culturas decorrentes da valorização da terra, do subsídio à agricultura "dinâmica", da mecanização da lavoura, da erradicação do café, enfim, da "modernização" da agricultura, desta forma contribuíram decisivamente para as transformações nas relações de produção que, ao expulsarem parceiros e arrendatários, geraram a classe de trabalhadores rurais-urbanos, os conhecidos "bóias-frias", ou "trabalhadores volantes". A capitalização da terra transformou-a num meio de exploração viável apenas para quem tem a sua propriedade, onde não há espaço para formas de trabalho baseadas no pagamento da terra, particularmente considerando que 80% dos estabelecimentos arrendados em 1975 tinham até 10 hectares. Assim, a propriedade da terra passa a ser condição *sine qua non* da produção. Por outro lado, a demanda sazonal de mão-de-obra, imposta especialmente pela soja, liberou grandes contingentes de trabalhadores rurais que, constatando a impossibilidade de se manterem nos regimes de trabalho baseados no pagamento da terra, dirigem-se em massa para formas de trabalho assalariado, em áreas urbanas ou urbano-rurais.

A última categoria de trabalhadores rurais expropriados pelo avanço do capital na agricultura paranaense é constituída pelos ocupantes ou "posseiros". Em todas as regiões do país, o processo de ocupação da fronteira tem-se efeti-

²³ Dados extraídos de IPARDES, *ibidem*, Tabela 1b., p. 21.

²⁴ *Ibidem*, pp 22-23. Uma pesquisa de campo realizada pelo IPARDES em 1977 e relatada em Bastos (*op. cit.*), mostra que 61% dos volantes eram compostos de migrantes que deixaram o campo após 1970, dando uma idéia da velocidade do processo de transformação do campo. A grande maioria dos volantes haviam sido trabalhadores residentes nas fazendas, especialmente de café. A exigüidade da terra disponível e as condições precárias de produção desses parceiros são em última instância, responsáveis pela eliminação desses pequenos produtores.

vado através da ação de uma massa dinâmica de trabalhadores agrícolas que invadem terras vazias, realizam o desmatamento e a limpeza do terreno e implantam aí uma cultura de subsistência. Nessa etapa, chamada por Martins de “frente de expansão”, esses posseiros realizam o trabalho fundamental de desbravamento e instalação de uma infra-estrutura rudimentar, que tem como efeito a elevação do preço da terra.²⁵ Na maioria das vezes, esse processo de ocupação se dá em terras de titulação duvidosa ou inexistente, não gerando, pelo menos numa primeira instância, conflitos sobre a posse da terra.

Entretanto, à medida que o próprio trabalho feito pelos posseiros valoriza a terra, esta passa a adquirir valor de troca numa fase de “frente pioneira”. Dependendo deste valor e, portanto, da disponibilidade, acessibilidade e qualidade da terra, ocorrem freqüentemente conflitos, nos quais produtores ou especuladores de maiores recursos apoderam-se das terras por meios legais ou ilegais, para então iniciar um processo de exploração capitalista, ou simplesmente uma especulação imobiliária ou financeira.

No Paraná, este processo de expulsão de ocupantes ocorreu justamente no período de menor disponibilidade de terra livre ou barata. Nesse sentido, Graziano faz notar que, em 1960, o Paraná tinha 30 mil estabelecimentos de posseiros, ocupando uma área de 1 milhão de hectares. Em 1970, o número de posseiros havia subido para 50 mil mas a área deles havia sido reduzido em 25%, para 750 mil hectares. Finalmente, em 1975, observava-se uma nova redução da área (para 620 mil hectares) e o início de uma diminuição do volume global de posseiros (47 mil).²⁶ O estudo do IPARDES conclui, a esse respeito, que as variações ocorridas entre 1960-75 indicam, por um lado, a fácil legalização das terras nos estratos maiores e a dificuldade de fazer o mesmo entre pequenos agricultores. “O grande número de ocupantes nos estratos pequenos indica que boa parte dos produtores paranaenses não têm nenhuma segurança quanto à continuidade do acesso que têm à terra. De um lado, por falta de recursos para pagar um processo de legalização das terras e agüentar a sua demora. Por outro lado, pelo caráter conflitivo e violento que assumem as questões de terras no Paraná, conforme relatam inúmeras fontes.”²⁷

Em suma, a tentativa de responder à nossa indagação inicial a respeito dos determinantes do esvaziamento de uma fronteira agrícola aparentemente bem-sucedida parece levar a um núcleo de fatores entrelaçados. Este núcleo inclui uma série de processos relacionados com mudanças na composição de culturas,

²⁵ José de Souza Martins, *Capitalismo e Tradicionalismo*, Pioneira, São Paulo, 1975, pp. 45-47. Ver também Francisco de Oliveira, *A Economia Brasileira: Críticas à Razão Dualista*, CEBRAP/Brasiliense, São Paulo, 1976, p. 16, que desenvolve o mesmo tipo de argumentação.

²⁶ Graziano, 1978, *op. cit.*, p. 28.

²⁷ IPARDES, *Subdivisão, Posse e Uso da Terra no Paraná*, CODESUL/IPARDES, p. 46 (*apud* Graziano, p. 28).

com a interação do capital industrial e agrícola, com a etiologia do crédito subsidiado, com a valorização da terra e com as transformações nas relações de produção, processos estes decorrentes de decisões tomadas em outro nível de generalidade. Tais decisões, coerentes com um estilo de desenvolvimento adotado, privilegiam a produção agropecuária “dinâmica” e, conseqüentemente, não favorecem a retenção da mão-de-obra.

ABSORÇÃO RECENTE DE MÃO-DE-OBRA NA REGIÃO AMAZÔNICA

Se a expansão da fronteira agrícola não tem sido capaz de reter permanentemente os contingentes migratórios que se dirigiram para áreas privilegiadas como o Paraná, a fronteira amazônica, por outro lado, não tem correspondido às expectativas otimistas nela depositadas em matéria de absorção do excedente rural gerado em outras áreas. Na realidade, a comparação do crescimento havido na região amazônica com as esperanças geradas no início da década sobre as potencialidades da colonização através do PIN, deixa transparecer o equívoco monumental dessas expectativas. Para situar o significado dos diferentes esforços realizados no sentido de assentamento da população dentro da região amazônica, é muito ilustrativo examinar os dados do Censo Demográfico de 1980, no que diz respeito à expansão da área de fronteira e o significado desta no contexto nacional.²⁸

Através da Tabela 4, observa-se que o aportamento migratório em Rondônia tem produzido, nesse território, as maiores taxas de crescimento de todas as unidades federativas — 15,8% ao ano. A população de Rondônia teve um salto de 113 para 493 mil habitantes e se suspeita que os dados censitários ainda subestimem os quantitativos reais da população residente no território.²⁹ O aumento populacional registrado no Pará também é bastante significativo em termos absolutos, já que esse Estado passou de 2 161 mil em 1970 para 3 411 mil em 1980. A Região Norte como um todo teve, de longe, a maior taxa de crescimento populacional de qualquer região brasileira — 5,0% ao ano. Em suma, pareceria, à primeira vista, que a Amazônia tem cumprido, durante a década de 70, o papel histórico que sempre lhe foi atribuído, isto é, o de absorvedor de excedentes populacionais oriundos de outras áreas.

²⁸ As informações e interpretações sobre tendências demográficas apresentadas a seguir extraídas de George Martine, “Notas sobre os Resultados Preliminares do Censo Demográfico de 1980”, *Projeto de Planejamento e Política Social*, OIT/CNRH, abril de 1981 (mimeo).

²⁹ Em face das dificuldades de penetração na mata pelos recenseadores, as autoridades do Território de Rondônia acreditam que a subestimação da população pelo Censo Demográfico de 1980 pode atingir 30% (palestra de Reinaldo Modesto, INCRA/RO, no *Seminário sobre Transmissão e Controle de Doenças Tropicais no Processo de Migração Humana*, Min. Saúde/OPS, Brasília, junho de 1981).

A realidade, porém, é que a migração para a Região Norte e a sua absorção populacional é muito reduzida quando comparada com o crescimento demográfico de outras áreas ou do país como um todo, mesmo que se suponha uma subestimação enorme da sua população real no Censo. Vista a questão de outro ângulo, verifica-se através da Tabela 4 que a Região Norte como um todo teve, durante a década de 70, um incremento populacional absoluto (incluindo o crescimento vegetativo) de apenas 2 264 mil pessoas — inferior ao crescimento do município de São Paulo! O Norte contribuiu com apenas 8,8% do crescimento total do país durante o período; em termos absolutos, a inferioridade do Norte frente às outras regiões aumentou entre 1970 e 1980. Ademais, 40% do crescimento da região localizou-se nas 6 principais cidades da região — as capitais mais Santarém (dados não mostrados). O fluxo migratório total para o Norte, incluindo os contingentes que se destinam para áreas urbanas — que certamente devem constituir mais da metade de todas as correntes migratórias — foi estimado em 115 mil. Se descontarmos os fluxos de destino urbano, o número de pessoas de fora da região assentadas nas áreas rurais da Amazônia dificilmente passa de uns 400 a 500 mil — contingente pouco maior que a migração recebida no mesmo intervalo por Belo Horizonte.

A seguir, com o intuito de ilustrar algumas das dificuldades inerentes à alternativa amazônica como absorvedora do excedente rural de outras áreas, faz-se um breve relato das duas experiências mais significativas de colonização realizadas durante a última década — as tentativas de colonização ao longo da Transamazônica e no Território de Rondônia. Esse relato, extraído de trabalhos de maior fôlego,³⁰ foi construído a partir de dados de pesquisa de campo e alguma informação secundária, mas também se baseia forçosamente em conhecimentos pessoais, fontes jornalísticas e mesmo impressionistas. Ou seja, sendo o processo descrito recente e mal-documentado, não se pode esperar o mesmo rigor analítico dos processos sedimentados e amplamente quantificados e analisados.

A iniciativa de construir a Transamazônica e de assentar grandes números de pequenos produtores nas suas margens foi a resposta do governo Médici à grande seca que assolou parte do Nordeste em 1970.³¹ Esta fase de intervenção amazônica diferencia-se substancialmente das anteriores, tanto em termos do ritmo acelerado que se pretendia imprimir ao processo de colonização, como

³⁰ Para uma discussão mais ampla e a documentação dos argumentos sintetizados a seguir, ver George Martine, "Recent Colonization Experiences in Brazil: Expectations Versus Reality", in F. Scazzocchio (ed.) *Land, People and Planning in Contemporary Amazonia*, University of Cambridge, 1980, pp. 80-94; e George Martine, "A Colonização de Rondônia: Continuidades e Perspectivas", in *Projeto de Planejamento de Recursos Humanos* (mimeo), 1979.

³¹ Octávio Guilherme Velho, *Capitalismo Autoritário e Campesinato*, DIFEL, São Paulo, 1976, pp. 209-213.

em termos do papel fundamental que seria preenchido pelo Estado na geração e implementação das atividades de colonização. Pretendia-se assentar 100 000 famílias rurais de baixa renda em lotes de 100 hectares no período de 1970-74, como parte de um esquema grandioso de ocupação, e 1 milhão de famílias no período 1970-80.³²

Numa avaliação global, os resultados da experiência de colonização na Transamazônica não são alentadores. A população que teria motivado a formulação do PIN (isto é, as camadas mais pobres das zonas da seca) acabou sendo omitida na implementação concreta do Programa. Mais importante ainda, as metas estabelecidas em termos do número de famílias que deveriam ser assentadas nos programas oficiais de colonização ao longo da Transamazônica tornaram-se irrealistas quando comparadas com a realidade concreta. Até meados de 1974, quando o programa foi praticamente abandonado, haviam sido fixadas apenas umas 6 a 7 mil famílias nos três projetos implantados em Marabá, Altamira e Itaituba; grande parte desses colonos foram assentados de forma precária. Ademais, há indicações de que uma proporção significativa dos colonos beneficiados pelo INCRA teria desistido dos lotes recebidos.³³

As razões destes insucessos devem ser analisadas em dois níveis complementares. Inicialmente, podem ser alistados alguns itens de natureza predominantemente "técnica". Por exemplo, não houve o aproveitamento sistemático de um levantamento abrangente que analisasse as potencialidades da região, identificasse as áreas mais favoráveis à colonização e em consequência orientasse o traçado da rodovia, embora já existissem condições para tanto. A construção da rodovia foi iniciada sem qualquer análise detalhada de custo-benefício ou de viabilidade econômica. Entretanto, este fator, que teria prejudicado uma tentativa mais abrangente de ocupação, não influenciou concretamente nos resultados de projetos como Marabá e Altamira, que foram implantados em zonas de solo fértil.

Parte das dificuldades encontradas na colonização da Transamazônica podem ser atribuídas ao próprio modelo superestruturado e paternalista de assentamento adotado; de fato, embora movido por uma preocupação inusitada com um determinado estrato de pequenos produtores, a complexidade do modelo adotado impedia uma aplicação em grande escala, pois requeria recursos financeiros e humanos muito elevados, particularmente no contexto da pretensão de

³² Fernando M. Cardoso e Geraldo Müller, *Amazônia: Expansão do Capitalismo*, Editora Brasiliense, São Paulo, 1977, p. 157; Dennis Mahar, *Desenvolvimento Econômico da Amazônia*, Relatórios de Pesquisa, n.º 39, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1978, p. 75.

³³ CEDEPLAR, *Migrações Internas na Região Norte: Estudo de Campo da Região de Marabá*, CEDEPLAR/UFGM, maio, 1977, pp. 369-70; Lourdes Pimentel, "A Transamazônica e o Problema de Integração Social", in *Amazônia Brasileira em Foco*, (9) 1973-74; citado em CEDEPLAR, *ibidem*, p. 370.

realizar uma absorção maciça de mão-de-obra.³⁴ Enfim, o modelo adotado nos núcleos de colonização na Transamazônica era impraticável em escala maior e teria levado a uma elitização progressiva da população beneficiada.

Do ponto de vista individual, algumas das desistências de colonos podem ser atribuídas a fatores como doenças e moléstias, ou falta de experiência prévia. Entretanto, é interessante observar que, num modelo superestruturado, o peso maior do fracasso deve ser atribuído justamente à falta de apoio estrutural. Os serviços de educação, saúde, habitação etc. permaneceram precários na maioria dos casos, mas as deficiências mais sérias dizem respeito ao sistema de infraestrutura montado para apoiar a produção agrícola.³⁵ Essas falhas abarcam desde as deficiências na assistência técnica, a inadequação do sistema de crédito (cujas sistemáticas foi montada visando aos fazendeiros médios e grandes) ao pequeno produtor, a precariedade do sistema viário (a manutenção de uma estrada na Amazônia chega a ser mais cara ainda do que a sua construção), a inexistência de meios de transporte para o escoamento da produção e a capacidade limitada da rede de armazenamento, até problemas como a burocratização, a necessidade dos pequenos produtores recorrerem a intermediários, e a insegurança causada pelas dificuldades burocráticas e financeiras criadas para impedir a obtenção da titulação sobre o lote trabalhado.

Esses problemas, responsáveis por uma safra reduzida no ano agrícola 1972-73, contribuíram para o esvaziamento do apoio político aos projetos de colonização, fazendo com que os projetos remanescentes de colonizar a área através do pequeno produtor fossem abandonados em favor da ocupação econômica da região através de médias e grandes empresas.³⁶

De fato, observou-se um desinteresse progressivo por parte das autoridades e instituições governamentais — reforçadas pelas pressões exercidas por grupos empresariais do Centro-Sul — com a idéia de ocupar a região amazônica através do pequeno produtor. A implementação do PIN havia despertado os interesses da classe empresarial nacional e multinacional do Centro-Sul.³⁷ Além da corrida imigratória deslanchada pela propaganda governamental em torno do PIN, o gasto público feito em termos de estradas e infra-estruturas causou uma grande valorização das terras amazônicas e a chegada maciça do capital procedente do Centro-Sul, num momento em que, conforme mostrado anteriormente, o valor da terra aumentava rapidamente em todo o Brasil.

Desta forma, foram esvaziados os programas oficiais de colonização ao

³⁴ Ver, a este respeito, Stahis Panagides e Vande Lage Magalhães, "Amazon Economic Policy and Prospects", in Wagley (ed.), *Man in the Amazon*, Gainesville University of Florida Press, 1974, pp. 243-261.

³⁵ CEDEPLAR, *op. cit.*, pp. 280-350 e 586-596.

³⁶ Ver Charles M. Wood e Marianne Schmink, "Blaming the Victim: Small Farmer Production in an Amazon Colonization Project", 1978 (mimeo.) p. 8.

³⁷ Ver Wood e Schmink (*ibidem*), pp. 18-25, e Cardoso e Müller (*op. cit.*), Capítulo 8.

longo da rodovia Transamazônica e a ocupação através de pequenos produtores foi substituída pela penetração das grandes empresas. As facilidades criadas a partir de então para essas empresas, várias delas estrangeiras, deram lugar à criação de fazendas muito extensas, dedicadas, na sua maioria, à pecuária.³⁸ Esta atividade tem gerado poucos empregos estáveis. Ademais, a falta de demarcações claras e registros fundiários tem contribuído para estimular conflitos com posseiros, com núcleos de colonização espontânea e mesmo com outros empresários ou fazendeiros.

Nesse contexto é que se iniciou o maior esforço de colonização dirigida já feito no Brasil, o que está se realizando atualmente em Rondônia. Diversas circunstâncias dão a Rondônia uma relevância especial. Inicialmente, o Território tem recebido, no período 1974-80, o maior fluxo migratório de qualquer área fronteira no Brasil. Segundo, diversas características do processo de assentamento em Rondônia tenderiam a favorecer uma colonização bem-sucedida e a absorção maciça de mão-de-obra rural. Assim, Rondônia era, até recentemente, esparsamente povoada e relativamente isenta de problemas fundiários; boa parte dos migrantes que chegam à região são elementos experimentados na colonização do Paraná e Mato Grosso e trazem algum capital básico. Ademais, embora suas vantagens tenham sido exageradas, a terra de Rondônia tende a ser de melhor qualidade do que a de outras regiões amazônicas. Finalmente, o governo, numa ação conjunta do INCRA e da Secretaria da Agricultura do Território, vem fazendo esforços consideráveis para viabilizar a colonização via pequenos produtores em Rondônia.

Na tentativa de fazer frente às ondas cada vez maiores de migrantes esperançosos que chegaram a Rondônia nos últimos anos e aos problemas internos criados pela ação de especuladores e grileiros, o INCRA, durante o período de 1970-78, foi criando projetos e tentando acelerar o ritmo de assentamento.³⁹ Entretanto, diversas circunstâncias impediram uma melhor adequação da atuação governamental aos anseios dos colonos. Inicialmente, as condições adversas da região dificultaram muito a ação demarcatória dos topógrafos e a construção de estradas de acesso, passos imprescindíveis no esquema de atuação do INCRA, que, entretanto, nunca dispôs de recursos financeiros mínimos adequados à magnitude da tarefa que se propunha realizar. De acordo com seu próprio modelo, e frente à escassez de outros recursos, o INCRA era, até 1979, responsável por todos os aspectos da colonização, desde a demarcação dos lotes até o fornecimento de serviços básicos; essa responsabilidade global prejudicou muito a capacidade do órgão de realizar projetos em grande escala. Depois, a violência

³⁸ Cardoso e Müller (*ibidem*), Capítulo 8.

³⁹ Ver Reinaldo Modesto, "A contribuição do INCRA no Processo de Ocupação do Território de Rondônia", *Seminário sobre Transmissão e Controle de Doenças Tropicais no Processo de Migração Humana*, Min. Saúde/OPS, Brasília, junho de 1981, esp. pp. 23-28.

gerada pelos especuladores e grileiros, assim como pela insatisfação de colonos desiludidos, perturbavam as tentativas de racionalizar o processo de ocupação. Também as deficiências da estrutura administrativa e judiciária do território, que impediriam uma atuação eficiente em condições normais, foram aproveitadas pelos especuladores para criar tumultos em benefício próprio.

Por fim, a própria intensidade dos fluxos migratórios para Rondônia estimulou as ações dos especuladores e minimizou a eficácia dos esforços governamentais para organizar a ocupação do território. Os dados disponíveis referentes aos movimentos para Rondônia são precários, mas um posto criado pelo INCRA em Vilhena, posteriormente transformado em CETREMI (Centro de Triagem de Migrantes) pelo MINTER, vem coletando informações valiosas sobre estes fluxos desde 1975. Embora a coleta de dados tenha sofrido modificações no período, a conjugação dos dados oficiais com informações não sistematizadas sugere que as migrações para o Território começaram a assumir proporções significativas durante o período 1970-74, foram acentuando-se a partir de 1974, quando o governo modificou radicalmente sua política com relação à Transamazônica, teve um primeiro pico em 1976 e depois desacelerou-se em 1977 como resultado de uma campanha de desincentivos feita pelo governo nas áreas de origem e nas estradas. Posteriormente, a migração vem-se acentuando novamente desde meados de 1978, de modo que 1980 sofreu a maior movimentação até então registrada. É interessante notar que a maioria dos migrantes são provenientes de áreas de fronteiras recentes e bem-sucedidas, isto é, Paraná e Mato Grosso (dados não mostrados). O ritmo de migração para a área costuma intensificar-se durante o período das secas (junho, julho e agosto) quando as estradas são melhores e quando a terra é preparada para o plantio. Tão logo sejam concretizados os planos de asfaltar a BR-364, entre Cuiabá e Porto Velho, transformando-a em rodovia de tráfego permanente, a migração para o território certamente vai acelerar-se ainda mais.

Em face desses fluxos, o INCRA tem-se encontrado na obrigação de revisar constantemente suas metas em termos de assentamento e titulação de colonos. Assim, em 1979, um total de 16 482 famílias já tinham sido assentadas e o objetivo final era o assentamento definitivo de um total de 23 438 pequenos produtores; destes, apenas 12 mil teriam títulos definitivos (ver Tabela 5). Em 1981, porém, o governo já anunciava a adoção de uma nova metodologia de "assentamento rápido" e de "regulamentação fundiária" — implicando uma mudança radical de abordagem e critérios — num esforço enorme para acompanhar o ritmo dos fluxos migratórios. Desta forma, esperava-se assentar um total de 59 mil famílias até o fim de 1981. Observa-se que o processo de titulação continua correndo atrás do assentamento, já que seriam expedidos apenas 23 mil títulos. Para o futuro, espera-se o concurso maciço do Banco Mundial,

através do POLONOROESTE, e o assentamento de um número substancial de colonos, não somente em Rondônia mas também no Mato Grosso.

De qualquer forma, não há como duvidar da eficácia global das ações de assentamento realizadas em Rondônia.⁴⁰ Entretanto, o impacto dos projetos executados em Rondônia e cercanias ainda é relativamente reduzido. Se admitirmos que esse território tem efetivamente mais de 700 mil habitantes, e que o número de famílias absorvidas nos projetos de colonização está em torno de 60 mil famílias — correspondendo a umas 300 mil pessoas — então fica claro que há certo descompasso entre a oferta oficial e a demanda, mesmo após descontar a população que já encontrou trabalho nas áreas urbanas. Mais importante, porém, é o significado desse grande esforço de colonização em termos da demanda de terra por parte de pequenos produtores no país como um todo. Dizia-se no capítulo anterior que o êxodo rural proveniente de apenas 9 microrregiões paranaenses durante o período 1970-80 ascendia a cerca de 1,9 milhão de pessoas. Por outro lado, tem-se estimado que, para resolver os problemas de excedentes estruturais em outras regiões, seria necessário absorver uma ordem de magnitude mínima de 2,4 milhões de famílias.⁴¹ Mesmo admitindo erros monumentais nessas duas estimativas, o descompasso entre os esforços feitos em Rondônia e a demanda global fica patente.

Por outro lado, a própria obtenção de um lote nos projetos oficiais não significa a garantia de uma fonte permanente de emprego e renda. De fato, é talvez mais importante ainda para o futuro de tais empreendimentos a observação de que, no pouco tempo em que tem sido assediado pelas correntes migratórias ávidas de terra, Rondônia já estaria reproduzindo — até dentro dos próprios projetos de colonização oficial — os desequilíbrios e deformações do modo predominante de organização da produção agrícola.

Por um lado, há claros índices de que o processo de alastramento de minifúndio, ou de parcelamento progressivo dos lotes em pequenas unidades funcionais, já está ocorrendo dentro dos projetos oficiais como resultado da combinação das próprias dificuldades impostas pela mata amazonense, do apoio deficiente aos colonos, da marginalização de grande número de famílias que são incapazes de obter acesso a um pedaço de terra, da ação inescrupulosa de grileiros protegidos pela desorganização administrativa e pela inépcia dos controles institucionais numa situação fronteiriça.⁴² Por outro lado, há índices de que

⁴⁰ Embora os dados do Cadastro mereçam ressalvas para Rondônia, é significativo que o Índice de Gini baixou de 0,901 em 1972 para 0,734 em 1978 (dados não mostrados, evidentemente como resultado da atuação do governo, dirigida para o assentamento de pequenos produtores. Entretanto, vale observar que mesmo esse último Índice, numa escala internacional, é considerado como muito alto.

⁴¹ Ver G. Martine, "Recent Colonization Experiences" (*op. cit.*).

⁴² Ver Lenita Maria Turchi, *Colonização Dirigida: Estratégia de Acumulação e Legitimação de um Estado Autoritário*. Tese de Mestrado, UnB, 1979, pp. 109-126.

estaria havendo uma elevação brusca no valor da terra, atribuível, em parte, ao trabalho realizado pelos próprios colonos e, em parte, ao fornecimento de infraestrutura básica pelo governo. Ou seja, a viabilidade econômica da produção capitalista em Rondônia estaria sendo garantida pela chegada maciça de mão-de-obra, pelo trabalho preparatório dos colonos e pelas obras do governo. Nestas circunstâncias, a expulsão dos pequenos produtores, nos moldes do Paraná, poderia até ocorrer num ritmo mais elevado do que naquele Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, o exame das tendências registradas, tanto em áreas de fronteira recentes como nas que são atualmente objeto de intensa ocupação, não permite tirar conclusões muito otimistas quanto à possibilidade de resolver grande parte do problema de emprego em áreas de fronteira. Quando se contrasta o esvaziamento do Paraná e do Centro-Oeste e a pouca absorção demográfica da região Norte, por um lado, com os padrões de concentração populacional nas regiões e localidades mais dinâmicas ou mais densamente povoadas, por outro, frustram-se as esperanças de conter fluxos rurais-urbanos através da colonização de áreas novas. Ademais, esta análise sugere que, mesmo para os contingentes efetivamente absorvidos em áreas de fronteira, a solução tende a ser de duração bastante reduzida nas circunstâncias atuais.

O Brasil parece seguir inexoravelmente o curso da urbanização e da concentração populacional em áreas já congestionadas; 35 milhões de pessoas residem em cidades de mais de 1 milhão de habitantes e mais de 85% do seu PIB é gerado em áreas urbanas. Deve-se concluir que a vocação histórica do país é eminentemente urbano-industrial e que a imensidão de áreas pouco povoadas representa um trunfo vazio nos esforços de desenvolvimento?

Na realidade, tal conclusão seria precipitada. Por um lado, dependendo dos critérios e do sistema valorativo adotado, o esvaziamento de áreas de fronteira recente e a lentidão do processo de assentamento em áreas novas poderiam até ser considerados positivos, sob certos aspectos. Por exemplo, é óbvio que tanto a produtividade como a produção global de certas regiões do Paraná sofreram um acréscimo considerável durante a última década — decorrente, em parte, das mudanças na composição de culturas e de tecnologia, assim como na estrutura fundiária, as quais, por sua vez, propiciaram e aceleraram o êxodo rural. Argumenta-se também que o problema do balanço de pagamentos não se deteriorou ainda mais graças ao esforço feito no sentido de incentivar a produção para exportação — geralmente intensiva em capital. Da mesma forma, a incorporação de áreas novas através de médias e grandes empresas teria contribuído substancialmente para o aumento da produção agrícola.

Por outro lado, se tivesse sido privilegiada a ocupação de áreas novas através de pequenos produtores, conforme previsto no PIN, é certo que a capacidade de absorção e retenção dessas regiões teria sido multiplicada. Da mesma forma, se tivessem sido implementadas políticas de auxílio à pequena produção em áreas já densamente ocupadas, é óbvio que a taxa de retenção da população teria sido muito mais alta.

De fato, o processo de colonização teria tido um efeito de absorção bastante maior se tivesse sido apoiado sistematicamente por uma decisão política no sentido de beneficiar o pequeno produtor e se o próprio modelo de ocupação tivesse sido simplificado. Por outro lado, a colonização continua sendo uma das maneiras mais baratas de se criar emprego. Entretanto, dentro de um contexto mais abrangente de ampliação das oportunidades econômicas para a população de renda baixa, convém destacar que a colonização poderá absorver, na melhor das circunstâncias, apenas uma proporção limitada do excedente rural a curto e médio prazo; também deve ser enfatizado que, nas circunstâncias atuais, a colonização constitui uma solução de curta duração. É muito significativo, por exemplo, que áreas como Rondônia estejam sendo colonizadas massivamente por pessoas que, há menos de uma geração atrás, estavam ocupando regiões novas e promissoras no Paraná e Mato Grosso; ou seja, a Amazônia já está tendo que fazer frente aos problemas de excedente populacional gerados em áreas de colonização recente. Em face do crescimento do excedente rural, pode-se supor que a colonização de áreas novas seja capaz, no futuro, de absorver o incremento anual deste excedente, mas não de fazer, a curto e médio prazos, uma diferença significativa na redução do total, particularmente se o pequeno produtor é marginalizado no país como um todo.

Dessa argumentação, o importante a destacar é que a fronteira não pode nunca ser proposta como panacéia para os problemas de excedentes estruturais ou de tensões sociais em outras áreas. Ademais, é fundamental observar que a capacidade de absorver e reter população em áreas de fronteira ou áreas de agricultura tradicional é função, principalmente, da política agrícola adotada, a qual por sua vez reflete as prioridades do próprio modelo. Ao ser definida como objetivo prioritário da política agrícola, seja a produtividade, seja a agricultura como mercado para a produção industrial, acentua-se necessariamente o processo de valorização da terra, a tecnificação da lavoura e a expulsão de pequenos produtores. Da mesma forma, se é pretensão da política econômica resolver os problemas prioritários de inflação, balanço de pagamentos, déficit de alimentos e geração de alternativas energéticas, todos através da agricultura, é claro que a migração rural-urbana será intensificada. Mas, mesmo assim, não parece que toda a potencialidade do pequeno produtor tenha sido explorada, por exemplo, no aumento da oferta de alimentos ou no desenvolvimento de alternativas energéticas, onde este pode apresentar vantagens comparativas.

TABELA 1

**CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO NO PARANÁ E NOS ESTADOS DO CENTRO-OESTE
1940 - 1980**

ESTADO	Taxas Anuais de Crescimento Demográfico			Movimento Populacional 1970 - 80		
	1940-50	1950-60	1960-70	Taxas de Crescimento	Migração Líquida	Varição Absoluta
Paraná	5,52	7,27	4,97	0,94	— (1.573.000)	680.549
Goiás	3,93	4,65	4,38	2,77	— (81.000)	923.774
MS	2,58	6,48	5,72	3,19	28.000	369.351
MT	0,97	4,48	6,48	6,62	335.000	540.194

Fontes: IBGE — **Censos Demográficos, 1940 e 1970, Censo Demográfico de 1980, Resultados Preliminares e Sinopse Preliminar do Censo Demográfico, Brasil.**

TABELA 2

CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO EM DUAS REGIÕES PARANAENSES, 1940 - 1980

Microrregiões	1940	1950	1960	1970	1980
Norte e Noroeste Paranaense (Micros 278 a 286)					
1) População	386.916	887.667	2.368.652	3.637.373	2.816.940
2) i na Década	8,66%	10,31%	4,31%	— 2,52%	—
Oeste Paranaense (Micros 288 e 289)					
1) População	27.077	84.128	335.920	1.116.741	2.265.802
2) i na Década	12,00%	14,84%	12,76%	7,33%	—

Fontes: IBGE, **Censo Demográfico, Paraná e Resultados Preliminares, Censo Demográfico de 1980.**

Nota: As microrregiões foram agrupadas em "Áreas Mínimas Comparáveis", de acordo com a metodologia desenvolvida pela IPARDES (op.cit).

TABELA 3

**ÍNDICE DE PRODUÇÃO, EM TONELADAS, DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS,
PARANÁ, ANOS SELECIONADOS**

(Índice Base, 1960 = 100)

Ano	Algodão	Arroz	Café	Feijão	Milho	Soja	Trigo
1960	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1965	225,9	203,6	122,6	119,0	168,3	316,6	108,6
1970	339,4	219,9	10,1	244,2	274,5	2.641,1	420,9
1975	243,8	316,9	62,9	203,5	294,1	26.015,1	659,0
1979	306,6	106,8	18,1	168,5	321,6	28.706,8	2.377,1
1980*	362,5	237,7	17,3	154,7	421,7	38.755,5	2.005,7
Absoluto 1979 (em To.)	468,800	286,700	238,000	503,500	4.169.500	4.000.000	1.621.400

* Informação Preliminar.

Fontes: IBGE — **Anuários Estatísticos do Brasil, 1960 a 1980.**

TABELA 4

ASPECTOS DA DINÂMICA POPULACIONAL BRASILEIRA, 1970 - 1980

Região e Estado	Pop. Residente 1970 (em 000s)	Pop. Residente 1980 (em 000s)	i 1970-80	% do Aumento Nacional no Decênio	Migração Líquida 1970 - 1980* (em 000s)
Norte	3.602	5.867	5,0	8,8	915
Rondônia	114	493	15,8	1,5	337
Acre	216	302	3,4	0,3	4
Amazonas	955	1.406	3,9	1,8	93
Roraima	41	79	6,8	0,2	23
Pará	2.161	3.411	4,7	4,8	440
Amapá	115	176	4,4	0,2	18
Nordeste	28.150	34.856	2,2	26,0	-(2.219)
Sudeste	39.873	51.728	2,6	45,9	2.546
Sul	16.510	19.023	1,4	9,7	-(1.979)
Centro-Oeste	5.080	7.552	4,0	9,6	736
Brasil	93.215	119.025	2,5	100%	—

* Informação Preliminar.

Fonte: Sinopse Preliminar do Censo Demográfico, 1980.

TABELA 5

PROJETOS FEDERAIS DE COLONIZAÇÃO EM RONDÔNIA

PROJETOS	PREVISÕES FEITAS EM 1979		PREVISÕES FEITAS EM 1981	
	N.º de Famílias a serem assentadas	N.º de Títulos a serem expedidos	N.º de Famílias a serem assentadas	N.º de Títulos a serem expedidos
Projetos Integrados de Colonização (PICs)	23.438	11.955	23.210	23.210
Assentamento Rápido	—	—	23.098	—
Regulamentação Fundiária	—	—	13.146	—
TOTAL	23.438	11.955	59.454	23.210

Fontes: MA/INCRA/CETRO, "As correntes migratórias e a colonização (mimeo), 1979; e Reinaldo Modesto, "A Contribuição do INCRA no Processo de Ocupação do Território de Rondônia", Seminário sobre Transmissão e Controle de Doenças Tropicais no Processo de Migração Humana, Min. Saúde/OPS, Brasília, junho de 1981.