

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA
Nº 63

"O Papel Atual da Fronteira
Agrícola".

Maria Beatriz de A. David

Fevereiro de 1984

Tiragem: 115 exemplares

Trabalho elaborado em: 1983

Instituto de Pesquisas do IPEA
Instituto de Planejamento Econômico e Social
Avenida Presidente Antonio Carlos, 51 - 130/170 andar
20.020 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (021) 210-2423

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de sua autora. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

O PAPEL ATUAL DA FRONTEIRA AGRÍCOLA*

Maria Beatriz de Albuquerque David**

1 - INTRODUÇÃO

Este artigo centra-se na discussão de algumas teses correntes sobre a fronteira agrícola, buscando mostrar o quanto se tem avançado na pesquisa do tema e apontando possíveis áreas de trabalhos futuros. Ao longo do desenvolvimento do trabalho quatro tópicos serão abordados: o fechamento da fronteira, seu esvaziamento, sua importância na produção de alimentos de consumo interno e suas possibilidades de absorver os migrantes que demandam terra na Amazônia. Seleccionadas por serem as que mais se destacam, tanto na literatura existente como nos debates sobre a fronteira, estas quatro visões apresentam contradições entre si muitas vezes insanáveis. O surgimento de cada concepção não ocorre simultaneamente, podendo refletir inclusive a fragilidade de embasamento empírico da que predominava anteriormente, testado por uma experiência de pesquisa de campo ou pela tentativa de fundamentá-la com os dados disponíveis. Portanto, a aceitação de uma das quatro visões sobre a fronteira, aqui expostas, pode implicar

*Muitas das idéias contidas neste artigo são fruto de constantes discussões mantidas com Anna Luiza Ozorio de Almeida durante o período em que trabalhamos juntas no projeto "Migrações Internas e Pequena Produção Agrícola na Amazônia: Uma Análise da Política de Colonização do INCRA". O trabalho beneficiou-se ainda das críticas e sugestões feitas a uma versão anterior pela própria Anna Luiza e por Gervásio Castro de Rezende, Brancolina Ferreira, Sarah Hawker Costa e Maurício Dias David. Agradecemos a todos eles as contribuições prestadas para melhorar o texto. Porém, qualquer erro ou omissão remanescentes são de exclusiva responsabilidade da autora.

**Consultora da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro para execução do Convênio IPEA/COPPE, firmado em 11 de outubro de 1982.

a rejeição de outra ou, inclusive, de todas as demais. Isto ocorre, conforme ressaltado anteriormente, em consequência da própria contradição existente, por exemplo, entre a tese de uma fronteira que se estaria esvaziando, com a do fechamento da fronteira, ou mesmo o crescimento de sua importância na produção de alimentos ou na absorção de migrantes.

2 - O FECHAMENTO DA FRONTEIRA

A afirmação da existência de um processo irreversível de fechamento da fronteira para os pequenos produtores,¹ resultante da expansão do capitalismo na Amazônia, é a primeira e mais difundida entre as interpretações sobre o que vem ocorrendo na fronteira. Este processo teria dois sentidos: o "fechamento por fora", que se constituiria na apropriação das terras devolutas, em forma de grandes propriedades, antes ainda da chegada dos pequenos produtores, e o "fechamento por dentro", com a expulsão de pequenos agricultores, principalmente os itinerantes, das áreas ocupadas ou deixadas em descanso. O fechamento configuraria ainda, para seus defensores, dois tipos de fenômenos, quais sejam o da apropriação para uso produtivo e o para reserva de valor. Esta tese sintetiza, por um lado, uma perspectiva tradicional da fronteira, de acordo com a qual inicialmente se verifica a chegada da "frente de expansão",² caracterizada pelo uso privado das terras devolutas sem que estas se tornem objeto de compra e venda, ou um

¹Entre os vários trabalhos que defendem a tese de fechamento citaremos, à guisa de exemplo, o de Carlos Ozorio, "Migrações Recentes e Desigualdades", comunicação apresentada no I Encontro Nacional da ABEP em Campos do Jordão, de 11 a 14 de outubro de 1978 e o de José Graziano da Silva, "A Fronteira já está Fechando", in A Modernização Dolorosa da Estrutura Agrária, Fronteira Agrícola, e Trabalhadores Rurais no Brasil, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.

²Para melhor entendimento desta terminologia, ver José de Souza Martins, "Frente Pioneira: Contribuição para uma Caracterização Sociológica", in Capitalismo e Tradicionalismo, São Paulo, Editora Pioneira, 1975.

empreendimento econômico, tendo simplesmente a função de criar condições de trabalho. A figura central desta frente é o ocupante ou posseiro, a qual se integra na economia de mercado pela absorção do excedente demográfico e pela produção vendida no mercado. Posteriormente, esta frente é substituída pela "pioneira" ou econômica, com a incorporação da área à economia de mercado e o aparecimento da propriedade privada da terra, passando-se da produção de excedente para a de mercadoria. A terra já não é ocupada e sim comprada e o antagonismo entre estas duas frentes dá-se em torno da propriedade privada da terra. Porém, o avanço destas duas frentes está ocorrendo de maneira simultânea atualmente na fronteira, sendo portanto impossível diferenciá-las ou separá-las. A fronteira fechada liga-se, ainda, à idéia de que a ocupação da Amazônia promovida pelo Governo na década de 70 – que privilegiava os grandes projetos apoiados em incentivos fiscais e o capital especulativo – seria ainda hoje a tônica da política do Estado na região.

Quanto a este último ponto, sem dúvida alguma os incentivos fiscais e creditícios concedidos às áreas da SUDAM e da SUDECO tornaram economicamente viável a instalação de grandes projetos que apresentam como característica a dispensa de ocupação inicial através de pequenos produtores com derrubada gradual da mata e uma tecnologia compatível com a produção em bases familiares e, ao contrário, utilizam pouca mão-de-obra e se apropriam de grandes extensões de terra. Mas, tomando-se como base as despesas totais da SUDAM (ver Tabela 1), nota-se que a partir de fins da década de 70 houve, pelo menos em termos de recursos governamentais disponíveis, uma desaceleração do apoio aos grandes projetos, causada provavelmente por duas razões: a situação de crise econômica vivida tanto no plano interno como no internacional, por um lado, e as respostas medíocres em relação aos recursos investidos. Tais resultados foram, em muitos casos, fruto do desconhecimento de tecnologias adaptadas às áreas situadas no trópico úmido e da conseqüente subestimação das dificuldades ecológicas a serem enfrentadas, conjugadas ao longo período de maturação que a maioria dos projetos exigia e a problemas administrativos gerados, mui

TABELA 1

Despesas da SUDAM ³

	1980=100						
	1971	1975	1978	1979	1980	1981	1982
Despesas Correntes	180	140	145	120	100	76	78
Despesas de Capital	341	224	107	98	100	84	67
Despesas Totais	214	158	138	116	100	78	76

FONTE: Orçamentos próprios, para cada exercício, das entidades vinculadas ao Ministério do Interior, publicados pela Secretaria de Orçamento e Finanças.

³As despesas da SUDECO tiveram, até 1980, comportamento análogo às da SUDAM, mas os recursos externos para o pólo Noroeste, neste início da década, podem ter revertido esta tendência. Estes recursos, porém, destinavam-se, segundo critérios de seus fornecedores, a beneficiar os pequenos produtores da região.

tas vezes, pela distância dos fornecedores de peças de reposição, localizados geralmente em São Paulo. Mas a consequência desta falta de previsão dos investidores e dos próprios órgãos governamentais foi o descrédito em que caiu a solução baseada nos grandes empreendimentos para ocupar e desenvolver a Amazônia. Atualmente, observa-se mais a predominância de uma indefinição política em lugar de uma clara prioridade pelo grande capital na ocupação da região, conforme se verificava nos anos 70.

Um outro fato relevante para a avaliação da tese sobre fechamento da fronteira e de fácil comprovação é a institucionalização crescente do processo fronteiriço.⁴ Esta se reflete nos seguintes aspectos: (i) maior participação do Governo na administração da fronteira, legalizando situações existentes e implantando projetos de colonização; (ii) mudança do tipo de fluxo migratório que demanda terra na fronteira, marcadamente na Amazônia Ocidental, constituído principalmente por agricultores com mais disponibilidade de recursos do que os que se dirigiam a esta mesma região até meados da década de 70; e (iii) crescente complexidade desta ocupação, com reprodução de relações de trabalho existentes nas áreas antigas, quais sejam parceria, arrendamento, etc., contrastando com a fronteira ocupada fundamentalmente por posseiros. Os projetos de colonização oficial, a compra de lotes nos projetos privados e a consciência da necessidade de propriedade da terra após várias expulsões, com destruição da idéia de terra liberta⁵ ou terra de trabalho, comporiam o quadro que leva à

⁴Entendida também como o predomínio da propriedade ou de relações de trabalho formais sobre a simples posse da terra. Ver Anna Luiza Ozorio de Almeida e Maria Beatriz de Albuquerque David, "Frentes de Penetração da Pequena Produção Agrícola na Amazônia", no 1º Relatório de Andamento da Pesquisa Migrações Internas e Pequena Produção Agrícola na Amazônia: Uma Análise da Política de Colonização do INCRA, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, junho de 1981.

⁵Ver Leonardo Musumeci "Notas sobre Campesinato de Fronteira e o Mito da Terra Liberta", mimeo, fevereiro de 1980. Para os grupos camponeses a terra livre é aquela que ainda pode ser incorporada ao processo produtivo unicamente pela mediação do trabalho; para os grupos capitalistas terras livres são aquelas onde inexistente uma prévia formalização jurídica da propriedade privada independente da ausência ou não de uma prévia ocupação.

maior institucionalização na ocupação da fronteira configurando, conseqüentemente, um empecilho ao processo de "fechamento por dentro" desta. Isto poderia ser visto também pelo ângulo de uma mudança no caráter deste processo, onde a condição para o alcance de sucesso na fronteira passa a ser uma acumulação prévia de capital ou a possibilidade, pela composição da força de trabalho familiar, de acumular a curto prazo. Este fenômeno seria válido inclusive para os projetos de colonização oficial e se reflete na venda do lote por aqueles colonos que não conseguiram formar capital.

O desaquecimento da política de respaldo aos grandes projetos, a atuação governamental na administração da fronteira refletida nas colonizações oficial, particular e na regularização fundiária, além da busca da propriedade da terra pelos migrantes, podem ter sido as forças opositoras ao previsto fechamento da fronteira. Um aspecto a ser lembrado é o de que a simples apropriação da terra não inviabiliza a existência de pequena produção nas formas de parceria, arrendamento ou até mesmo o parcelamento futuro da propriedade para fins produtivos, por exemplo, via colonização particular. Outro é que apesar da grande expansão dos investimentos nos anos 70, existem ainda terras devolutas na região.

3 - ESVAZIAMENTO

Uma concepção inteiramente oposta à discutida anteriormente é a do esvaziamento.⁶ Para seus defensores, tendo em vista o crescente processo de industrialização da agricultura brasileira, os investimentos nesse setor tenderiam a dirigir-se para o Centro-Sul, uma vez que a indústria se acha aí concentrada, e a fronteira não teria, nesta nova etapa, uma função dinâmica a de-

⁶ Ver Donald R. Sawyer, "Industrialization of Brazilian Agriculture and Debilitation of the Amazon Frontier", trabalho apresentado na Sessão "Rural Urbanization as an Instrument for Reorganization of Socio-Economic Structures" do Working Group on Development and Land Use in the Tropics, Encontro International Geographical Union, Belo Horizonte, 8-13, agosto de 1982.

sempenhar, estando, ao contrário, se esvaziando. A meta central desta tese é demonstrar as tendências contrárias à expectativa de que haja um avanço constante da fronteira agrícola. Ela parte da premissa de que o capital oriundo do Centro-Sul, apesar de ter assumido o controle de terras excedentes na Amazônia, não foi capaz de combinar esta apropriação com formas capitalistas de produção. Define ainda a ocupação da fronteira como sendo de quatro tipos – a camponesa, a pequena produção tecnificada e as capitalistas produtivas e especulativas. Afirma que a "capitalista produtiva", cujo propósito é de adquirir terras a fim de recombinar o trabalho assalariado e tecnologia, tem sido sempre de presença limitada na Amazônia. Conclui-se, portanto, que o avanço da fronteira estaria baseado nas frentes camponesas e especulativas, mas toda a argumentação concentra-se na defesa de uma retração da frente capitalista produtiva.

Para um melhor entendimento desta tese, convém desdobrá-la em duas partes. A primeira supõe que o capital investido na Amazônia era especulativo na sua quase totalidade. Não tendo ocorrido a esperada valorização e, conseqüentemente, não se conseguindo os lucros planejados, adveio o desinteresse pela manutenção da propriedade da terra. A segunda parte diz respeito ao capital produtivo, o qual tenderia a deixar a região, dada a não ocorrência, na fronteira, do movimento predominante de industrialização da agricultura do Centro-Sul, salvo em áreas localizadas, como as proximidades dos projetos de mineração. Uma evidência que enfraquece visivelmente esta explicação de saída do capital especulativo por frustração das expectativas de lucros é que desde 1976 há uma estabilização no preço da terra⁷ em todo o País e não apenas nas áreas de fronteira, sendo geral, portanto, o problema da valorização. Como exemplo do desinteresse por capital produtivo é citado o fracasso de projetos como o Jari, o que con

⁷Gervásio Castro de Rezende, "Crédito Rural Subsidiado e Preço da Terra no Brasil", Estudos Econômicos, vol. 12, nº 2, São Paulo, agosto/novembro de 1982.

figura uma tendência de retorno ao Sul, embora a compra recente desse projeto por empresários do Rio e São Paulo coloque em cheque este argumento.⁸ Mesmo que a tendência predominante na agricultura brasileira, especialmente no Sul, deva ser de industrialização,⁹ isto não significa, contudo, que esta seja a única tendência, já que, com tal afirmativa, estar-se-ia uniformizando um fenômeno bastante complexo. A teoria centrípeta existente por trás da análise de esvaziamento não teria porque negar a existência de investimentos na periferia — a fronteira, no caso — fato que poderia ser comparado ao dos investimentos realizados pelos países industrializados nos chamados periféricos.

⁸ O Projeto Jari foi comprado pelas 23 empresas que se seguem: Jata-Administração e Participação Ltda, Construtora Andrade Gutierrez, Atlantica Boavista, Banco Bamerindus, Banco de Crédito Nacional, Bradesco, Construções Comércio Camargo Correia S.A., Constran S.A., Banco Econômico S.A., Peluma S.A., Gomes de Almeida Fernandes, Refinaria de Petróleo Ipiranga, Banco Itaú, João Fortes Engenharia, Edificadora Mendes Junior, Sinasa, Monteiro Aranha, Banco Nacional, Odebrecht, Usina da Barra S.A., Sul América, Unibanco e Villares.

⁹ Entendida como todo processo de capitalização e não apenas a parte de processamento ou agroindustrial, incluindo a utilização de insumos modernos e máquinas, resultando numa integração agricultura-indústria. A industrialização da agricultura é definida por Tikhonov V. em "On the Industrialization of Agriculture", Problems of Economics, New York, 52(23) 3-22, jan. 1978 como: "Estes processos (total mecanização, amplo emprego da moderna genética, etc.) que em sua totalidade determinam a transformação da agricultura em produção industrial, que se caracteriza por elevado grau de especialização e concentração a diminuição e a subsequente eliminação da dependência da agricultura do acaso e da espontaneidade da ação das forças naturais (...) o incremento do grau de continuidade e o ritmo da produção e na estabilidade das taxas de seu desenvolvimento". Ele afirma ainda que a conversão da agricultura em industrial alimentar não se dá num ato único, mas é um extenso processo de transformação de sua base tecnológica e material, de suas formas econômicas e organizacionais e que a expansão das relações intersetoriais com base nas quais emerge o complexo agroindustrial constitui a direção mais importante que toma o processo de industrialização da agricultura.

4 - A FRONTEIRA E A PRODUÇÃO AGRÍCOLA NACIONAL

Para contrapor a idéia do esvaziamento, além dos argumentos já levantados, seria interessante discutir como está-se dando a organização da produção na fronteira e o papel que a região vem desempenhando na absorção dos migrantes que para aí se dirigem.

Apesar do crescente aporte da fronteira à produção agrícola total em todo o período analisado — chegando a triplicar sua contribuição, e, se olhada apenas a partir do ponto de vista dos produtos de consumo interno, a quaduplicá-la — bem como da aceleração, ao final da década de 70, do movimento migratório para esta região, ela ainda não se transformou numa área significativa em termos de produção nacional, isto se comparada à situação atual das outras regiões, pelas razões apresentadas nesta seção.¹⁰

A participação da fronteira¹¹ na produção de alimentos básicos em 1980 sobressai-se apenas com o arroz (21%). Todavia, não se pode pretender que áreas com ocupação quase sempre inferior a cinco anos respondam por uma percentagem substancial da quantidade produzida no País, ainda que se trate de produtos de consumo interno, tradicionalmente deslocados para regiões novas. Isto mormente tratando-se de uma área que apresenta problemas tecnológicos ligados ao pouco conhecimento do manejo agrícola em trópicos úmidos. Portanto, o processo deve ser observado na sua totalidade. Somente após um prazo razoável (cerca de 20 anos) os Estados de Goiás, Maranhão e mesmo Mato Grosso do Sul passaram a ser significativos em termos de aporte à produção agropecuária nacional, o mesmo ocorrendo com a fronteira do Paraná, num período

¹⁰ Para uma visão detalhada do papel da fronteira na produção agrícola total nas culturas de abastecimento interno, de exportação e energéticas, consultar as Tabelas I, Ia e Ib do Anexo.

¹¹ Em 1980 os Estados de Rondônia, Mato Grosso, Pará, Amazonas e Acre, e os territórios de Roraima e Amapá tinham a seguinte participação na produção nacional de quatro dos principais alimentos de consumo interno: arroz 21%, mandioca 14%, feijão 5% e milho 3%.

imediatamente anterior. Assim mesmo, isto se deu dentro de um quadro bem mais favorável, pois estes Estados estão situados relativamente perto dos centros consumidores tradicionais e tiveram maiores investimentos em infra-estrutura viária e de armazenamento, além de estarem próximos de um mercado de trabalho já estruturado. Por sua vez, a intensificação da expansão da atual fronteira dá-se em plena crise do petróleo. Os investimentos em construção e conservação de estradas diminuem drasticamente neste período, com as áreas menos povoadas sendo logicamente sacrificadas, em primeiro lugar, situação que se refletiu também nos atrasos na criação da capacidade de armazenamento, aumentando ainda mais as desvantagens da fronteira atual em relação às áreas que foram fronteiras até mesmo no passado recente.

Tradicionalmente, as novas áreas ocupadas são vistas como produtoras de culturas alimentares de abastecimento interno, deslocadas de áreas mais antigas por aquelas que apresentam um maior valor unitário e sendo, por conseguinte, mais rentáveis, como é o caso das exportáveis. Uma fronteira mais distante só pode cumprir esta função, a médio prazo, se dispuser de uma concentração de investimentos que minimize o problema da distância, o que não ocorreu, conforme explicado anteriormente.

Após estas considerações, resta ainda explicar uma idéia que fica subjacente nas análises sobre esvaziamento, qual seja aquela em que a fronteira é vista como um simples apêndice do resto do setor agrícola, destituída de qualquer dinâmica, só sendo considerada viável se estiver integrada aos mercados consumidores já estabelecidos, mas que têm influência direta sobre a análise de produção agrícola na fronteira. Esquece-se que em alguns lugares uma proporção considerável da produção dos pequenos produtores é autoconsumida (ver Tabela 2), situação verificada nas áreas de fronteira onde estão os agricultores mais pobres. Mais importante do que isto, no entanto, é o desconhecimento do papel dos centros consumidores intermediários surgidos com o próprio desenvolvimento da fronteira. Para se ter uma noção da importância destes centros, basta observar que menos da metade das pessoas que se dirigem a estas novas regiões se dedicam à atividade

TABELA 2

RELAÇÃO ENTRE PRODUÇÃO E AUTOCONSUMO DE ARROZ,
FEIJÃO, MILHO E MANDIOCA NAS ÁREAS DE FRONTEIRA
E SUA COMPARAÇÃO COM O RESTO DO PAÍS

		(%)
FRONTEIRA	(1)	72,6
Rondônia		23,1
Acre		84,4
Amazonas		99,4
Roraima		71,4
Amapá		97,0
Pará		80,2
Mato Grosso		15,1
ÁREAS DE OCUPAÇÃO MAIS ANTIGA	(2)	18,1
Maranhão		23,5
Mato Grosso do Sul		15,0
Goiás		14,8
Distrito Federal		48,2
REGIÕES 1 e 2		41,3
OUTROS ESTADOS		36,7
BRASIL		37,6

FONTE: FIBGE, Censo Agropecuário de 1975, Tabela 44, "Colheita, tipo de cultivo e valor da produção dos principais produtos das lavouras temporárias, no ano de 1975, segundo o destino da produção, principais meses de plantio e de colheita".

de agrícola, segundo os dados de população rural e total do Censo Demográfico de 1980.¹²

5 - A FRENTE DEMOGRÁFICA

As mudanças que vêm ocorrendo na estrutura fundiária do Sul do País, tendentes à concentração da propriedade da terra, não impediram até o momento que esta agricultura responda satisfatoriamente às demandas e incentivos do atual modelo de desenvolvimento. Sempre que prevalecer a decisão de não alterar o curso desta transformação (na estrutura fundiária) e, em contrapartida, de promover uma reforma agrária, cresce a relevância da fronteira como absorvedora da frente demográfica, constituída pelos migrantes que a ela se dirigem. Dentro desta perspectiva, a fronteira representa uma importante "válvula de escape" para as tensões sociais. As possibilidades de acesso a terras, mesmo distantes dos centros consumidores tradicionais, faz com que muitos agricultores sem terra, e também os pequenos proprietários, se desloquem ou sejam transferidos para estas áreas, configurando-se esta última hipótese numa fórmula encontrada para solucionar conflitos nas regiões antigas. Estes deslocamentos viabilizam, em muitos casos, a ampliação do processo da chamada industrialização da agricultura nas regiões de origem. Isto porque permitem o aumento de algumas propriedades mediante a compra das terras dos pequenos agricultores que migram, cujo capital vem a se refletir no próprio local de chegada, uma vez que boa parte deles adquire lotes das colonizadoras particulares. No ato da aquisição, eles pagam ao colonizador um preço relativamente elevado pela terra, o que viabiliza na área deste projeto um retorno do investimento inicial de compra da terra feito pela empresa, a qual, via de re-

¹² Nas regiões de fronteira (Rondônia, Acre, Amazonas, Amapá, Pará e Mato Grosso), a população rural representa 47,4% da total, composição pouco superior aos 45,1% da região de ocupação mais antiga (Maranhão, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal) e mesmo a média do país, onde a população rural chega a 32,4% da população total.

gra, se capitaliza, tornando então possível novas inversões na área ou outras regiões.

Na impossibilidade de ir para a fronteira — seja como proprietários, parceiros, arrendatários, agregados, assalariados, muitos dos quais esperando a oportunidade de conseguir sua própria terra, ou ainda de arranjar trabalho como prestadores de serviços nas vilas e centros intermediários — estes migrantes acabariam obrigados a engrossar os contingentes de bôias-frias ou de marginalizados dos grandes centros.

Ao tratar do crescimento, na última década, da população nas áreas de fronteira agrícola, muitos analistas se decepcionaram com os resultados obtidos.¹³ Porém, se for comparado o número daqueles que se deslocaram para os Estados do Maranhão, Goiás e Mato Grosso do Sul entre 1960 e 1970 (2.692.032) e o dos que fizeram entre 1970 e 1980 para Mato Grosso, Rondônia, Acre, Pará, Roraima, Amapá e Amazonas (3.471.923), verifica-se que este último fluxo migratório apresentou um saldo positivo de aproximadamente 800 mil pessoas, em relação ao anterior. Cerca de 3,5 milhões de migrantes representam um importante contingente em termos de demanda por serviços de infra-estrutura, parcela que se torna ainda mais relevante quando se pensa que a construção de estradas, grande responsável pelo estímulo à migração para as áreas recém-abertas, ocorreu principalmente na década de 60 e início da de 70. Um outro fator importante a ser considerado relaciona-se às dificuldades de acesso a estas áreas, mormente as localizadas longe dos eixos rodoviários principais, havendo inclusive aquelas que só podem ser atingidas através de picadas na mata. Condições tão adversas acabam, sem dúvida alguma, desestimulando os recense

¹³ Ver, por exemplo, George Martins e Lúcio Camargo, "Crescimento e Distribuição da População Brasileira: Tendências Recentes", Brasília, CNRH, Texto para Discussão nº 5/82, mimeo, março de 1983.

adores a tentarem chegar até estas propriedades, implicando, conseqüentemente, um sub-recenseamento desta população.¹⁴

Cabe ressaltar, finalmente, que o conjunto de Estados e Territórios¹⁵ agrupados na região que hoje se considera ser de fronteira compreendem também áreas que são tipicamente de evasão, ligadas, por exemplo, ao abandono do extrativismo, o que reduz o saldo migratório líquido decenal.

6 - ALGUMAS CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO PAPEL DA FRONTEIRA

A título de resumo foram apresentadas quatro teses diferentes sobre a redução da vitalidade da fronteira no Brasil no período recente — a do fechamento da fronteira, a de sua debilitação ou esvaziamento, a de seu papel na produção agrícola, e finalmente na absorção de migrantes que demandam terras na Amazônia.

Pode-se afirmar que a idéia de fechamento da fronteira está ligada a um suposto fenômeno resultante do tipo de ocupação que se verificava na Amazônia em meados da década de 70, e que de fato não parece ter ocorrido, pelo menos na proporção esperada. Persiste, portanto, aberta a possibilidade de uma ocupação racional da região, especialmente em locais mais afastados dos eixos rodoviários principais existentes, através da reserva de área e da garantia do acesso à terra aos pequenos agricultores (inclusive os que nunca tiveram acesso à posse da terra), evitando-se assim a reprodução dos vícios da estrutura fundiária das regiões de origem. Os defensores da tese da fronteira fechada subestimam esta possibilidade, posição que contribui para que sua viabilidade

¹⁴ A título de exemplo, podemos citar o fato ocorrido com o município de Alta Floresta em Mato Grosso, onde o Censo Demográfico de 1980 registrou aproximadamente 23 mil habitantes. Um ano depois o Censo Agropecuário computou 41 mil, enquanto os dados colhidos em um levantamento de campo do convênio INCRA/IPEA, nos Estados do Pará e Mato Grosso indicaram que cerca de 20% dos entrevistados não havia respondido aos Censos.

¹⁵ Amazonas, Acre, Rondônia, Pará, Mato Grosso, Roraima e Amapá.

diminua, tendo em vista que haveria necessidade de uma política governamental mais ativa para que o espaço destinado aos pequenos produtores fosse preservado.

Por sua vez, o esvaziamento da fronteira só teria sentido nas circunstâncias atuais se se referisse a investimentos novos, ligados à ampliação da capacidade produtiva ou mesmo à decisão de iniciar um projeto. Isto porque os investimentos produtivos estariam começando a dar resultados, pois muitos têm períodos longos de maturação, prolongados em alguns casos por dificuldades ecológicas inesperadas, ao passo que os especulativos não encontrariam interessados na compra de seu patrimônio. Além do mais, mesmo que encontrassem, tal fato implicaria um choque com a tese do esvaziamento, já que configuraria um processo de valorização. A decisão de vender a terra a preço de mercado, mesmo implicando prejuízo ou não tanto lucro como esperado, só se concretizaria se as perspectivas de lucro fossem pessimistas, situação que não se coaduna com a decisão de certas grandes empresas de investirem na Amazônia, como é o caso da Andrade Gutierrez e daquelas que adquiriram o Jari.

Assim, uma vez concretizado o investimento inicial, resta não apenas aos capitais especulativos, mas principalmente aos produtivos, cujos dispêndios não se resumem na compra da terra, a expectativa de uma possível recuperação dos gastos realizados, o que impediria, nas condições atuais, que eles abandonassem a região. Por outro lado, é sem dúvida alguma mais temerária a afirmativa dos defensores da debilitação da fronteira, de que o esvaziamento representaria mais uma tendência do que um problema conjuntural, pois isto equivaleria dizer que o investimento na Amazônia só é viável através de subsídios. Nesse caso, o espaço para os agricultores sem terra estaria assegurado diante do desinteresse dos grandes investidores pela região, para tal bastando que não lhes fossem proporcionados incentivos especiais. Este quadro fica em flagrante contradição diante dos conflitos de terra e da necessidade que o Governo teve de intensificar a regularização fundiária, situação que se refletiu na recente criação de um ministério para tratar do assunto.

No que tange a opinião de que deveria haver uma participação mais significativa da fronteira na produção agrícola do País, pode-se afirmar que uma avaliação da mesma demandará um período maior de tempo, tendo em vista que a área atual definida como de fronteira vem sendo em grande parte ocupada há pouco mais de cinco anos, a exceção do Estado do Pará, e com uma concentração importante em culturas permanentes de exportação, tais como: cacau, café, pimenta, guaraná e seringa. Por outro lado, sua importância em termos de receptáculo da frente demográfica é maior hoje do que na década anterior, apesar do provável sub-recenseamento.

Em suma, se os argumentos contrários são fracos, há uma fronteira com vitalidade no Brasil.

TABELA I

A FRONTEIRA E A PRODUÇÃO AGRÍCOLA

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS ÁREAS DE FRONTEIRA NA PRODUÇÃO	1960	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980
AGRÍCOLA TOTAL	1,2	1,3	1,4	1,6	1,6	1,5	2,7	2,9	2,8
Das principais culturas de consumo interno (1)	2,6	3,1	2,9	3,9	4,2	4,3	8,2	9,3	8,9
Das principais culturas de exportação (2)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	1,1
Da principal cultura energética (3)	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3	0,8	0,6	0,6

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil, Tabela Agricultura, principais culturas permanentes e temporárias, quantidade produzida, valor da produção, área colhida e rendimento médio dos principais produtos por Unidade da Federação.

(1) Arroz, feijão, milho, mandioca e batata inglesa

(2) Café, cacau e soja

(3) Cana de açúcar

TABELA I-a

A FRONTEIRA E O TOTAL DE HECTARES PLANTADOS

Participação percentual da fronteira no total de hectares plantados	1960	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Todas as culturas	0,9	1,1	1,2	1,5	1,6	1,6	4,2	4,2	5,1
Das principais culturas de consumo interno (1)	1,2	1,3	1,4	2,1	2,1	2,2	6,3	6,3	7,3
Das principais culturas de exportação (2)	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,3	0,5	1,2
Da principal cultura energética (3)	0,7	0,7	0,9	0,8	0,7	0,3	0,8	0,8	0,7

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil, Tabela Agricultura, principais culturas permanentes e temporárias, quantidade produzida, valor da produção, área colhida e rendimento médio por Unidade da Federação.

- (1) Arroz, feijão, milho, mandioca e batata inglesa
- (2) Café, cacau e soja
- (3) Cana de açúcar

TABELA I-b

A FRENTEIRA AGRÍCOLA E OS RENDIMENTOS MÉDIOS

	1960	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Comparação percentual entre os rendimentos médios na fronteira no país									
No total da cultura	128,3	120,3	121,7	107,5	101,9	95,7	63,6	68,8	55,5
Das principais culturas de consumo interno (1)	194,6	230,5	207,4	184,7	196,4	101,1	130,8	141,1	121,9
Das principais culturas de exportação (2)	41,6	36,8	43,6	18,9	32,5	36,6	91,5	97,5	89,4
Da principal cultura energética (3)	58,1	55,8	45,5	63,7	57,3	83,7	91,4	75,5	89,8

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil Tabela Agricultura, principais culturas permanentes e temporárias, quantidade produzida, valor da produção, área colhida e rendimento médio por Unidade da Federação.

(1) Arroz, feijão, milho, mandioca e batata inglesa

(2) Café, cacau e soja

(3) Cana de açúcar