

A política de colonização dirigida no Brasil: um estudo de caso, Rondônia

Maria Helena Fernandes da Trindade Henriques *

SUMÁRIO

- 1 — Introdução
- 2 — A política de colonização na Amazônia — objetivos e realizações
 - 2.1 — O marco da política
 - 2.2 — A colonização na Amazônia
- 3 — Rondônia: a última fronteira
- 4 — Rondônia: objetivos da política e resultados conseguidos
- 5 — Observações finais
- Anexo 1 — Visão histórica da colonização pré-amazônica executada no Brasil
 - 1.1 — Aspectos institucionais
 - 1.2 — Experiências passadas e presentes

1 — INTRODUÇÃO

Experiências de colonização têm sido uma prática comum na história da ocupação territorial brasileira. Elas reúnem uma ampla gama de modelos que vão desde esquemas completamente privados, como, também, combinações de interesses privados com apoio governa-

* Demógrafa do Departamento de Estudos Geográficos — DEGEO — IBGE.

mental, até as mais recentes experiências — Transamazônica e Rondônia — totalmente organizadas e financiadas pelo Governo.

Este artigo é o primeiro de uma série que se destina a avaliar a experiência mais recente de colonização governamental em termos de três das suas dimensões constituintes. Em primeiro lugar, como um investimento público dirigido à criação de usos mais produtivos da terra e dos recursos humanos e como parte do pacote social mais amplo do Governo. Em segundo lugar, quanto aos seus efeitos sobre o perfil sócio-econômico-demográfico da população na área selecionada para a experiência de colonização. Finalmente, no que respeita a sua capacidade para melhorar as condições de vida de trabalhadores rurais pobres e transformá-los em agricultores independentes.

A colonização dirigida situa-se como tópico importante no debate público, tanto por suas características de política governamental como por haver-se situado na Amazônia. Como ação planejada do Governo, ela responde a interesses políticos, militares e econômicos. Estes se fazem representar por considerações tais como: a defesa de uma ampla extensão da fronteira nacional; a proteção de uma quantidade desconhecida de recursos minerais; a conquista de mercados de difícil acesso e o redirecionamento de trabalhadores sem terra desde áreas densamente povoadas para espaços vazios a fim de prevenir uma eventual comoção social.

Uma consequência imediata da política de colonização foi um crescimento populacional explosivo na Amazônia. A maior parte desse crescimento ocorreu em Rondônia. Na década de 70, este jovem Estado tornou-se a sede de sete dos dez projetos de colonização governamental. Este fato implicou não só uma nova mobilização de fatores na área — comércio, crédito, capital, máquinas, escolas e unidades de saúde —, mas também uma imigração maciça de sulistas e nordestinos para ocupar a terra. Como consequência do impulso na área rural, novas atividades urbanas tiveram início, basicamente, na área de serviços requeridos pela força de trabalho rural.

Recentemente, levantaram-se dúvidas tanto do lado das autoridades governamentais quanto do lado dos críticos do Governo sobre os benefícios desta política. Este estudo dirige-se a situar melhor os parâmetros da situação para essa controvérsia. Analiticamente, o trabalho se divide em três partes que podem ser apreciadas separadamente, mas que se dirigem a dimensões específicas da questão social. A primeira parte trata do tema da política pública dirigida a beneficiar em forma desigual grupos específicos da população. A segunda parte, analisa a dinâmica da mudança envolvida no processo de assentamento e o perfil sócio-econômico-demográfico da população migrante. Finalmente, examina-se informação de fonte primária sobre os colonos de Rondônia para avaliar seu bem-estar como indicação adicional do sucesso ou fracasso da política oficial de colonização.

A essência do objetivo desta pesquisa não é meramente demográfica. Acredita-se que uma política de realocação de recursos humanos traz consequências sociais que vão além do aspecto quantitativo do número de pessoas realocadas. Também, como política, ela produz consequências sociais não previamente antecipadas. Como resultado dessa dificuldade, decidiu-se realizar uma avaliação mais global em detrimento da mera confrontação da realização das metas propostas versus os objetivos de fato alcançados.

A colonização na Amazônia é também um tema controvertido não apenas porque os dados são de natureza complexa e de duvidosa qualidade mas, também, porque o tema se situa na questão mais geral das prioridades na ação governamental. Argumentos científicos existiram para favorecer ou criticar a política desde a sua fase de implementação¹. A decisão para seguir adiante com a idéia, entretanto, foi de natureza política e não se referendou em uma sólida base científica.

Ao se apresentar uma interpretação dos fatos representados por ações do Governo, dados censitários e de pesquisas e fontes secundárias — acredita-se que o conhecimento científico é um produto das verdades provadas e de uma revisão dos erros anteriores. Como os fatos são infinitos e são eles apropriados pelos homens nas suas interpretações, espera-se que a análise aqui apresentada se constitua em um elemento a mais nesse amplo debate e que leve a uma retomada de avaliação da colonização para colocá-la ao serviço da ampla camada de desprivilegiados rurais.

2 — A POLÍTICA DE COLONIZAÇÃO NA AMAZÔNIA OBJETIVOS E REALIZAÇÕES

2.1. — O marco da política

A colonização tem sido freqüentemente utilizada como ferramenta de ocupação territorial. No caso do Brasil, pela sua dimensão continental e a extensão das terras públicas, a colonização tem sido prática comum na expansão das fronteiras².

No anexo 1 apresentou-se a análise histórica das experiências de colonização. Ainda que diferenciadas na natureza dos fatores envolvidos — origem e experiência prévia com a agricultura por parte dos migrantes, exigências de infra-estrutura, produção para a comercialização, etc. — é o papel do Estado que adquire destaque e coloca suas marcas definidoras nas experiências recentes de colonização. Colocan-

¹ A visão favorável à implementação dessa política está contida, por exemplo, em Tavares, Vania Porto, et alii. *Colonização dirigida no Brasil: suas possibilidades na Região Amazônica*. De acordo com os autores "... a solução do problema de emprego da agricultura do Nordeste terá que ser equacionada tendo em vista as possibilidades de colonização na área amazônica. Em vista do exposto, por melhor que se aproveitem as possibilidades de se elevar o nível de ocupação na região agrícola do Nordeste, ainda haverá um excedente de 309 mil famílias que deverá encontrar ocupação em outras áreas do País. E como são muitas as dificuldades para se adotarem eficazmente as medidas acima discutidas, é seguro concluir-se que não são apenas as 309 mil famílias acima mencionadas, mas que grande parte das 1.300.000 famílias subempregadas do setor agrícola do Nordeste terá que procurar plena ocupação agrícola fora do Nordeste. E, nesse caso, é a colonização dirigida na Amazônia que oferece maiores possibilidades de absorver essa população subempregada".

Uma palavra de cautela aparece, por exemplo, em Velho, Otávio Guilherme, *Frente de expansão e estrutura agrária*. Nas suas palavras "dados os custos envolvidos nesse gênero de colonização, é assim bastante provável que a entrada de pessoas na área vá suplantiar de muito a capacidade de absorção, nos seus desdobramentos futuros, pelo projeto do INCRA, que aparece, portanto, como possivelmente inadequado em sua finalidade declarada de absorver um contingente ponderável de mão-de-obra nordestina".

² Poweraker, Joe. *The struggle for land: a political economy of the pioneer frontier in Brazil from 1930 to the present day*.

do-se numa postura de mero espectador das experiências privadas, o Estado conduziu a interiorização "espontânea" na "Marcha para o Oeste" através da construção de Brasília e estabeleceu todos os parâmetros para a colonização da Amazônia.

A política de Colonização Dirigida foi concebida sob o marco que a elite militar responsável pelo Golpe de 1964 estabeleceu. Como antigos estudantes da Escola Superior de Guerra (ESG), eles acreditavam numa política de integração da segurança nacional e do desenvolvimento sob a tutela de um Governo Federal forte³. Esta crença levada à prática resultou na participação do Governo mais hipertrófica já registrada na história brasileira.

Embora se apresentando como democratas nas suas convicções políticas e liberais nas suas orientações econômicas, os governos militares instituíram, na sua atuação política, instrumentos altamente autoritários⁴.

A nível da economia foi dada prioridade à maximização do crescimento agregado⁵. Implícito, nisto, estava a concepção de que as transformações estruturais, que o crescimento econômico por si só geraria, reduziram, no longo prazo, as herdadas desigualdades na distribuição da renda. Como a tabela 1 reflete, o resultado não foi o esperado. A piora na distribuição da renda, ainda que pequena, é aparente na comparação das distribuições da renda dos Censos de 1970 e 1980.

Uma vez que o Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita* cresceu em média 6% e a população total 2,5%, a renda média da população economicamente ativa teve um aumento anual de 4,5% durante a década. Este crescimento foi desigualmente distribuído visto que os seis primeiros decis da população reduziram sua participação na renda nacional. Conseqüentemente, o índice de concentração de Gini aumentou de 0,565 em 1970 para 0,580 em 1980. De fato, os dados da tabela 1 mostram que o 1% mais rico da população foi aquele que teve os maiores ganhos da renda. Não apenas este grupo aumentou sua participação na renda total de 14 para 18% mas, também, sua renda média cresceu a uma taxa de 7,2%, bem maior que a dos outros grupos.

Assim, o aparente *laissez-faire* do Estado na distribuição dos frutos do crescimento econômico teria conseqüências certas, resultando, em termos da distribuição das riquezas, no proveito dos mais ricos. No setor social, entretanto, isto levou ao estabelecimento de mecanismos compensatórios.

³ O tipo de ideologia que permeou os cursos ministrados na Escola Superior de Guerra (ESG) é clara em Silva, Golbery do Couto e. *Planejamento estratégico*. Além disso, a influência da ESG na formação da estratégia nacional para o desenvolvimento está bem documentada em Stepan, Alfred. *Military in politics*. Para uma extensa bibliografia em Inglês, Espanhol e Português sobre o tema geral dos militares na política na América Latina, veja o fornecido por Stepan no final do livro acima citado.

⁴ A intensidade da intervenção do Estado na vida pública está bem documentada em Faoro, Raymundo. *Os donos do poder*. Ainda que a luta contra a corrupção tenha sido colocada como um dos ideais a serem atingidos, a autocracia instituída pelo Golpe de 1964 facilitou o envolvimento de oficiais em vários escândalos. Uma impressionante descrição destes está contida nos livros de Assis, José Carlos de. *A chave do tesouro* e *Os Mandarins da República*.

⁵ Os índices de crescimento econômico que o governo militar exibiu nos seus primeiros 10 anos de mandato foram tão elevados que o período 1968/1974 foi batizado de "Milagre Brasileiro". O Produto Nacional Bruto (PNB) creceu, por exemplo, a 10,93% conforme Malan, Pedro Sampaio; Bonelli, Regis. *Crescimento econômico, industrialização e balanço de pagamentos: O Brasil dos anos 70 aos anos 80, tabela 1*.

TABELA 1
DISTRIBUIÇÃO DA RENDA PARA A POPULAÇÃO
ECONOMICAMENTE ATIVA QUE DECLAROU ALGUMA RENDA:
1970 — 1980

PERCENTIS	RENDA (%)		RENDA MÉDIA (%)		TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DA RENDA MÉDIA (1970/1980)
	1970	1980	1970	1980 (1)	
TOTAL	100,00	100,00	281,84	438,32	4,18
10 —	1,16	1,08	32,69	47,30	3,76
10	2,05	2,15	57,68	94,30	5,00
10	3,01	2,85	84,65	124,80	3,96
10	3,81	3,70	107,41	163,30	4,21
10	5,92	4,39	141,54	192,50	3,12
10	6,17	5,49	173,87	240,70	3,31
10	7,21	7,21	203,23	316,00	4,51
10	9,95	9,92	280,59	434,60	4,47
10	14,15	15,40	426,89	674,70	4,68
10 +	47,47	47,81	1 309,87	2 095,00	4,80
5 +	34,06	34,86	1 920,17	3 054,00	4,71
1 +	14,11	18,21	3 976,11	7 979,00	7,21
60 —	21,22	19,66	99,67	143,60	3,72
20 +	60,62	63,21	868,38	1 384,80	4,78

FONTE — Malán, Pedro Sampaio & Bonelli, Regis. Crescimento econômico, industrialização e balanço de pagamentos: o Brasil dos anos 70 ao anos 80.

(1) Deflacionados a preços de 1970.

As características de desequilíbrios da sociedade brasileira e suas condições de mudança faziam-se claras para o governo militar. A urbanização, que até 1970 caminhou a passos lentos, tinha-se acelerado⁶. No ano de 1970, houve, pela primeira vez na história brasileira, maior população nas áreas urbanas que nas rurais o que acarretou o aumento das demandas por educação, habitação e serviços públicos. Sob o rótulo de “Pacote Social” criou-se uma série de programas destinados à satisfação das necessidades básicas das massas urbanas despossuídas. Alguns deles mostraram resultados surpreendentes. Nas palavras de Merrick: “a matrícula do 1.º grau aumentou de 54% em 1955 para 85% em 1974 e a do 2.º grau de 4% em 1960 para 17% em 1976. O Governo apadrinhou um programa maciço de alfabetização de adultos, assim como outros tipos de educação para adultos. A cobertura dada à população urbana pela Previdência Social (que inclui serviços básicos de saúde) aumentou de 43% em 1960 para 79% em 1975. O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi estabelecido para financiar casas populares e serviços urbanos”⁷.

⁶ Para o Brasil, a proporção da população urbana em 1960 variou de 45 para 68% em 1980. O Norte e o Nordeste alcançaram proporções de 50%, o Sul e Centro-Oeste de 60% e o Sudeste de 82%, segundo dados dos Censos Demográficos, 1940, 1950, 1960, 1970 e 1980, divulgados pelo IBGE.

⁷ Merrick, Thomas W. Fertility and family planning in Brazil.

As reivindicações da população rural constituíam um problema menor para o Governo. De dimensões menores que a população urbana, dispersa e bem mais distante dos centros de poder, os trabalhadores rurais eram encarados como problema mais que tudo pela sua condição de migrantes potenciais para as áreas metropolitanas e outros centros urbanos. A seca de 1969/70 no Nordeste acelerou, entretanto, a intervenção do Governo Federal. Logo depois da visita do Presidente Médici às áreas afetadas, em março de 1970, foi anunciada a construção da Transamazônica, a pavimentação da Belém-Brasília e a construção de outras estradas ligando a Amazônia e o Centro-Oeste. Poucos meses depois o Programa de Integração Nacional (PIN) foi anunciado para promover a ligação inter-regional.

Delfim Neto, então Ministro da Fazenda, declarava:

“o PIN representa a conquista de um novo país, dentro da nação brasileira ... Nós vamos empurrar a fronteira para conquistar um novo País”. E, “nós já dispomos dos recursos necessários para realizar o desenvolvimento econômico, precisamos ter consciência de que dispomos desses recursos e precisamos ter os mecanismos para mobilizá-los a favor do desenvolvimento econômico. Por isto é que acreditamos nesta filosofia do Governo, que antes de fazer crescer com rapidez o capital, tenta utilizar o capital disponível; esta filosofia que antes de estar procurando poupar, tenta mobilizar a força de trabalho que já existe em cada um de nós. Esta filosofia de mobilização é que vai fazer deste País um Grande País”⁸.

Desta forma, foi lançada a ocupação da Amazônia. Não é fácil acreditar que a política global tenha sido uma simples resposta ao desemprego gerado pela seca nordestina de 1970. Pela sua envergadura e suas características, a política se encaixa melhor no marco do Estado autoritário, representando uma tentativa de afirmação do nacionalismo em face dos interesses internacionais na Amazônia. A política representou, por outro lado, uma forma de aliviar as tensões sociais no campo, sem que necessariamente se fizesse a reforma agrária.

2.2 — A colonização na Amazônia

A extensão da fronteira Amazônica inicia-se nos anos 70 através de investimentos públicos. Estes podem ser simplificados por um lado, pela Transamazônica, a rodovia de maior penetração, e pelo outro, pela política de colonização implementada através do PIN.

A rede rodoviária, conformada pela Transamazônica, a Cuiabá-Porto Velho e a Belém-Brasília, tinha como premissa a transformação da Amazônia em terra fértil e produtiva para sustentar a população urbana das áreas mais desenvolvidas do País e servir de válvula de segurança que aliviasse a pressão sobre as terras nas áreas mais densamente povoadas no Nordeste rural.

A política de desenvolvimento incorporada ao PIN tinha como objetivo fundamental a redução dos desequilíbrios regionais e a descen-

⁸ Velho, Otávio Guilherme. *Capitalismo Autoritário e Campestinato*.

tralização do processo de desenvolvimento através da criação de novos centros de progresso. Seus objetivos específicos eram ⁹:

- a) deslocar as fronteiras econômicas, particularmente as agrícolas para os bancos da Amazônia;
- b) criar as condições que possibilitassem a incorporação da região na economia de mercado, fornecendo a um enorme segmento da população, até então dispersa e estagnada, as condições necessárias para a produção e o conseqüente poder de compra;
- c) estabelecer as bases para a efetiva transformação agrícola da região semi-árida do Nordeste;
- d) redirecionar o potencial migratório do Nordeste para os vales úmidos desta região e para suas novas fronteiras agrícolas, evitando assim seu deslocamento para as áreas urbanas do Centro-Sul; e,
- e) assegurar ao Nordeste o apoio do Governo Federal, a fim de garantir um processo de industrialização que permitisse a consecução e auto-sustentação das metas de desenvolvimento programadas.

O Estado não apenas formulou estes objetivos como criou, através de uma série de Decretos, as condições legais para atingir seu propósito. "Foi definida uma área prioritária ao longo da Transamazônica para realizar a reforma agrária; criado o Departamento Regional do INCRA; determinado que os projetos de reforma agrária deveriam incluir 100 mil unidades familiares; convocadas a organização de 100 cooperativas, a realização de estudos sobre as condições sócio-econômicas da área e de um arquivo técnico de referências sobre a região; exigida a legalização dos títulos de posse das terras em favor dos posseiros que no momento ocupavam a terra e, finalmente, determinado que os recursos para o empreendimento todo seriam previstos pelo INCRA e pelo PIN" ¹⁰. A aplicação desta política na área liberou 6,5 milhões de hectares na região prioritária e 2,2 milhões de km² situados numa faixa de extensão de 100 quilômetros em ambos os lados das rodovias na região da Amazônia, deixando deste modo ao Governo a faculdade de melhor distribuir as terras.

Os câmbios estruturais esperados operariam dentro de um marco planejado que foi denominado de urbanismo rural. Ele estava constituído por três elementos: "agrovilas", "agrópolis" e "rurópolis". A agrovila, a unidade básica, era a área residencial de aproximadamente 50 famílias possuindo um centro administrativo, campo de futebol, escola primária, unidade de saúde e um pequeno centro comercial. Circundando 20 agrovilas, estava a agrópolis, prevendo-se nela uma cooperativa, uma escola primária e outra de 2.^o Grau, um banco e um correio. A rurópolis seria a unidade maior que serviria como principal centro de serviços com aeroporto, hospital e serviços técnicos, assim como plantas processadoras para os produtos agrícolas como algodão, arroz e açúcar.

Os serviços básicos seriam fornecidos aos colonos recém-chegados por variadas agências federais. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) seria o responsável pela demarcação e pro-

⁹ Chaloult, Norma Beatriz. Settlement along the Transamazon highway: planning and reality.

¹⁰ id. *ibid.*

visão dos lotes, pela construção das modestas vivendas e agrovilas e pelos serviços de educação e saúde até que estes pudessem ser assumidos por agências específicas. A Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR) daria assistência técnica, o Banco do Brasil forneceria crédito a juros baixos enquanto que a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) garantiria o preço mínimo e o armazenamento da produção. A Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), distribuiria os alimentos a preços baixos. A Fundação Serviço Especial da Saúde Pública (SESP) e a Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (SUCAM), agências de saúde, atuariam através das unidades móveis de atenção médica e controle à malária. O financiamento de todas estas atividades seria realizado através da transferência para o PIN de 30% dos incentivos fiscais¹¹. Finalmente, mas não menos importante, as unidades de produção seriam lotes de 100 hectares dedicados a culturas de subsistência e comerciais.

Ainda que seus objetivos tenham sido em aparência razoáveis e que sua forma fosse coerente, a implementação do plano ao largo da Amazônia não colheu os frutos esperados. Os diversos motivos que levaram a isto são a seguir apresentados.

2.2.1 — Desconhecimento técnico sobre as condições da Amazônia

No momento em que a política de colonização foi anunciada, não existiam conhecimentos em torno das condições de solo. Entretanto, em face do clima tropical e da vegetação exuberante da selva Amazônica, havia a impressão consensual de que o solo seria rico. Quando os resultados do projeto RADAMBRASIL¹² foram conhecidos, o pessimismo suplantou as esperanças iniciais desde que ficou indiscutivelmente estabelecido que "... quase a totalidade dos solos da Amazônia apresenta baixa fertilidade natural, mas assim mesmo suficiente para o atingimento e manutenção do clímax alcançado, sob condições permanentes de clima favorável ao desenvolvimento vegetal, particularmente na forma em que está constituída a floresta nativa (grande diversidade de espécies, acentuado grau de dispersão de indivíduos de cada espécie, elevada densidade populacional, predominância de espécie de crescimento lento, etc.)"¹³.

Por sua vez, não existiram estudos prévios sobre a exequibilidade econômica para a localização da Transamazônica. Esta falta de planejamento fica em evidência visto que 100 quilômetros dela foram cobertos pela represa de Tucuruí, também um empreendimento público, construída alguns anos mais tarde.

2.2.2 — Modelo de colonização sofisticada

O tripé composto pela agrópolis, rurópolis e agrovilas resultou complexo demais para aquele meio. A distância entre as residências dos

¹¹ Wood, Charles & Schmink, Marianne. Blaming the victim: small farmer production in an Amazon colonization project.

¹² O RADAMBRASIL é um projeto do Ministério de Minas e Energia que desde 1971 pesquisa os recursos naturais na região. A pesquisa é feita através de satélites e apresenta o mapeamento básico da qualidade do solo, vegetação, geologia, aptidão agrícola e uso potencial da terra.

¹³ Esta avaliação técnica foi feita por técnicos do Ministério da Agricultura num trabalho para um Seminário. Menezes, Mário Assis. O atual estágio de conhecimento sobre os recursos naturais da Amazônia: pressupostos para definição de uma política de ocupação.

colonos e seus lotes, por exemplo, foi mal concebida, visto que os obrigou e a suas famílias a caminharem quilômetros para irem e voltarem aos seus trabalhos sob um clima quente e úmido.

Por outro lado, a implementação de todas as atividades previstas exigia o suporte permanente de uma equipe técnica bastante grande¹⁴ numa situação onde a rotatividade da equipe executiva foi de 90% em 1972¹⁵.

2.3.3 — Características prévias dos colonos

Camponeses nordestinos analfabetos, com precárias condições de saúde, inadequados hábitos nutricionais e práticas agrícolas tradicionais, conformaram majoritariamente a população de colonos que se estabeleceu na Amazônia¹⁶. É bem provável que, quando expostos às condições da Amazônia, seus níveis de morbidade tenham aumentado e, dada a falta de uma adequada infra-estrutura de saúde, o índice de desistência cresceu em face da impossibilidade de se adaptar ao novo ambiente¹⁷.

2.2.4 — Falta de suporte estrutural

As dificuldades acima colocadas são poucas se comparadas com a falta de uma infra-estrutura que ajudasse a produção agrícola. Nas palavras de Martine: “essas falhas abarcam desde as deficiências na assistência técnica, a inadequação do sistema de crédito (cuja sistemática foi montada visando 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 transportes para o escoamento da produção e a capacidade limitada da rede de armazenamento até problemas como: a burocratização da comercialização, a necessidade dos

¹⁴ Martine cita uma estimativa de um *staff* de 500 técnicos necessários para assentar 25 mil famílias no Projeto Altamira. Martine, George. Migrações internas e alternativas de fixação produtiva: experiências recentes e colonização no Brasil.

¹⁵ Esta foi a taxa de rotatividade em um *staff* de 80 pessoas conforme citado em Panagides, Stahis, & Magalhães, Vande Lange, Amazon economic policy & prospects. Citado em Martine, George.

¹⁶ Em 1971, uma pesquisa dirigida pelo Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) concluiu que, em dez projetos de colonização executados pelo Governo nas Regiões Norte e Centro-Oeste, o local de origem dos migrantes foi fator definidor de muitas das suas características. O outro fato que veio à tona quando se analisou os resultados da política de colonização é que dentre os nordestinos, os que vieram para a Amazônia foram aqueles com perfis menos privilegiados: a média de escolaridade era inferior a um ano; tinham sido na sua maioria trabalhadores familiares ou meeiros (62%), conseqüentemente suas condições sócio-econômicas eram das piores; mesmo assim, eles tiveram as porcentagens mais baixas de resposta quanto à melhoria das condições de vida na nova situação, estando claramente divididos quanto aos motivos ditos. A história migratória deles era a mais simples dentre todos os grupos: eles deixaram seus locais de origem com as idades mais adiantadas, chegaram aos locais dos projetos nos seus inícios e fizeram em média apenas um movimento. Apesar de mostrar locais de destino diversificados, mais rurais que urbanos, eles chegaram aos locais dos projetos onde foram entrevistados com pouquíssimo capital. É claro, então, que as condições prévias desta população eram bastante precárias como para requerer grande assistência desde o início. Tavares, Vania Porto *et alii*.

¹⁷ Há evidências de que a colonização da Amazônia envolveu altos riscos para a saúde. Os acidentes, apesar da falta de estatísticas é um deles. A malária tal como exposto na fonte que se segue, é outro. Lima, J. T. Fiuza. O papel da SUCAM na prevenção e controle das doenças no contexto das migrações humanas.

pequenos produtores recorrerem a intermediários inescrupulosos e a insegurança causada pelas dificuldades burocrática e financeiras, criadas para impedir a obtenção da titulação definitiva sobre o lote trabalhado”¹⁸.

Por todas estas razões, a meta do INCRA de estabelecer 100 mil famílias no período 1971-74 nunca foi atingida. No ano de 1974, apenas 5.717 famílias tinham-se estabelecido nos projetos de Marabá, Altamira e Itaituba¹⁹. Estes fracos resultados, se comparados com as metas iniciais, junto com a escassa safra do ano agrícola 1972/73, levaram o Governo a uma mudança de concepção quanto às formas de exploração econômica da Amazônia.

A nova vocação para a Amazônia fica clara no discurso do Ministro do Planejamento: “até aqui a Transamazônica deu ênfase à colonização, mas a necessidade de evitarmos uma ocupação predatória, com um conseqüente processo de desmatamento, e a de provermos a manutenção do equilíbrio ecológico nos levam a convidar as grandes empresas a assumir a tarefa de desenvolver esta região”²⁰.

Uma visão semelhante está presente no discurso do Presidente do INCRA, no início de 1974: “o órgão vai começar um novo processo de ocupação da Amazônia, com a participação da grande empresa, iniciando-se em Burareiro, Rondônia, pois o INCRA é contra o latifúndio, mas não contra a grande empresa. Em vista da nova política, os 10 mil agricultores assentados pelo INCRA na Transamazônica sofrerão uma reciclagem destinada a dar um caráter mais gerencial às atividades, compondo-as com as da média e grande empresas”²¹.

A mudança, na visão das autoridades superiores, concretizou-se logo. O II Plano de Desenvolvimento da Amazônia para o período 1975-79 afirmava: “o objetivo de ocupação da Amazônia através da absorção de excedentes relativos da população do Nordeste, apesar dos esforços empreendidos, está em desacordo com o desígnio de acelerar o crescimento regional e não vincula, como deveria, a elevação do nível de vida à expansão do emprego produtivo ... Por outro lado, a Região não tem a oferecer-lhes, na proporção que seria necessária, os solos férteis com que sonham. De maneira que a massa de colonos espontâneos empreende a única e perigosa atividade que sabe realizar: a destruição da mata e o esgotamento do solo pela prática de paupérrimas culturas de subsistência, no conhecido regime de lavoura itinerante ... À luz desse marco, parece que o objetivo da ocupação e colonização, nos termos em que fora vertido, deve ser revisto”²².

Esta mudança na linha mestra da política enfatizava a ocupação da área, através de lotes entre 500 a 3 mil hectares, para atrair, supostamente, grandes empresas de capital agrícola e criação de gado — estrangeiras e nacionais — para ocupar a Amazônia. Como conseqüência desta mudança, o valor das terras expropriadas subiu, a concentração de lotes de 100 hectares, assim como sua venda, começou a

¹⁸ Martine, George.

¹⁹ Estas cifras estão registradas em Wood, Charles & Schmink, Marianne.

²⁰ Cardoso, Fernando Henrique & Muller, Geraldo. *Amazônia: Expansão do Capitalismo*.

²¹ Ibidem.

²² SUCAM. II Plano de Desenvolvimento da Amazônia: Detalhamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Citado em Martine, George, op. cit.

aparecer e a invasão de terras privadas e reservas indígenas virou fato comum. Em resumo, a terra passou de bem de produção para objeto de especulação.

As conseqüências que estas mudanças tiveram naquele momento nos colonos e na migração espontânea de mão-de-obra que a colonização gerou não foram claras. Vistos que em 1980, 60% dos lotes dos projetos não pertenciam aos donos originais, é provável que a maioria dos migrantes tenha mudado, recebido trabalho por empreitada, contrato de arrendamento com as grandes empresas, ou se convertido em meeiros.

A seguir se apresenta uma análise da experiência de colonização em Rondônia. E, isto, por várias razões: ela representa uma expansão da atual fronteira no Brasil; na medida que a colonização da Amazônia mudou seu tom, ela tornou-se uma ocupação social, ela corrigiu alguns dos erros das experiências iniciais e representou uma esperança vigorosa para os camponeses nela envolvidos.

3 — RONDÔNIA: A ÚLTIMA FRONTEIRA

Na segunda metade dos anos 60, o Governo Federal iniciou uma forte propaganda em torno da disponibilidade de terras em Rondônia. Esta campanha que foi precedida pela famosa etiqueta de “deixe-nos unir os homens sem terras com as terras sem homens”, foi bem mais intensa nas áreas com alta densidade de população rural e conflitos de terras, atraindo uma imigração de maior vulto que a inicialmente esperada.

A maior concentração dos novos migrantes se deu ao longo da rodovia BR-364. A medida que as terras próximas à estrada eram ocupadas o movimento se interiorizou, causando conflito imediato com os indígenas que estavam ora no seu habitat natural ora nas reservas. As empresas privadas, autodenominando-se de companhias de colonização, começaram a demarcar as terras vendendo-as ilegalmente, iludindo os imigrantes mais ingênuos. Vários conflitos sobre a terra iniciaram-se na área e já nos anos 70 a situação tinha-se tornado caótica. Nessa hora, o INCRA começa a desempenhar um papel decisivo na área, coordenando a distribuição de terras e estabelecendo um esquema de colonização dirigida.

As atividades do INCRA, em Rondônia, concentraram-se nos dois níveis mais importantes: legalização da situação fundiária na área — Projeto Fundiário de Rondônia — e assentamento dos recém-chegados — Projeto de Assentamento Dirigido (PAD) e Projeto Integrado de Colonização (PIC). As atividades abrangidas por estes projetos se realizariam através de 12 programas que incluíam: Distribuição de Terras, Organização Territorial, Organização Administrativa, Assentamento, Organização das Unidades Agrícolas, Promoção e Execução de Obras Públicas Básicas e Infra-estrutura, cujo desenvolvimento era de inteira responsabilidade do INCRA; os restantes programas visando a Saúde, Habitação, Educação, Crédito, Cooperativas e Comercialização da Produção seriam implementados por outras instituições sob a coordenação do INCRA²³.

²³ Uma detalhada descrição de cada programa é fornecida no INCRA: Metodologia para Programação Operacional dos Projetos de Assentamento de Agricultores.

Sete projetos de colonização existem hoje operando em Rondônia. Tal como aparece no mapa 1, eles são:

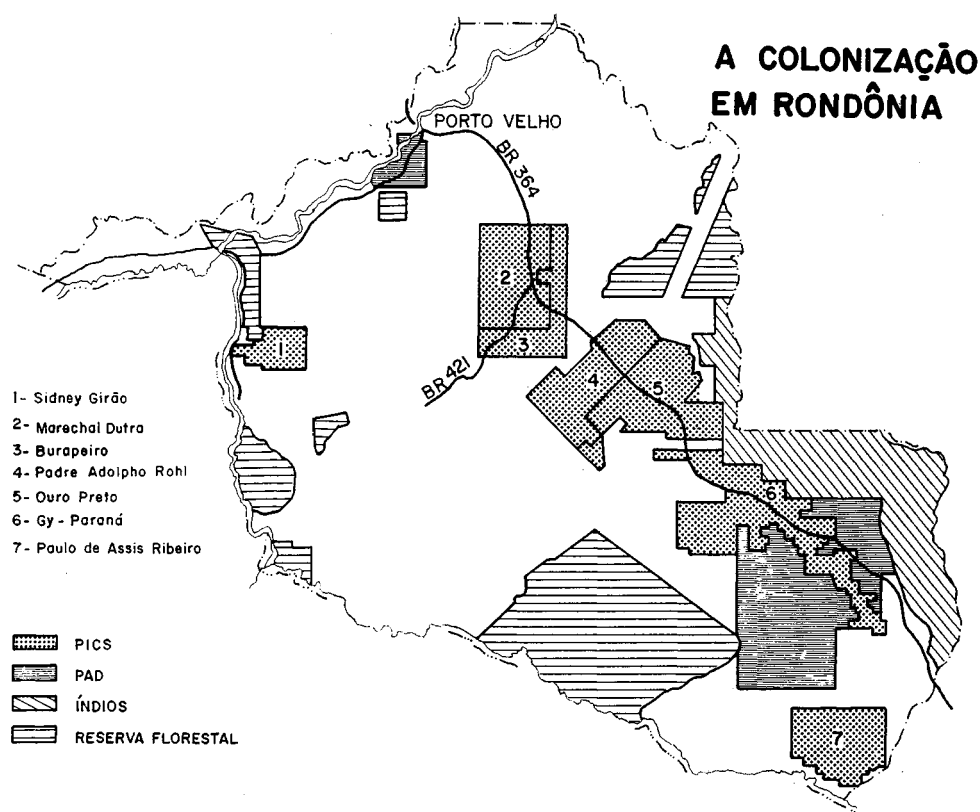
- 1 — PIC OURO PRETO — localizado ao largo da rodovia BR-364, entre os quilômetros 352 e 385, abrangendo uma faixa de 60 quilômetros a cada lado da rodovia. A intenção inicial era a de incluir uma área de 500 mil hectares existindo planos para expandi-la.
- 2 — PIC SIDNEY GIRÃO — localizado ao longo da rodovia BR-319 perto de Guajará-Mirim. Abrange 60 mil hectares.
- 3 — PIC GY-PARANÁ — situado ao longo da rodovia BR-364, entre os quilômetros 455 e 502, perto do segundo maior centro urbano, Cacoal, com uma área de aproximadamente 486 mil hectares.
- 4 — PIC ADOLPHO ROHL — situado ao longo da rodovia BR-364, entre os quilômetros 262 e 290, com uma área aproximada de 400 mil hectares.
- 5 — PIC PAULO DE ASSIS RIBEIRO — localizado a 100 quilômetros da cidade sulina de Vilhena, entre os rios Cabixi e Guaporé. Sua área é de 293.580 hectares.
- 6 — PIC BURAREIRO — localizado ao largo da rodovia BR-364, entre os quilômetros 152 e 242, na região de Ariquemes, abrangendo uma área aproximada de 350 mil hectares.
- 7 — PAD MARECHAL DUTRA — localizado ao largo da rodovia BR-364, entre os quilômetros 137,5 e 224,5 na região de Ariquemes, com uma área de aproximadamente 400 mil hectares.

A operação de assentamento está com a programação atrasada em relação ao planejado em todos os aspectos, mas, sobretudo, com a demanda seriamente subestimada. Previa-se que para 1980, 23 mil famílias estariam estabelecidas, contudo, em 1977 existiam ainda 30 mil na espera dos seus lotes. Em 1981, o INCRA decidiu reduzir o tamanho dos lotes para 30 hectares a fim de acomodar mais pessoas. Entretanto, além da tarefa de demarcação dos lotes estar sendo feita a ritmo lento, os programas de implementação da infra-estrutura física, o crédito, a assistência técnica e o armazenamento foram desativados.

A migração aumentou em 1974 como consequência de mudança da política do Governo na Amazônia. O fluxo migratório alcança seu ponto culminante em 1976 e logo inicia um declínio temporário como resposta à contrapropaganda oficial nas áreas emissoras. O movimento foi mais intenso durante os meses sem chuvas de junho, julho e agosto nos quais toda a BR-364 é transitável. Segundo os últimos dados disponíveis, a segunda metade de 1978 registrou uma entrada através de Vilhena de 5.587 migrantes. De janeiro a outubro de 1979, o número aumentou para 36.164. A composição dos fluxos foi também diferente. Mato Grosso, como local prévio de residência que, no início, forneceu um terço dos migrantes, reduziu sua participação para 20% enquanto o Paraná a aumentou para 50% ²⁴.

Apesar de todas as dificuldades experimentadas em Rondônia, incluindo o caudal migratório maciço e inesperado que chegou na área, o INCRA foi bem melhor sucedido que nas experiências anteriores. Como reflete a tabela 2, a área sob colonização é bastante significativa,

²⁴ Martine, George. Colonization in Rondônia and the reproduction of conditions prevailing in older areas.



tanto quanto o número de famílias assentadas. O INCRA também reivindica que, hoje em dia, Rondônia é auto-suficiente em gêneros alimentícios e que ainda exporta para outras regiões do Brasil e para o estrangeiro ²⁵.

Estes ganhos não ficaram despercebidos para o Governo Federal. O Território adquiriu maior status político transformando-se em Estado, e antes de que este câmbio administrativo se realizasse, o General Figueiredo visitou a área levantando a meta final de assentamento de 25 mil famílias e distribuindo vários títulos de propriedade, sobretudo em Ouro Preto.

Entretanto, não é apenas a atuação do INCRA que está em jogo mas a política global de colonização como política de desenvolvimento. Nessa condição e a partir de dois de seus pressupostos básicos é que este trabalho pretende avaliá-la. Trata-se de conferir, por um lado, até que ponto ela conseguiu satisfazer a demanda de terras e melhorar as condições de vida dos colonos e por outro, até que ponto como política global destinada a reduzir os desequilíbrios regionais, ela transformou a área de Rondônia em assimiladora de mão-de-obra e produtora de gêneros alimentícios para neutralizar o excedente relativo da mão-de-obra e a escassez na produção de alimentos que existiam em outras regiões.

²⁵ As condições do solo em Rondônia são de qualidade bem melhor que as das outras áreas que circundam a Transamazônica, tal como se explica no anexo 2.

TABELA 2

PROJETOS DE COLONIZAÇÃO DIRIGIDA — RONDÔNIA — 1979

PROJETOS	PROJETOS DE COLONIZAÇÃO DIRIGIDA					
	Área total (ha)	Número de famílias assentadas			Títulos de terras distribuídos	
		Até 1978	Esperado 1979	Objetivo final	Até 1978	Esperado 1979
TOTAL.....	2 565 440	16 482	3 485	23 438	7 007	4 948
Ouro Preto.....	512 585	4 414	719	5 133	2 932	876
Gy-Paraná.....	486 137	3 922	834	4 756	1 294	1 000
Paulo de Assis Ribeiro.....	293 580	2 463	511	2 974	712	1 568
Adolpho Rohl.....	413 552	2 247	500	4 341	1 131	340
Sidney Girão.....	60 000	485	15	500	383	90
Marechal Dutra.....	494 661	2 220	703	4 520	397	673
Burareiro.....	304 925	731	203	1 214	158	401

FONTE — Martine, George. Colonization in Rondônia and the reproduction of conditions prevailing in older areas.

4 — RONDÔNIA: OBJETIVOS DA POLÍTICA E RESULTADOS CONSEGUIDOS

Para satisfazer a demanda de terras, as iniciativas de colonização acarretam em geral uma onda de migração espontânea que surge como consequência do nível de demanda não-satisfeita existente no País ²⁶. De acordo com os dados da tabela 2, existiam em 1978 aproximadamente 16.500 famílias assentadas. O custo médio de assentamento por família era de US\$ 12,000. Ao mesmo tempo, pelo menos duas vezes o número de famílias assentadas aguardava um lote ²⁷.

²⁶ O conceito de necessidade insatisfeita é de difícil operacionalização. Seguindo a sugestão de Martine, uma maneira de abordá-lo seria considerar o excedente estrutural de população rural formado pelos trabalhadores agrícolas sem terras e por uma parcela de pequenos produtores rurais. Na medida em que as áreas urbanas diminuem sua capacidade de geração de oportunidades de emprego para o excedente rural, a alternativa que se apresenta para o curto prazo aos trabalhadores agrícolas sem terra é a migração para outras áreas rurais. O censo do INCRA de propriedades agrícolas registrou em 1972, 2,4 milhões de minifúndios (propriedades de tamanho menor que o indispensável para satisfazer às necessidades de uma família), 6,8 milhões de trabalhadores temporários e 1 milhão de trabalhadores permanentes. Supondo que esta população de trabalhadores tivesse 21 milhões de dependentes "... a população agrícola total de baixa renda constituída de pequenos agricultores e trabalhadores rurais situar-se-ia em torno de 39 milhões de pessoas em 1972 e 50 milhões em 1980" Martine, Migrações internas ...

A estimativa de 1980 tem obviamente, o subestimado a migração para as áreas urbanas como alternativa ainda sólida para a falta de oportunidades rurais de emprego, ou subestimado a população rural de renda mais baixa, visto que a população rural de 1980, tal como registrada no Censo, foi de 38,5 milhões. Mas, ainda que estas cifras estejam subestimadas, a direção do argumento permaneceu válida.

²⁷ Martine, George. Migrações internas ...

Por esse motivo, ainda que reconhecendo as enormes realizações do INCRA ao conceder terras em Rondônia, em comparação com as iniciativas prévias, a população atendida fica bem abaixo da clientela, mesmo desconsiderando a necessidade insatisfeita ao nível do Brasil para se ater aos dados locais. Por sua vez, o fato de que o INCRA não tenha condições de agir mais rapidamente em Rondônia ou na Amazônia, não se refere à falta de terras para subdividir, mas à falta de recursos — humanos e financeiros — para atingir as metas de assentamento ²⁸.

A questão das condições de vida dos colonos é especificamente tratada no terceiro trabalho desta série. Entretanto é importante enfatizar neste momento pelo menos dois componentes deste tema: o título definitivo de propriedade da terra e a melhoria das condições de vida dos colonos com respeito às que eles gozavam previamente à migração.

O fato de possuir um título definitivo de propriedade da terra é decisivo não apenas como meta, em si mesmo, mas, também, como porta de acesso aos mecanismos institucionais de que o sistema dispõe, tais como, o crédito e a assistência técnica. No entanto, a propriedade da terra não é um atributo individual com as mesmas características que, por exemplo, a educação. Após ser concedida, a propriedade pode ser perdida. A simples regulamentação de que os títulos de propriedade concedidos podem ser exclusivamente herdados, proibindo a subdivisão

TABELA 3

ÁREA DOS ESTABELECIMENTOS, POR PERCENTUAL E RAZÕES DE CRESCIMENTO DO NÚMERO, SEGUNDO A CONDIÇÃO DO PRODUTOR — 1970-1980

CONDIÇÃO DO PRODUTOR	ÁREA DOS ESTABELECIMENTOS									
	Distribuição percentual					Razões de crescimento				
	1970		1975		1980		1970-1975		1975-1980	
	Esta-bele-cimento	Área	Esta-bele-cimento	Área	Esta-bele-cimento	Área	Esta-bele-cimento	Área	Esta-bele-cimento	Área
TOTAL (N = 100%).	7 082	(1) 1 631 640	25 483	(1) 3 082 052	48 371	(1) 5 223 631	3,60	1,89	1,90	1,70
Proprietário.....	25,36	26,22	64,88	71,02	36,82	37,54	9,20	5,12	1,08	0,90
Arrendatário.....	28,07	27,97	5,09	0,82	8,75	1,22	0,65	0,06	3,26	2,54
Parceiro.....	42,89	24,90	28,65	20,35	49,86	32,52	2,40	1,54	3,30	2,72
Administrador.....	3,68	20,91	1,38	7,81	4,57	28,72	1,35	0,70	6,26	6,24

FONTE — Censo Agropecuário Rondônia 1980. IBGE.

(1) Dados explícitos em ha.

²⁸ Seguindo a classificação da fertilidade do solo de Menezes, este foi mais longe e lançou uma proposta para avaliar as metas de retenção da população na região baseada na capacidade de aproveitamento do solo. Assim o total de solo fértil (31 milhões de ha) poderia ser convertido em 1.800.000 estabelecimentos rurais, o que para um tamanho médio de família rural de 5,2 membros, levaria à absorção de 9,4 milhões de pessoas. (Menezes).

e a venda da terra, não foi suficiente para configurar a situação da posse da terra em Rondônia como um modelo típico de agricultura familiar. Os dados da tabela 3 referem-se a esta questão.

No que se refere ao status do produtor a informação de 1970 mostra que a área de propriedades existentes nesse momento estava distribuída por igual entre as categorias de proprietários, arrendatários, posseiros e administradores. Quanto ao número de propriedades, a parte explorada por posseiros é maior que a de qualquer uma das outras categorias. Estes números representam o perfil da política de pré-colonização tendo sido radicalmente alterados em 1975. As propriedades diretamente exploradas pelos seus donos cresceram para representar 65% do número total e 71% da área total. As sob arrendamento experimentaram o declínio maior, seguido, em termos relativos, pela substancial diminuição das ocupadas por posseiros ²⁹.

Os dados do Censo Agrícola de 1980 mostram, contudo, uma inversão na tendência. Os estabelecimentos explorados diretamente pelos seus proprietários perderam para as outras categorias. Ainda que mantendo a maior parcela da área sob exploração, sua área absoluta ficou reduzida e seu número manteve-se constante. As terras exploradas por parceiros voltaram a crescer e as propriedades sob administração multiplicaram-se seis vezes tanto em número quanto em área.

Se as propriedades exploradas por seus donos são majoritariamente lotes de colonização e se as geridas por administradores se caracterizam por ter grande extensão, a inversão do perfil que se registra em 1980 poderia significar a diminuição da ênfase na colonização e a admissão de grandes estabelecimentos na área. No entanto, os dados sobre a distribuição percentual do número e área dos estabelecimentos por grupos de área não são esclarecedores a este respeito ³⁰.

A ruptura com o sistema de posse de terra preexistente que a política de colonização representou, reflete-se na tabela 4. A intensidade de apropriação de terras favoreceu propriedades de menos de 200 hectares. Esta categoria representou, no ano de 1970, 70% do número total de estabelecimentos e 14% da área e transformou-se em 95% dos estabelecimentos e 51% da área em 1980. A composição interna da distribuição de estabelecimentos de menos de 200 hectares mudou, entretanto, no período 1975-80. A percentagem da área no grupo de 100-200 hectares diminuiu de 40 para 28% do total em favor dos menores tamanhos. Quanto aos de mais de 200 hectares, as mudanças se registraram na direção oposta, isto é, favorecendo os de tamanhos maiores. Mesmo assim, não há dúvida quanto a que os câmbios no status do produtor foram bem mais notórios que os operados na situação de distribuição das terras, em 1975.

Quanto às condições internas dos colonos um inquérito sobre seu papel sócio-econômico-demográfico, realizado em 1980, revelou altos níveis de satisfação. Como a tabela 5 mostra, estes níveis não são muito diferentes dos registrados em outras áreas de colonização dirigida. Em forma consistente, ao menos 80% dos colonos dos projetos de colonização dirigida responderam estar melhor nos projetos que nas situações

²⁹ De fato, o arrendamento e a administração como formas de exploração da terra foram os grandes perdedores nos primeiros anos de implantação da política. O arrendamento decresceu em termos absolutos tanto em número quanto na área das propriedades. As propriedades sob responsabilidade de administradores tiveram sua área reduzida em 30%.

³⁰ Conforme tabelas do Censo Agropecuário — 1980, v. 3 — IBGE.

TABELA 4

**ÁREA DOS ESTABELECIMENTOS POR DISTRIBUIÇÃO
PERCENTUAL DO NÚMERO, SEGUNDO OS GRUPOS
DE ÁREAS — 1970-1980**

GRUPOS DE ÁREA (ha)	ÁREA DOS ESTABELECIMENTOS					
	Número de estabelecimentos (%)			Área dos estabelecimentos (%)		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980
TOTAL (N = 100%).....	7 082	25 483	48 371	(1) 1 631 640	(1) 3 082 052	(1) 5 223 631
Menos de 10.....	8,0	19,1	25,1	0,2	0,6	1,0
10 a menos de 50.....	29,2	17,5	15,0	2,7	3,2	3,5
50 a menos de 100.....	10,9	10,6	25,9	2,9	6,7	18,5
100 a menos de 200.....	13,0	47,2	29,1	7,1	40,4	28,2
200 a menos de 500.....	36,8	2,6	3,2	44,4	5,8	7,8
500 a menos de 1 000.....	1,5	2,0	0,5	4,4	10,2	3,1
1 000 a menos de 5 000.....	1,2	1,0	1,1	11,0	15,6	19,1
5 000 a menos de 10 000....	0,1	0,0	0,0	3,9	1,1	2,6
10 000 e mais.....	0,2	0,0	0,1	23,4	16,4	16,2

FONTE — Censo Agropecuário. Rondônia 1980. IBGE.

(1) Dados explícitos em ha.

prévias. Os níveis de satisfação foram algo menores para os agregados³¹ dos projetos de Rondônia mas, na sua grande maioria, 90% estavam, pelo menos, igual como antes; o que revela que os colonos demonstravam uma atitude positiva na análise do custo/benefício de suas novas vidas.

TABELA 5

**DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO PESSOAL, SEGUNDO A
COMPARAÇÃO DE SUA SITUAÇÃO ATUAL COM PRÉVIA**

TIPO DE COLONOS, LOCAL DE PROCEDÊNCIA E RESIDÊNCIA E DATA DA PESQUISA	MELHOR QUE ANTES	IGUAL QUE ANTES	PIOR QUE ANTES
Colonos de Ouro Preto em Rondônia (1980)...	86	8	6
Agregados de Ouro Preto em Rondônia (1980) (1)	66	24	10
Colonos de Gy-Paraná em Rondônia (1980)....	89	8	3
Agregados de Gy-Paraná em Rondônia (1980) (1)	79	18	3
Do Nordeste e Minas Gerais através de São Paulo e Paraná em Mato Grosso e Rondônia (1971)	92	4	4
Do Nordeste e Minas Gerais em Goiás (1971)...	100	—	—
Do Nordeste oriental no Maranhão (1971)....	82	9	9
Do Nordeste no Pará e Amazonas (1971).....	80	20	—
De São Paulo, Paraná e Santa Catarina em Goiás, Mato Grosso e Rondônia (1971).....	100	—	—

FONTE — Pesquisa Sócio-Demográfica de Rondônia: 1980, e, Tavares, Varia Ponta *et. alii*. *Colonização Dirigida no Brasil: suas possibilidades na Região Amazônica*.

(1) Agregados: grupo de pessoas, geralmente uma família, que mora em lote alheio, em troca do qual paga aluguel, parte da sua produção ou salário, para o proprietário que, na maioria das vezes, é parente do grupo.

³¹ Veja a definição na tabela 5.

Esta série de indicadores parece sugerir que internamente a política estava saindo bem. Um número significativo de títulos tinha sido distribuído entre os proprietários das terras, tinha-se verificado a apropriação de terras, tal como as metas da política requeriam, e a grande maioria dos colonos declarava estar melhor que antes. Os dados do Censo Agrícola de 1980 levantaram um sinal de alerta com respeito à necessidade de prosseguir no empenho, tal como planejado, a fim de garantir ao menos os títulos de propriedade das terras. O alto grau de satisfação expressado pelos colonos de projetos atualmente desativados é um outro sinal de alerta. Espera-se que a desilusão de ter que migrar para um outro lugar não atinja, também, os colonos de Rondônia.

Entretanto, isso não basta. Sabe-se que a demanda local de terras, em grande medida produto de onda espontânea de migrantes sem terras, representa um problema. As invasões e os conflitos aparecem logo que os mecanismos para assegurar a sobrevivência não são garantidos aos colonos. Soluções temporárias tais como a sobrevivência na condição de agregados clamam ao INCRA para que libere mais recursos para demarcar terras e assim acomodar mais gente.

Finalmente para avaliar as conseqüências da política de colonização em Rondônia, dentro do contexto brasileiro, apresentam-se alguns indicadores de sua relevância na produção de gêneros alimentícios e na absorção de mão-de-obra.

Arroz, feijão, mandioca e milho foram selecionados como componentes básicos da dieta brasileira. Estimaram-se para cada um destes produtos o valor unitário da produção e o valor do produto *per capita* durante os anos pré e pós-colonização. Esses resultados apresentam-se na tabela 6.

TABELA 6

VALOR UNITÁRIO DA PRODUÇÃO E VALOR PER CAPITA DA PRODUÇÃO DE ARROZ, FEIJÃO, MANDIOCA E MILHO NO BRASIL E NO BRASIL EXCETO RONDÔNIA: 1970 E 1980

INDICADORES ECONÔMICOS PARA GÊNEROS SELECIONADOS	1970		1980	
	Brasil	Brasil (exceto Rondônia)	Brasil	Brasil (exceto Rondônia)
VALOR UNITÁRIO DA PRODUÇÃO (1) (em Cr\$/T)				
Arroz.....	321,68	321,58	10 340,14	10 383,56
Feijão.....	741,03	740,89	43 219,90	43 316,68
Mandioca.....	76,25	75,94	4 021,21	3 692,76
Milho.....	165,08	165,07	6 461,28	6 454,54
QUANTIDADE PER CAPITA DA PRODUÇÃO (em kg)				
Arroz.....	57,3	57,2	67,6	66,9
Feijão.....	16,5	16,5	13,9	13,8
Mandioca.....	158,6	158,4	91,2	91,2
Milho.....	138,8	138,9	130,8	130,8

FONTE — As estimativas basearam-se nos dados brutos registrados em IBGE. *Censo Agropecuário, Brasil, 1970*. IBGE; *Censo Agropecuário, Rondônia, 1980*. IBGE. *Tabulações Avançadas do Censo Agropecuário, Resultados Preliminares, Brasil, 1980*.

(1) O Valor Total da Produção está a preços correntes pois não achei necessário encontrar um deflator apropriado já que a comparação pretendia destacar a diferenciação regional (Brasil com e sem Rondônia) em um momento dado, e não, examinar a tendência.

Os indicadores econômicos selecionados mostram que em 1970, para os gêneros selecionados, tanto o valor unitário quanto o valor *per capita* da produção não foram significativamente alterados pela exclusão da participação de Rondônia (as diferenças não atingem sequer os 0,5%). A implementação da colonização em Rondônia durante a década de 70 parece não ter alterado esse quadro com exceção da mandioca. Para este produto, sua inclusão aumentou o valor unitário da produção em 8,9%, enquanto que para os outros gêneros as diferenças permaneceram inferiores a 0,5%.

Por outro lado, os dados sobre absorção de mão-de-obra são mais animadores, tal como revela a tabela 7. O ritmo de crescimento de Rondônia foi maior que o brasileiro, tanto para o total quanto para a população empregada na agricultura. A diferença entre os dois acentua-se na década de 70 visto que a taxa de crescimento da população total declina no Brasil e aumenta em Rondônia como consequência da política de colonização, sendo a diferença entre as taxas do Brasil e Rondônia maior para a população empregada na agricultura. Para este último subgrupo os valores de Rondônia são elevados, para qualquer padrão, mesmo antes da colonização ter lugar³². Nos seguintes cinco anos, isto é, no período 1970-75 o emprego na agricultura cresceu a 38,3%, mais do dobro do crescimento das já altas taxas da população total (16%). A taxa para os cinco anos seguintes, 1975-80, reduziu-se em mais de um terço do valor prévio, apesar de manter um valor ainda significativo. Não fica claro, entretanto, se este declínio da absorção de mão-de-obra representa uma estabilização a um nível ainda alto, ou se se trata de uma mudança nas prioridades³³; mas o que é claro, é que o entusiasmo inicial foi-se reduzindo.

Avaliando os benefícios da política de colonização em Rondônia dentro do contexto brasileiro, a experiência parece não ter alterado o desempenho da produção dos produtos básicos. Contudo, como polí-

TABELA 7

TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO PARA A POPULAÇÃO TOTAL E PARA A POPULAÇÃO EMPREGADA NA AGRICULTURA: 1970 E 1980

UNIDADES	TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO (em %)				
	População Total		População Empregada na Agricultura		
	1960/70	1970/80	1960/70	1970/75	1975/80
Rondônia.....	4,7	16,0	17,0	38,3	11,2
Brasil.....	2,9	2,5	1,2	3,0	0,7

FONTE — Martine, George. Transformações na agricultura e êxodo rural.

³² O valor de 17,1% da taxa de crescimento da população empregada na agricultura, no período 1960-70, está provavelmente relacionado com a descoberta da cassiterita na área.

³³ No ano de 1978, quando entrevistado pela imprensa sobre a necessidade de ampliar os projetos de colonização em Rondônia para acomodar os recém-chegados, o Secretário de Planejamento de Rondônia declarou "... Não podemos transformar o Território em um favelão de 100 ha. Precisamos da média e grande empresa para desenvolver o Território" (Ver *Movimento*).

tica de redistribuição de população, ela conseguiu sucesso ao incorporar, a altas taxas, a população nas atividades agrícolas e ao menos para os gêneros alimentícios referidos — arroz, feijão, mandioca e milho — para auto-sustentar o crescimento populacional experimentado na década.

5 — OBSERVAÇÕES FINAIS

A política de colonização dirigida no Brasil empreendida na Amazônia tem produzido resultados controvertidos. Informações aqui revisadas indicam que a ocupação das áreas próximas à Transamazônica pelo pequeno produtor não vingou, sendo a mesma substituída pela presença das grandes empresas agropecuárias na região. Já em Rondônia o panorama parece ser de maior complexidade.

Rondônia experimentou na década de 70 um crescimento populacional da ordem de 400%. Este crescimento foi predominantemente rural e esteve direta e indiretamente ligados aos projetos de colonização dirigida implantados na área. Diretamente, na medida em que atraiu para a área cerca de 25 mil colonos e suas famílias; indiretamente, na medida em que acenou com a possibilidade de obtenção e exploração da terra para pelo menos o dobro daquele número de migrantes espontâneos.

A comparação da atuação do INCRA com as experiências precedentes, revela que o esforço realizado nessa década não foi antes igualado. Apesar disso, devido à rapidez do processo de ocupação, este se concentrou na demarcação e titulação de lotes e em umas poucas obras de infra-estrutura básica. Fora isso, os colonos vêm sendo pouco assessorados pela máquina governamental nas suas atividades de plantio, colheita e principalmente comercialização da produção.

Na medida em que a produção dos colonos em Rondônia é parte voltada para o auto-consumo mas também gera um excedente, torna-se essencial criar os mecanismos que permitam que a apropriação desse excedente reverta em benefício deles mesmos, tendo em vista os próprios objetivos da colonização dirigida de transformar prévios agricultores sem terra em fazendeiros autônomos. Não há sinais de que tal esteja acontecendo, tal com indicamos nos trabalhos seguintes desse conjunto.

Se o Estado brasileiro não conseguir garantir as condições mínimas de auto-sustentação dos colonos na área, torna-se difícil entender os benefícios da política de colonização, já que pelos indicadores de produção e absorção de mão-de-obra, seu impacto no contexto brasileiro é reduzido. Nesse caso, cabe recordarmos as observações de O'Connor sobre a elaboração de políticas no âmbito do Estado capitalista autoritário. Para ele, na sociedade capitalista moderna, o governo autoritário cria, por um lado, as condições para a expansão do processo de acumulação de capital através de investimentos que viabilizam um aumento na produção do trabalho enquanto, ao mesmo tempo, reduzem os custos de reprodução da força de trabalho. Por outro lado, o Governo atua para legitimar-se e perpetuar a estrutura de poder

existente através da elaboração de políticas e programas dirigidos aos estratos sócio-econômicos inferiores, buscando a reprodução de sua força de trabalho ao mesmo tempo que o alívio de tensões sociais ³⁴.

BIBLIOGRAFIA

- 1 — ASSIS, José Carlos de. *A Chave do Tesouro*, 6 ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- 2 — ———. & GASPARIAN, Fernando. *Os Mandarins da República*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.
- 3 — CARDOSO, Fernando & MÜLLER, Geraldo. *Amazônia: Expansão do Capitalismo*. São Paulo, Brasiliense, : 158, 164, 181, 1977.
- 4 — CHALOULT, Norma Beatriz. Settlement along the Transamazon highway: planning and reality. In: Conference on the development of Amazônia on seven countries, Cambridge, England, Sept., : 2, 4, 1979.
- 5 — FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder — Formação do Patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre, Globo, 1958.
- 6 — POWERAKER, Joe. *The struggle for land: A Political Economy of the Pioneer Frontier in Brazil from 1930 to the Present Day*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- 7 — GRAHAM, Douglas H. & BUARQUE de Hollanda, Sérgio. *Migration, Regional and Urban Growth and Development in Brazil: A Seletive Analysis of the Historical Record*. São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo, V. I, : 95, 1971.
- 8 — GRAHAM, Richard. *Britain & the Onset of Modernization in Brazil, 1850-1914*. Nova York, Cambridge University Press, : 30, tabela 2, 1972.
- 9 — HENRIQUES, Maria Helena Fernandes de Trindade et alii. *Diagnóstico Geo-Sócio-Econômico da Região Centro-Oeste do Brasil — Demografia e Mão-de-Obra*. Brasília, Universidade de Brasília, 1978.
- 10 — IBGE. *Censo Agropecuário. Brasil*. 1970. Rio de Janeiro, : 197-8, 218, 224, 226, 228.
- 11 — ———. *Censo Agropecuário. Rondônia*. 1980, : 94, 96, 98, 100.
- 12 — ———. *Censo Agropecuário. Rondônia*. 1980. Rio de Janeiro, v. 2, t. 3, n. 2, 1983
- 13 — ———. *Censo Demográfico. Brasil*. Rio de Janeiro, 1940, 1950, 1960, 1970 e 1980.
- 14 — ———. *Sinopse Preliminar do Censo Demográfico*. 1980. Rio de Janeiro, v. 1, t. 1, n. 1.: 10-1, tabela 6.
- 15 — ———. *Tabulações Avançadas do Censo Agropecuário. Resultados Preliminares. Brasil*. 1980, : 59.
- 16 — INCRA. *Metodologia para Programação Operacional dos Projetos de Assentamento de Agricultores*. Brasília, 1971, mimeo.
- 17 — INPES/INCRA. *Migrações Internas e Pequena Produção Agrícola na Amazônia: Uma Análise de Política de Colonização do INCRA*. Rio de Janeiro, 1980, mimeo.
- 18 — IVO, Anete Brito Leal. Avanço do capitalismo e reprodução da força de trabalho na agricultura. In: *População, Educação e Emprego*. Salvador, Centro de Recursos Humanos, Universidade Federal da Bahia, : 232-3, 1982.
- 19 — JORNAL DE BRASÍLIA. 10 de dezembro de 1978.

³⁴ O, Connor, James. *USA. A Crise do Estado Capitalista*. Citado em Martine, George Colonization in Rondônia ...

- 20 — LIMA, J. T. Fluzza. O papel da SUCAM na prevenção e controle das doenças no contexto das migrações humanas. MS/SUCAM, 1981, mimeo.
- 21 — MALAN, Pedro Sampaio & BONELLI, Regis. Crescimento econômico, industrialização e balanço de pagamentos: o Brasil dos anos 70 aos anos 80. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Textos para Discussão Interna n. 6, 6, 67, 1983.
- 22 — MARTINE, George. Colonization in Rondônia and the Reproduction of conditions prevailing in older areas In: *Informal Technical Workshop on Migration Policies*, Geneva., 8-9, 26-27, 1979.
- 23 — ———. Migrações internas e alternativas de fixação produtiva: experiências recentes de colonização no Brasil. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 1, Campos do Jordão, Anais: 51-58, 69-72, 80, 1978.
- 24 — ———. Transformação na agricultura e êxodo rural. In: III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Vitória, out./1982, tabela 2.
- 25 — MENEZES, Mário Assis. O atual estágio de conhecimento sobre os recursos naturais da Amazônia: pressupostos para definição de uma política de ocupação. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2, Águas de São Pedro, Anais....: 11-80, 1980.
- 26 — MERRICK, Thomas W. Fertility and family planning in Brazil. *International Family Planning Perspectives*, 9(4), Dec.,: 110, 1983.
- 27 — ———. & GRAHAM, Douglas H. *Population and Economic Development in Brazil — 1800 to the Present*. Baltimore, Johns Hopkins University Press,: 126-28, 1979.
- 28 — MOVIMENTO. n. 180, 1978.
- 29 — NICHOLLS, William H. The agricultural frontier in modern Brazilian history: the state of Paraná, 1920-1965. — *Revista Brasileira de Economia*, 24(4): 75, out./dez. 1970.
- 30 — O'CONNOR, James. *USA. A Crise do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Paz e Terra,: 21, 1977.
- 31 — PACHECO, Lenita Maria Turchi. Colonização dirigida: estratégia de acumulação e legitimação de um Estado autoritário. Brasília, Departamento de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, tese de mestrado,: 26, agosto, 1979.
- 32 — PANAGIDES, Stahis & MAGALHAES, Vand Lange. Amazon economic policy & prospects. Trabalho apresentado ao XXIII Annual Latin American Conference on Man in Amazon.: 19, 1973, mimeo.
- 33 — REDWOOD III, John. Internal migration, urbanization and frontier Region development in Brazil since 1940. University of Colifornia, Berkeley, Urban and City Planning Department,: 160, 164, 179, 180, mimeo, Master of Arts, thesis, 970.
- 34 — SILVA, Golbery Couto e. *Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército Ed., 1955.
- 35 — STEFAN, Alfred. *Military in Politics*. Princeton, Princeton University Press, cap. 8, 1971.
36. SUCAN. II Plano de desenvolvimento da Amazônia: detalhamento do II plano nacional de desenvolvimento (1975-79). MINTER/SUDAM,: 19-20, abril, 1975.
37. TAVARES, Vania Porto et alii. *Colonização Dirigida no Brasil: Suas Possibilidades na Região Amazônica*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Relatórios de Pesquisas, 8,: 74, 76, 78, 123, tabelas 2.2.1, 2.2.2 e 2.2.3, 1972.
38. VELHO, Otávio Guilherme. *Capitalismo Autoritário e Camponato*. São Paulo, DIFEL,: 155, 211, 1976.
- 39 — ———. *Frentes de Expansão e Estrutura Agrária*. Rio de Janeiro, Zahar,: 155, 1972.
- 40 — WOOD, Charles & SCHMINK, Marianne. Blaming the victim: small farmer production in an Amazon colonization project. In: Interclencia association symposia series on nutrition and agriculture: strategies for Latin American, Feb.,: 7-8, 1978.

Visão histórica da colonização pré-amazônica executada no Brasil

1.1 — Aspectos institucionais

Conceitua-se a colonização como um processo básico na constituição da sociedade; ela a retrata em movimento. Esta ampla conceituação inclui tanto a ocupação produtiva de uma área quanto o intercâmbio com o resto da sociedade.

As experiências de colonização, na sua forma moderna, correspondem ao povoamento que, abrangendo uma ampla variedade de atividades, é precedido pelo planejamento oficial ou privado. Neste caso o lucro é o objeto fundamental. Por sua vez, os esforços oficiais de colonização visam o cumprimento de exigências políticas. Exigências estas que são alternativamente apresentadas como motivos políticos, militares e econômicos — ocupação do Território Nacional, fim da migração ilegal e defesa da fronteira nacional — e motivos de justiça social — promoção do acesso às terras para oferecer melhores oportunidades de emprego.

O papel do Estado na supervisão dos esforços de colonização inicia-se cedo. Ao longo do século XIX ele visa o direcionamento da migração européia. Várias formas de estímulo foram dadas, principalmente nos Estados do Sul, para encorajar a criação de colônias agrícolas.

A primeira agência federal, criada em 1854 para tomar conta do assentamento e colonização, foi a Repartição Geral das Terras Públicas ¹.

¹ A sucessão histórica das várias agências de colonização brasileiras foi tirada de Tavares, Vanila Porto *et alii*. *Colonização Dirigida no Brasil — Suas Possibilidades na Região Amazônica*.

Ela permaneceu durante duas décadas e foi substituída pela Inspetoria Geral de Terras e Colonização, a qual teve importante atuação na organização dos assentamentos fundamentais para o desenvolvimento das plantações de café em São Paulo, no final do século XIX. Em 1909 foi criado o Serviço de Povoamento que conduziu no ano seguinte, para a Região Sul, o caudal migratório japonês cujo fluxo duraria uma década.

A década de 30 é o marco divisório na política de colonização brasileira visto que se dá um movimento que passa do interesse pela migração e assentamento de estrangeiros para a busca de caminhos que realoquem produtivamente os brasileiros dentro do Território Nacional. Em 1938 foi criado no Ministério da Agricultura a Divisão de Terras e Colonização para receber e assentar pequenos produtores rurais. Seu objetivo fundamental era a redução das tensões sociais nas áreas rurais já ocupadas e a extensão da fronteira agrícola. Em 1945, aos objetivos iniciais incorporaram-se outros de caráter social, como a melhoria das condições de vida do trabalhador rural através de serviços de saúde, de educação e de assistência técnica. No ano de 1954 este departamento transformou-se no Instituto Nacional de Imigração e Colonização, tentando redirecionar a migração interna, sendo dissolvido em 1962 quando a Superintendência de Política Agrária é criada como parte do Ministério da Agricultura.

Esta sucessão de agências oficiais reflete a mudança de concepções à medida que a situação da posse da terra se torna assunto de controvérsia nacional. Agregam-se, outrossim, mudanças demográficas relevantes. O ano de 1959 marca um abrupto câmbio na dinâmica demográfica na medida em que o sucesso no controle de mortalidade, combinado com a prevalência de altos níveis de fecundidade provocam índices de crescimento sem par. A tabela 1.1 reproduz esses índices diferenciados segundo a população urbana e rural. A aceleração do crescimento vegetativo representou uma forma de pressão populacional sobre os meios de produção. Nas áreas urbanas o debate culminou com as primeiras leis trabalhistas no marco do populismo. Nas áreas rurais, a demanda por terras pressionou na direção de uma reforma agrária².

Sob a pressão das ligas de trabalhadores rurais demandando a divisão das terras e em face das ameaças concretas de invasão de propriedades, o Estado decide pela realização de uma reforma agrária. Foi redigido o Estatuto da Terra, colocando-se a questão como tema de debate nacional, e no contexto de outras reformas³.

² De acordo com os Censos Agrícolas durante o período 1950/1970, a população economicamente ativa no Nordeste, trabalhando em propriedades rurais de menos de 10 hectares, mostra um forte aumento. Durante a primeira metade do período, isto é, entre 1950-1960, a força de trabalho em propriedades de menos de 5 hectares cresceu 121,2% e em propriedades de 5 a 10 hectares, 54,4%. Estas duas categorias superam longe o aumento da força de trabalho em todos os outros grupos de áreas. Este comportamento se mantém no período 1960/1970 ainda que com incrementos menores. Quanto às propriedades de mais de 10 hectares a força de trabalho diminuiu. À medida que estas mudanças na força de trabalho eram operadas, registrava-se uma redução no tamanho médio das propriedades. De fato, o tamanho médio em 1970 é a metade do que era em 1940. Ainda que esta redução tenha-se alastrado a todos os grupos de áreas, independentemente do tamanho do estabelecimento, foi bem maior nas propriedades de menos de 10 hectares, as quais tiveram seu tamanho médio reduzido em 40%.

³ Esta série de reformas passou à história como o pacote conhecido como "Reformas de Base". Estas reformas abrangiam: a terra, os bancos, a administração pública, os impostos e o voto.

TABELA 1.1

**TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO URBANA E
RURAL DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO — 1940-1980**

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	1940/1950		1950/1960		1960/1970		1970/1980	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
BRASIL.....	3,84	1,58	5,47	1,63	5,15	0,65	4,48	-0,61
Acre.....	10,61	9,71	8,36	5,62	6,98	3,45	14,74	16,74
Alagoas.....	4,17	3,64	4,80	3,05	5,94	2,24	8,41	0,84
Amapá.....	2,77	1,22	5,70	2,50	5,50	1,37	7,82	0,50
Amazonas.....	14,14	3,67	9,50	2,59	3,49	3,52	10,72	3,17
Pará.....	3,09	1,11	4,95	2,28	5,10	2,34	5,08	4,52
Paraná.....	20,78	-1,93	9,80	3,57	6,07	4,63	5,25	3,21
Pernambuco.....	3,98	2,23	5,04	4,56	5,58	1,03	5,32	2,14
Piauí.....	3,22	2,35	5,74	0,98	6,53	1,98	5,20	0,83
Poente de Deus.....	3,65	2,24	5,17	0,94	4,88	1,93	4,74	-0,40
Rio Grande do Norte.....	4,44	1,69	5,54	0,11	5,61	1,77	4,27	-0,36
Roraima.....	3,90	1,24	4,48	0,42	3,71	0,85	3,80	-0,43
Sergipe.....	4,01	1,60	4,75	0,23	4,42	0,48	3,05	-0,01
São Paulo.....	2,26	1,11	4,10	0,44	4,14	1,35	4,48	0,54
Santa Catarina.....	—	—	9,11	—	-0,58	—	0,23	—
São Paulo.....	2,12	1,57	3,74	0,55	3,60	0,54	4,09	0,76
Sergipe.....	2,92	1,86	5,24	0,87	4,19	1,29	4,21	0,87
São Paulo.....	3,21	0,74	5,59	0,94	4,52	-1,10	4,06	-2,07
São Paulo.....	2,35	1,83	7,31	2,56	6,18	-0,47	6,07	-1,82
São Paulo.....	4,37	-0,89	4,56	0,96	4,22	-2,48	2,78	-1,63
São Paulo.....	4,25	0,76	5,43	1,09	5,88	-3,09	4,54	-2,04
São Paulo.....	5,74	5,44	9,66	1,38	6,73	4,13	6,01	-3,32
Santa Catarina.....	3,64	2,62	6,72	1,94	6,18	1,37	5,68	-1,15
Rio Grande do Sul.....	3,23	1,84	5,57	0,91	4,00	0,43	4,05	-2,07
Mato Grosso do Sul.....	3,51	2,16	7,86	5,59	6,63	5,01	7,40	-1,90
Mato Grosso.....	2,80	0,21	6,61	3,47	6,89	5,99	10,88	2,81
Goiás.....	5,63	3,54	9,32	3,41	7,79	2,46	6,88	-1,50
Distrito Federal.....	—	—	—	—	19,31	-8,46	8,31	5,88

FONTE — Sinopse preliminar do Censo Demográfico. 1980. IBGE.

O Golpe militar de 1964 colocou ponto final a este debate, criando-se o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) que estudaria a questão da reforma agrária e definiria as condições sob as quais tal reforma poderia ser promovida. Entretanto, nenhuma iniciativa foi tomada neste sentido e em 1970 o INCRA substituiu o IBRA. Sob a linha mestra de um equilíbrio entre o Estado e a iniciativa privada — nacional ou estrangeira — foi decidida a promoção de uma “modernização conservadora”. No setor primário, isto significou manter intacto o sistema de posse da terra vigente, o reforço e a expansão da agroindústria e a ocupação econômica das fronteiras agrícolas das Regiões Norte e Centro-Oeste.

A “nova” questão definiu-se aos olhos do Estado autoritário na colonização, crédito, preço mínimo e assistência técnica, isto é, na modernização e capitalização da agricultura a fim de aumentar a produtividade. Como Pacheco destaca: “a intervenção do Governo no setor agrícola é no sentido de garantir os privilégios da empresa privada, não apenas através da criação da infra-estrutura física que sua expan-

são requer e do estabelecimento do crédito e incentivos fiscais, mas também no controle das demandas do trabalho agrícola, consideradas como ameaça aos direitos da propriedade privada"⁴.

A atitude de *laissez faire* com respeito aos trabalhadores sem terras provou logo ser o germe de continuas dificuldades. A pressão sobre a terra nas áreas mais densamente povoadas do Sudeste e especialmente do Nordeste obrigou o Governo a um rápido redirecionamento de sua política. Assim, a colonização dirigida foi concebida como a solução rural para a pressão social no campo.

A direção desta mudança é clara no I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1972-74). Sua base é a integração nacional através da incorporação ao mercado das áreas não-ocupadas no Norte e Centro-Oeste. Esta integração não abrangeria apenas as áreas do norte e sul mas também as do leste e oeste unindo no final, os fatores abundantes em cada uma delas: trabalhadores não-qualificados do Nordeste a terras e recursos minerais do Oeste. O instrumento básico desta política foi o PIN. Visando redirecionar os caudais migratórios iniciou-se com a construção de estradas federais no Norte e Centro-Oeste a fim de unir "terras sem homens a homens sem terra". A seguir, um programa de colonização dirigida foi estabelecido ao longo da Transamazônica.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-78) reforçou e acelerou a ocupação da fronteira agrícola. Mantendo os objetivos iniciais de modernização agrícola e de ocupação de novas fronteiras foram concebidas medidas para melhorar a comercialização e o armazenamento no Centro-Sul, criar canais de transporte entre as regiões e conceder incentivos fiscais e financeiros para a instalação das agroindústrias nas novas fronteiras.

A política de incentivo fiscal, um instrumento básico no novo modelo de desenvolvimento da Amazônia, vem mostrando resultados surpreendentes na atração de investimentos privados. Muitas empresas são hoje proprietárias, na Amazônia, de vastas extensões⁵. No entanto, estes projetos pouco têm feito para a geração de emprego na região, tendo agido como expulsores tanto da população indígena como das frentes de ocupação⁶.

⁴ Pacheco, Lenita Maria Turchi. *Colonização dirigida: estratégia de acumulação e legitimação de um estado autoritário*.

⁵ Algumas das companhias que operam na área são: Jarl Floi tal Agropecuária Ltda., que pertenceu a Daniel Ludwig com uma área oficialmente declarada de 1.008.000 hectares (talvez 3,5 milhões de ha); a Liquifarm Agropecuária Suiá Missu S.A. (propriedade do grupo italiano Liquigás) cobrindo 678 mil hectares; o grupo alemão Bruynzeel Madeiras S.A. e a North-American Georgia Pacific Co. detentores cada um de 500 mil hectares; a Madeiras Gerais da Amazônia S.A. que pertence a North-American Robin Hollie Me. Glohn, com 400 mil hectares; o grupo japonês Toyomenka com 300 mil hectares; a Volkswagen Cia. Vale do Rio Cristalino que possui 220 mil hectares; a Swift-King Ranch que pertence ao Grupo Canadian Brascan e à North-American King Ranch, com 140 mil hectares. Encontram-se também propriedades da Nestlé, Good Year, Bordon, Anderson-Clayton, Camargo-Correla, Bradesco, Villares e assim por diante. O total da área ultrapassa os 4,5 milhões de hectares, mais vasta que a de vários países da Europa.

Os dados acima são de Ivo, Anete Brito Leal. *Avanço do capitalismo e reprodução da força de trabalho na agricultura. In: População, Educação, Emprego*.

⁶ Cardoso e Müller têm documentado o escasso uso da força de trabalho permanente pelas novas empresas da Amazônia. Aquelas beneficiadas pelos incentivos da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), por exemplo, absorveram apenas 15 mil trabalhadores, no entanto o planejado era em torno de 80 mil. Veja Cardoso, Fernando Henrique & Müller, Geraldo. *Amazônia: Expansão do Capitalismo*.

O Conselho Indigenista Missionário (CIM) e a Igreja Católica vêm denunciando constantemente a invasão das terras indígenas pelas grandes empresas. Veja, *Jornal de Brasília*.

1.2 — Experiências passadas e presentes

Num intento de classificar os movimentos contemporâneos de expansão das fronteiras no Brasil, Merrick e Graham⁷, categorizam quatro tipos diferentes de padrões de expansão na recente história brasileira: o da fazenda cafeicultora paulista; o da nova fronteira cafeicultora paranaense; a marcha para o oeste e o da política de colonização dirigida na Amazônia.

Cronologicamente, o primeiro padrão é o da fazenda cafeicultora paulista, ocorrido entre 1885 e 1930. Ela se desenvolve em São Paulo a partir da expansão do café que gerou o grande fluxo imigratório estrangeiro do século XIX e a primeira ocupação definitiva da Região Sudeste do País. No entanto, mais importante que isso é que ela representou o salto para o início da modernização no Brasil. Várias mudanças testemunham isto. A construção das estradas de ferro multiplicou-se mais de quatro vezes durante este período⁸, sob o impulso provocado pelo surto de uma nova colheita comercial: o café. Vastas propriedades tornaram-se produtivas enquanto que as de tamanho médio dedicaram-se à agricultura de subsistência. Os cafeicultores representavam um grupo de origem variado: pequenos e grandes proprietários assim como comerciantes. Eles se dedicaram por inteiro as suas terras, investiram nelas, tomaram dinheiro emprestado e pela primeira vez na história brasileira, a terra foi considerada como capital.

Esta nova estrutura de produção teve conseqüências que foram além da estrutura de uso e posse da terra e dos meios de transporte. As crescentes exportações forneceram condições favoráveis ao aumento dos centros urbanos e a toda uma série de operações financeiras. Como Redwood coloca: “a exportação de café ajudou a prover do capital e do sistema financeiro que serviriam depois de incentivo à industrialização de São Paulo, enquanto que o sistema férreo e as estradas que conectavam as regiões de crescimento do café com a cidade de São Paulo e o porto de Santos proviram a importante infra-estrutura que mais tarde seria usada para o transporte de matérias-primas para a cidade e facilitaria a saída dos produtos manufaturados”⁹.

Assim que as exportações de café declinaram, os proprietários das terras mudaram a direção do processo de desenvolvimento. Eles intensificaram a migração urbana através da demissão dos trabalhadores das fazendas, sendo os pioneiros nas iniciativas do desenvolvimento industrial.

O segundo padrão de expansão da fronteira, estabelecido como a nova fronteira do café, subsistiu entre 1940 e 1960 e esteve localizado no Paraná. Além de ter o café como a colheita básica de comercialização, tal como a cafeicultura paulista, foi também, no início, incentivado pelos interesses privados. Entretanto, difere substancialmente do padrão paulista pela base do seu planejamento.

⁷ Merrick, Thomas W. & Graham, Douglas H. Population and economic development in Brazil — 1800 to the present.

⁸ Graham, Richard. *Britain & The Onset of Modernization in Brazil, 1850-1914*.

⁹ Redwood III, John. Internal migration, urbanization and frontier region development in Brazil since 1940.

A fixação na área foi iniciativa de uma companhia inglesa que comprou 12.643 km² no norte do Paraná para subdividi-los em pequenas parcelas. O planejamento incluiu a venda das parcelas, a implantação da agricultura diversificada e a construção de uma infra-estrutura básica sustentada pelas cidades, estradas e a conexão férrea com a cidade de São Paulo. Esta bem sucedida empresa, que foi vendida a capitalistas brasileiros em 1944, é claramente descrita por Nicholl's: "Em geral, os lotes rurais foram delineados de acordo com um plano no qual cada fazenda seria uma unidade independente com atividades variadas. Desde a serra — que as principais linhas de transporte acompanhavam — as pendentes menos geladas, das vertentes mais elevadas, foram reservadas para o café; as terras mais baixas ficaram para as culturas de subsistência e pastagens, com acesso a uma fonte de água, além de uma área residual prevista de pomar e jardim. Vasta propaganda foi utilizada para atrair colonos, aos primeiros dos quais foi oferecido transporte de graça com a promessa da total propriedade da terra no espaço de quatro anos e ainda alguma assistência técnica e financeira. Visto que foi necessário primeiro limpar a floresta, a atividade econômica inicial foi a exploração da madeira, seguida da plantação de café, cana-de-açúcar, cereais e outras culturas. A produção de animais domésticos desenvolveu-se também rapidamente, em particular a de suínos, nas pequenas fazendas e a pecuária nas excelentes pastagens plantadas nas grandes fazendas, muitas das quais estavam fincadas em terras menos adequadas quanto a solo e topografia para a produção cafeeira"¹⁰.

Independentemente do bem traçado e diversificado plano, o sucesso do empreendimento como um todo esteve diretamente vinculado ao surto prévio que as áreas vizinhas do Rio e São Paulo tinham experimentado. Elas constituíam mercados para os gêneros alimentícios e forneciam a infra-estrutura necessária e os mecanismos financeiros para crédito, comércio e transporte.

O crescimento populacional e econômico que sobreveio na área não tem precedente na história do Brasil. O Paraná tornou-se o local de destino de fluxos migratórios tanto para áreas urbanas como rurais. O sistema de posse da terra que foi implantado acomodou muitos trabalhadores rurais durante muitos anos sendo apenas nos anos 70, através de mudanças no uso da terra, que o Paraná expeliu com severidade sua força de trabalho rural, como pode ser visto na tabela 1.1.

Nos anos 60, o controle do Estado sobre o processo de desenvolvimento ganha notável intensidade e neste novo marco delineia-se uma série de políticas no setor primário. A fundação de Brasília, a abertura de colossais estradas que conectam várias regiões do País, como a Belém-Brasília, a Cuiabá-Porto Velho e a Transamazônica, conduzidas sob o rótulo da "segurança nacional", a "ocupação dos espaços vazios" e a "união dos homens sem terra com as terras sem homens", são alguns exemplos.

Com este impulso a fronteira agrícola se expandiu e começou a incorporar milhões de acres de novas terras em direção ao oeste. Não existindo exigências quanto à cultura comercial inicial, a extração de madeira e a agricultura de subsistência prevaleceram nos primeiros

¹⁰ Nicholls, William H. *The agricultural frontier in modern Brazilian history: the state of Paraná, 1920-1965*. Citado em Redwood.

estágios, à medida que os trabalhadores rurais, atraídos pela disponibilidade de terras, entravam na região. A provisão pelo Governo Federal de uma infra-estrutura rodoviária ofereceria às matérias-primas que brotavam na fronteira o canal para a comercialização com os mercados urbanos do Sudeste.

A ocupação de Goiás e Mato Grosso teve respectivamente os componentes urbano e rural. A de Goiás está diretamente vinculada à construção de Brasília e ao crescimento conseqüente de Goiânia e Anápolis, cidades intermédias vizinhas. O componente rural estava já presente na promissora área da Microrregião de "Mato Grosso" de Goiás ainda antes da construção de Brasília. A florescente agricultura baseada no arroz, milho, feijão e café, que existia desde os anos 40, foi dado novo vigor. Quanto ao sul de Goiás, ele também ganha importância através da produção de arroz e da pecuária.

Enquanto que na ocupação de Goiás o componente urbano teve maior peso, o crescimento rural foi mais rápido no Mato Grosso (veja os dados da Tabela 1.1). Neste, a ocupação espontânea e a colonização privada foram os motores da produção agrícola, especialmente na metade norte do Estado. A pecuária e a produção de soja em terras privadas, compradas pelos sulistas a preços mais baratos que no Sul, beneficiaram-se dos incentivos fiscais e foram responsáveis pelo padrão desigual de concentração de terra na metade sul do Estado ¹¹.

O movimento do Centro-Oeste difere da ocupação da fronteira de São Paulo e Paraná em aspectos cruciais. O Governo mudou de uma postura de estabelecedor de regras para um papel mais ativo na produção de incentivos e da infra-estrutura rodoviária. Em segundo lugar, a ocupação urbana esteve desde o começo associada com a ocupação rural, isto é, os mercados de gêneros alimentícios existiam desde o início. Finalmente, a origem tanto social quanto geográfica dos imigrantes das três frentes foi também diferente. Enquanto mais dos três quintos dos migrantes que o Paraná recebeu chegaram das mais ricas áreas do sul de São Paulo trazendo junto algum capital, aproximadamente quatro quintos dos que recebeu o Centro-Oeste eram trabalhadores rurais despossuídos vindos das áreas mais pobres do Norte e Nordeste ¹². Como Graham e Buarque colocam: "O que sobressai neste contraste é que de um modo geral os migrantes foram atraídos para o Paraná pelas oportunidades econômicas promissoras e empurrados para o interior de Goiás devido à superprodução rural, desemprego e às secas no Nordeste. Visto que os migrantes que respondem a fatores de atração constituem invariavelmente uma provisão de capital humano bem mais promissora que aqueles que se mudam devido a fatores de expulsão, o Paraná beneficiou-se mais da qualidade seletiva dos seus migrantes do que Goiás. Enquanto o Paraná foi e é uma extensão da próspera economia paulista, Goiás é uma extensão das economias menos prósperas do Este e Nordeste" ¹³.

¹¹ A atividade das companhias privadas de colonização e suas ligações com o Governo do Estado e as agências federais de desenvolvimento regional tem boa cobertura em *Geografia do Brasil — Região Centro-Oeste*.

¹² Na frente paulista imigrantes estrangeiros tiveram relevante papel. Na frente do Paraná 33% eram naturais de São Paulo, 22% de Minas Gerais, 14% do Rio Grande do Sul, 12% de Santa Catarina e 6% da Bahia. A situação do Centro-Oeste foi: 35% naturais de Minas Gerais, 16% de São Paulo, 13% da Bahia, 8% do Maranhão, 5% do Ceará e 16% de outros Estados do Norte e Nordeste. Dados citados em Redwood, op. cit.

¹³ Graham, Douglas H. & Buarque de Holanda, Sérgio. *Migration, Regional and Urban Growth and Development in Brazil: A Selective Analysis of the Historical Record*.

ANEXO 2

DISTRIBUIÇÃO DOS SOLOS POR ESTADOS E TERRITÓRIOS DA REGIÃO NORTE, SEGUNDO A CATEGORIA DO SOLO

CATEGORIA DO SOLO	DISTRIBUIÇÃO DOS SOLOS POR ESTADOS E TERRITÓRIOS								
	Acre			Amazonas			Pará		
	Área (km²)	Composição percentual		Área (km²)	Composição percentual		Área (km²)	Composição percentual	
		Estado	Região		Estado	Região		Estado	Região
TOTAL.....	152 589,00	100,00	—	1 584 445,00	100,00	—	1 248 042,00	100,00	—
1.....	—	—	—	1 765,51	0,11	4,52	6 418,13	0,51	16,42
2.....	70 941,69	46,50	67,12	29 435,33	1,88	27,86	797,38	0,06	0,75
3.....	3 993,20	2,61	1,50	41 700,27	2,66	15,58	209 682,37	16,80	78,31
4.....	15 464,98	10,13	5,04	206 481,27	13,20	67,27	57 695,73	4,62	18,79
5.....	20 271,52	13,29	2,37	344 484,67	22,02	40,23	298 636,36	23,93	34,38
6.....	—	—	—	7 898,61	0,51	11,83	20 215,05	1,62	30,29
Outras (1).....	46 917,61	27,47	2,16	932 679,34	59,62	48,17	654 596,98	52,46	33,81

CATEGORIA DO SOLO	DISTRIBUIÇÃO DOS SOLOS POR ESTADOS E TERRITÓRIOS								
	Amapá			Rondônia			Roraima		
	Área (km²)	Composição percentual		Área (km²)	Composição percentual		Área (km²)	Composição percentual	
		Estado	Região		Estado	Região		Estado	Região
TOTAL.....	140 276,00	100,00	—	243 044,00	100,00	—	230 104,00	100,00	—
1.....	—	—	—	30 890,89	12,71	79,00	23,01	0,01	0,06
2.....	—	—	—	4 326,18	1,78	4,09	184,08	0,08	0,18
3.....	—	—	—	12 346,64	5,08	4,61	—	—	—
4.....	14 402,87	10,27	4,69	7 510,06	3,09	2,45	5 407,45	2,35	1,76
5.....	69 340,38	49,43	8,10	81 322,52	33,46	9,50	42 132,04	18,31	4,92
6.....	8 664,67	6,18	12,98	8 214,89	3,38	12,31	21 744,83	9,45	32,59
Outras (1).....	47 868,08	34,12	2,47	98 432,82	40,50	5,08	160 612,59	69,80	8,30

FONTE — MENEZES, Mario Assis. O Atual Estágio de Conhecimento sobre os Recursos Naturais da Amazônia: Pressuposto para Definição de uma Política de Ocupação.

NOTA — Segundo a classificação de Menezes, a capacidade natural do solo que permite culturas varia entre 1 e 6, sendo 1 a categoria de maior fertilidade. Rondônia ultrapassa longe as condições encontradas nos outros Estados da Amazônia.

(1) Terras indígenas áreas urbanas e terras sob as águas.

Ainda que real, a afirmação de Douglas e Graham é enganosa, dado que omite outros fatores fundamentais na determinação dos locais de destino dos migrantes que desempenharam um importante papel na natureza das diversas ocupações de fronteira. Os migrantes para São Paulo e Paraná, além de hábeis agricultores receberam incontestavelmente recursos para a sobrevivência via a exploração da terra. Do início ao fim da experiência eles estiveram sujeitos a facilidades de crédito, assistência técnica, sendo-lhes garantido o direito à propriedade da terra. Os migrantes para o Centro-Oeste, apesar de serem atraídos para a área “espontaneamente” através das novas estradas, receberam empregos temporários e não tiveram, na sua maioria, garantias legais quanto à posse das terras¹⁴. Este esclarecimento é fundamental no exame da ocupação da fronteira Amazônica.

RESUMO

Este artigo faz parte de um conjunto de três que se destinam a avaliar a política de colonização dirigida em Rondônia em algumas de suas dimensões constituintes. Aqui ela é avaliada na sua dimensão de política social; em um segundo artigo considera-se o seu impacto na dinâmica demográfica da área; finalmente, no terceiro artigo, pondera-se a sua eficiência enquanto mecanismo que busca transformar os trabalhadores que aí chegam em agricultores independentes.

As preocupações neste artigo centram-se em torno de esclarecer a base política que orientou a formulação da política de colonização dirigida, assim como de, comparando-a com experiências anteriores, apresentar o que, a nosso juízo, constitui-se nos seus acertos e erros. Se por um lado, o INCRA distribuiu em Rondônia um número significativo de lotes, este número aparece como irrisório frente ao número de trabalhadores sem terra existente no Brasil. Além disso, a produção agrícola em Rondônia ainda não alcançou um volume que permita modificar a produção *per capita* brasileira, para alimentos básicos.

Caso o Estado brasileiro não consiga garantir as condições mínimas de auto-sustentação dos colonos na área, assim como criar os mecanismos que permitam que a apropriação do excedente por eles produzido reverta em seu próprio benefício, a política de colonização terá representado apenas uma forma a mais de expansão do processo de acumulação de capital através de um aumento na produção de trabalho com uma paralela diminuição dos custos de reprodução da força de trabalho.

SUMMARY

This article is part of a three-article set aiming to evaluate the directed colonization policy in Rondônia in some of its implicit dimensions. Herein the policy is looked upon in its social policy dimension; a second article deals with the policy impact on the demographic dynamics in the area; finally, a third article analyzes the policy efficiency in its ability to transform agricultural workers into autonomous farmers.

Central concerns in this article are to clarify the political basis that oriented the implementation of the directed colonization policy as well as, through the comparison of this experience with previous ones, to establish its gains and shortcomings. If, on the one hand, INCRA distributed in Rondônia a significant number of plots, this number is irrelevant when faced with the existing number of landless workers in Brazil. Moreover, the agricultural production in Rondônia has not reached yet a volume large enough to modify the per capita production of basic foodstuffs.

If the Brazilian Government does not commit itself to guarantee the minimum conditions of settlers' selfsustenance in the area, as well as to create the mechanisms that would enable them to appropriate the surplus they produce, the colonization policy would have become one additional form of capital accumulation through an increase in work production with a parallel reduction of the costs of reproduction of labor.

¹⁴ Segundo os dados dos Censos Agrícolas de 1960 e 1970 o número médio de pessoas empregadas por grupos de estabelecimentos por área diminuiu durante o período. Controlando pela idade dos trabalhadores o declínio foi maior nos homens menores de 14 anos. Controlando segundo a categoria do trabalhador os empregados tiveram um declínio mais agudo que os trabalhadores familiares. Para mais detalhes veja, Henriques, Maria Helena Fernandes de Trindade *et alii*. *Diagnóstico Geo-Sócio-Econômico da Região Centro-Oeste do Brasil — Demografia e Mão-de-obra*.