



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Instituto de Estudos de Planejamento e Ordenação do Território

Secretaria de Planejamento
e Coordenação Geral
BIBLIOTECA

MIGRAÇÃO E EMPREGOS NOS
CENTROS INTERMEDIÁRIOS
v. 1
FATORES DE EXPULSÃO
pt.1

001
325.11:221(815.12) i i i Medeiros
1983



SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
DIRETORIA DE PROJETOS III

Secretaria de Planejamento
e Coordenação Geral
BIBLIOTECA

MIGRAÇÃO E EMPREGOS NOS
CENTROS INTERMEDIÁRIOS
v. 1
FATORES DE EXPULSÃO
pt.1

Belo Horizonte
1983

EQUIPE TÉCNICA

SUPERVISÃO

RICARDO PINHEIRO PENNA

COORDENAÇÃO

JOSÉ MARIA FERNANDO MEDINA

Secretaria de Planejamento
e Coordenação Geral
BIBLIOTECA

RESPONSÁVEL TÉCNICO

HELENA SYLVIA PINHEIRO WANDERLEY REIS

ELABORAÇÃO

ALZIRA LYDIA NUNES COLLEHO

DIOMAR DONIZETTE DA SILVEIRA

LAURA MARIA IRENE DE MICHELIS MENDONÇA

L. LUIS CARLOS GONÇALVES LUCAS

MARIA BERNADETTE ARAÚJO

COLABORAÇÃO

ÁLVARO RAMALHO JÚNIOR

CONSULTOR - COMPUTAÇÃO

MÁRCIO AUGUSTO GONÇALVES



SUMÁRIO

v.1

FATORES DE EXPULSÃO

pt. 1

<u>1</u>	<u>INTRODUÇÃO</u>	1
<u>2</u>	<u>MARCO TEÓRICO</u>	7
<u>2.1</u>	<u>Os Modelos de Interpretação Geral das Migrações In</u> <u>ternas Brasileiras</u>	8
<u>2.1.1</u>	<u>O período de configuração da problemática - 19</u> <u>quinquênio da década dos 70</u>	10
<u>2.1.2</u>	<u>A percepção da relevância do estado através de uma</u> <u>política de redistribuição populacional</u>	31
<u>2.2</u>	<u>A Percepção do Estado enquanto Agente para a Trans</u> <u>formação agrícola</u>	48
<u>2.3</u>	<u>Considerações Finais</u>	73
<u>3</u>	<u>METODOLOGIA</u>	79
<u>3.1</u>	<u>Delimitação das Áreas de Influência Migratória dos</u> <u>Centros Intermediários</u>	80
<u>3.2</u>	<u>Caracterização das Áreas de Influência Migratória</u> <u>dos Centros Intermediários</u>	83
<u>3.3</u>	<u>Pesquisa de Campo</u>	90
<u>3.3.1</u>	<u>Delimitação das sub-áreas</u>	90
<u>3.3.2</u>	<u>A escolha de municípios das sub-áreas para a pes</u> <u>quisa de campo</u>	93
<u>3.3.3</u>	<u>A pesquisa de campo e problemas na sua condução</u> .	95

pt. 2

<u>4</u>	<u>FATORES DETERMINANTES GERAIS: A ATUAÇÃO DO ESTADO SO</u> <u>BRE O MEIO RURAL</u>	105
<u>4.1</u>	<u>Políticas Globais</u>	106
<u>4.1.1</u>	<u>Política de crédito rural</u>	106
<u>4.1.1.1</u>	<u>Objetivos da política</u>	108
<u>4.1.1.2</u>	<u>O crédito rural no Brasil e em Minas</u>	110
<u>4.1.1.3</u>	<u>Considerações finais</u>	114



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Serviço de Publicações e Documentação

4.1.2 Política de preços mínimos 121

4.1.2.1 Objetivos da política 124

4.1.2.2 Os efeitos da aplicação da política 128

4.1.2.3 Impacto da política de preços mínimos sobre as migrações 130

4.1.3 Legislação trabalhista 133

4.1.3.1 Legislação trabalhista: um fator de expulsão? . 144

4.2 Políticas Setoriais 153

4.2.1 Pecuária 153

4.2.1.1 Considerações gerais sobre o setor 154

4.2.1.2 Preços 158

4.2.1.3 Crédito 162

4.2.1.4 Conclusões 165

4.2.2 Café 168

4.2.2.1 Perfil histórico do café no Brasil 168

4.2.2.2 O plano de erradicação de cafezais 170

4.2.2.3 Os planos de plantio 171

4.2.3 Conclusão 175

4.2.4 Reflorestamento 176

4.3 Canais de Implementação 182

4.3.1 Instituições públicas de apoio ao setor agropecuário 182

4.3.1.1 Empresa de assistência técnica e extensão rural do estado de Minas Gerais (EMATER) 183

4.3.1.2 Frigorífico Minas Gerais S.A. (FRIMISA) 184

4.3.1.3 Companhia de armazéns e silos do estado de Minas Gerais (CASENG) 185

4.3.1.4 Companhia Agrícola de Minas Gerais (CAMIG) 187

4.3.1.5 Instituto estadual de florestas (IEF) 189

4.3.1.6 Instituto estadual de saúde animal (IESA) 190

4.3.1.7 Empresa de pesquisa agropecuária (EPAMIG) 192

4.3.1.8 Fundação rural mineira (RURALMINAS) 194

4.3.1.9 Centrais de abastecimento de Minas Gerais (CEASA-MG) 196

4.3.1.10 Superintendência de cooperativismo (SUDECOOP). 197

4.3.1.11 Instituto brasileiro do café (IBC) 198

4.3.2 Programas especiais 199

4.3.2.1 Planoroeste 200

<u>4.3.2.2</u>	Programa de desenvolvimento dos cerrados (POLO CENTRO)	203
<u>4.3.2.3</u>	Projeto campo	211
<u>5</u>	<u>CARACTERIZAÇÃO DAS ÁREAS DE INFLUÊNCIA MIGRATÓRIA</u> ...	213
<u>5.1</u>	Fatores Determinantes Específicos a cada Área	213
<u>5.1.1</u>	A área de influência de Varginha	213
<u>5.1.2</u>	A área de influência de Uberlândia	217
<u>5.1.3</u>	A área de influência de Unaí	220
<u>5.1.4</u>	A área de influência de Governador Valadares	223
<u>5.2</u>	<u>Fatores Determinantes Gerais nas Quatro Áreas de Influência Migratória</u>	227
<u>5.2.1</u>	Área de influência de Varginha	228
<u>5.2.1.1</u>	Instituições de apoio ao setor agropecuário ...	228
<u>5.2.1.2</u>	Comercialização e preços mínimos	229
<u>5.2.1.3</u>	Política de crédito	232
<u>5.2.1.4</u>	Legislação trabalhista	235
<u>5.2.2</u>	Área de influência de Uberlândia	236
<u>5.2.2.1</u>	Instituições de apoio ao setor agropecuário ...	236
<u>5.2.2.2</u>	Comercialização e preços mínimos	238
<u>5.2.2.3</u>	Política de crédito	241
<u>5.2.2.4</u>	Legislação trabalhista	243
<u>5.2.3</u>	Área de influência de Unaí	244
<u>5.2.3.1</u>	Instituições de apoio ao setor agropecuário ...	244
<u>5.2.3.2</u>	Comercialização e preços mínimos	246
<u>5.2.3.3</u>	Política de crédito	247
<u>5.2.3.4</u>	Legislação trabalhista	248
<u>5.2.4</u>	Área de influência de Governador Valadares	250
<u>5.2.4.1</u>	Instituições de apoio ao setor agropecuário ...	250
<u>5.2.4.2</u>	Comercialização e preços mínimos	252
<u>5.2.4.3</u>	Política de crédito	254
<u>5.2.4.4</u>	Legislação trabalhista	256
<u>5.2.5</u>	Considerações finais	257
<u>6</u>	<u>REFLEXÕES SOBRE EMPREGO E ÊXODO</u>	263
<u>6.1</u>	<u>O Comportamento Migratório nas Áreas de Influência.</u>	263
<u>6.2</u>	<u>Impacto sobre a Variável Emprego no Meio Rural</u>	283
<u>6.2.1</u>	O impacto de variações na pauta produtiva	283



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento Social

<u>6.2.2</u>	A consideração de outros fatores intervenientes .	292
<u>6.2.2.1</u>	Composição segundo categorias de pessoal ocupado	292
<u>6.2.2.2</u>	Composição por sexo e idade	302
<u>6.2.2.3</u>	A ampliação no uso dos serviços de empreitada .	308
<u>6.3</u>	<u>Considerações Finais sobre o Impacto na Geração de Empregos e o Êxodo Rural</u>	312
<u>7</u>	<u>BIBLIOGRAFIA</u>	340



1 INTRODUÇÃO

O objetivo geral do projeto Migração e Emprego nos Centros Intermediários do Estado de Minas Gerais é entender a dinâmica migratória que se processa nesses centros e em suas áreas de influência, tendo como referência os fluxos predominantes no estado.

O projeto surge da necessidade de se estudar mais sistematizadamente a validade de certos pressupostos básicos do Programa de Centros Intermediários, dentre os quais destaca-se sua função reorientadora dos fluxos migratórios no estado. Além disso, vem preencher uma lacuna decorrente da ausência de um estudo migratório em Minas Gerais, que permitisse responder a unúmeras questões colocadas a todo instante nos trabalhos de planejamento e formulação de políticas. Assim, o projeto fornecerá, além dos resultados a que se propõe, subsídios às políticas do governo estadual.

O presente relatório corresponde à totalidade dos estudos realizados no primeiro bloco analítico previsto no projeto e relacionado com os chamados fatores de expulsão. Como se sabe, conforme a proposta apresentada à SEPLAN-MG, um segundo bloco analítico será desenvolvido, focalizando os temas relativos aos fatores de atração e fixação, cujos conteúdos, integrados aos que aqui se anexam, configurarão o texto final do estudo.

O material contido neste relatório parcial é descrito a seguir, após breves considerações sobre o projeto, em seu conjunto.

Por se entender que a dinâmica migratória, referida como objeto de estudo, resulta da incidência ou não, em graus e níveis variados, de diversos fatores de natureza econômica, social, política, cultural, institucional etc., o projeto ganhou certa complexidade, que terminou por exigir alguns pro

cedimentos metodológicos específicos. Em primeiro lugar, foi necessário distinguir, para fins de análise, entre fatores de expulsão e de atração, chamados no projeto de blocos analíticos. O primeiro deles se constitui de estudos detalhados de cada um dos fatores determinantes da emigração rural, considerados, ao longo da pesquisa, como os mais relevantes. A dicotomia que poderia ser sugerida pela separação dos blocos, vale ressaltar, resulta apenas de uma estratégia de abordagem de temas tão amplos e complexos, sendo, portanto, apenas aparente, uma vez que se pretende eliminá-la na terceira parte do estudo - o relatório final, "Migração e Emprego nos Centros Intermediários". Pelas mesmas razões, os dois blocos analíticos sofreram novos "cortes" que orientaram os trabalhos de pesquisa da cadeia causal de cada um dos fatores.

Os objetivos gerais de cada um dos blocos citados podem ser assim detalhados:

Bloco I - Análise dos fatores de expulsão, principalmente rural, para a qual se identificaram os seguintes aspectos:

- a) como fatores específicos, aqueles relacionados a características da estrutura e delimitação de áreas sujeitas aos fatores de estagnação e aquelas sujeitas aos fatores de mudança e as especificidades dentro de cada um desses processos de expulsão rural;
- b) como fatores gerais, aqueles que incidem sobre o âmbito rural indistintamente, tais como a legislação trabalhista, o Estatuto da Terra e as políticas de incentivo à produção agropecuária em geral;
- c) e a percepção individual do fenômeno migratório (a ser obtida no survey da segunda parte), ou seja, como os fatores objetivos acima apontados se traduzem em fatores subjetivos da "decisão de mi

grar", condicionando o volume dos fluxos e a evasão rural.

Bloco II - Análise dos fatores de atração e mecanismos de fixação, que se limitarão àqueles presentes nas áreas urbanas e periféricas das quatro cidades médias, para o que se deverá considerar os seguintes aspectos:

- a) como fatores de atração específicos, aqueles relacionados às características da base econômica urbana e da oferta de serviços de infra-estrutura social e urbana, complementados pela presença de instituições locais, formais e informais, que condicionam a dinâmica urbana e as expectativas de fixação nestas cidades;
- b) como fatores de atração gerais, aqueles envolvendo o exame de políticas econômicas em geral e as políticas setoriais de prestação de serviços, as quais tendem a reforçar a atração das áreas urbanas;
- c) a percepção individual do fenômeno migratório, na qual visa-se captar, conjuntamente com os fatores de expulsão, como os fatores objetivos apontados se traduzem em fatores subjetivos, agora, de atração e fixação nos centros intermediários.

Cabe destacar que, por razões de custos, prazo e disponibilidade de pessoal técnico, seria impossível estudar todos os centros intermediários, tornando-se assim necessária a escolha de um certo número que, tendo em vista os dados existentes, guardassem um certo grau de representatividade compatível com a generalização que se pretende ao final do estudo. Diante disso, optou-se, na proposta de estudo elaborada, por selecionar quatro centros com base nos seguintes critérios: tipos de área de expulsão, características de base econômica urbana, infra-estrutura social e urbana, comportamento histórico enquanto polo de atração nas duas últimas décadas.

Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral
MIB/SP/CEA



Por outro lado, estes critérios, utilizados preliminarmente para a seleção, foram ponderados pela consideração de sua proximidade a outro centro intermediário, pelo seu posicionamento na estrutura espacial e sua inclusão na primeira ou segunda etapa do Programa de Centros Intermediários.

O procedimento adotado resultou na seleção, face as suas características, de Governador Valadares, Uberlândia, Unaí e Varginha.

Faz-se necessário informar que grande parte dos dos secundários utilizados foram trabalhados em dois documentos preliminares; um delimitava as áreas de influência migratória, e outro abordava as seguintes variáveis: estrutura fundiária, pauta produtiva, padrão tecnológico e pessoal ocupado.¹ Vale ressaltar que estes documentos cumpriram parte dos objetivos específicos do primeiro bloco analítico, que enfoca os fatores de expulsão, e que, em sua totalidade, são os seguintes:

- a) delimitar com maior precisão a área de influência migratória dos centros intermediários;
- b) detalhar a estrutura produtiva e fundiária da área rural de influência migratória e as mudanças ocorridas nas duas últimas décadas;
- c) identificar os centros receptores e perdedores de população e sua área de influência, avaliando seus saldos líquidos migratórios no período 1960/1980;
- d) identificar o impacto das políticas agrícolas federais e estaduais nestas áreas;

¹ Migração e Emprego - Delimitação da área de influência migratória; Migração e Emprego - Caracterização da base econômica rural das áreas de influência migratória: 1. Estrutura fundiária; 2. Pauta produtiva; 3. Padrão tecnológico; 4. Composição do pessoal ocupado. Documentos entregues a SEPLAN, como relatórios intermediários.

- e) identificar o impacto da legislação trabalhista no êxodo rural.

O presente relatório pretende responder a esses objetivos e avançar um pouco mais ao levantar algumas hipóteses que deverão ser desenvolvidas na parte conclusiva do estudo, após o segundo bloco analítico. Sua estruturação compreende seis capítulos, sendo o primeiro constituído por esta introdução.

O segundo, ou marco teórico, além de repassar a bibliografia mais relevante publicada nos últimos anos, coloca a temática da migração, em geral, no contexto sócio-econômico brasileiro, e levanta os pontos mais importantes que nortearam, posteriormente, as análises. Para tanto, tentou-se, a par dos comentários da literatura pertinente e previamente escolhida, recuperar o encadeamento lógico e as conclusões dos temas das discussões mantidas pela equipe ao longo do todo o ano de pesquisa e estudos.

O terceiro dedica-se à metodologia, e detalha os procedimentos observados na pesquisa de campo, desde os critérios de delimitação das áreas de influência e das sub-áreas necessárias para extração da amostra, até a pesquisa propriamente dita.

No quarto capítulo, examinam-se fatores considerados como incidentes no processo de expulsão, sem comparar suas repercussões em cada uma das áreas escolhidas. A análise compreendeu políticas de abrangência global (crédito, preços mínimos e comercialização, legislação trabalhista), políticas setoriais (pecuária, cafeicultura, reflorestamento), além de um levantamento dos planos e programas especiais, e das instituições relevantes para a compreensão do papel do Estado no setor rural, ambos considerados aqui como canais de implementações das políticas.

No quinto, descreveram-se as áreas de influência migratória, naqueles aspectos de incidência espacial tanto dos



fatores específicos, como estrutura fundiária, pauta produtiva, padrão tecnológico e estrutura do pessoal ocupado, como dos gerais, delineados no capítulo anterior. Estes são retomados, desta vez, com ênfase em suas repercussões em cada área.

O sexto capítulo estuda, inicialmente, o comportamento das variáveis demográficas em cada área de influência, para, a seguir, relacioná-lo com as transformações ocorridas no emprego rural nas duas últimas décadas.

Um conjunto mais amplo de informações, que detalham alguns dos aspectos considerados nos capítulos anteriores, é apresentado, num segundo volume, sob forma de anexo, com o objetivo de permitir uma eventual leitura mais aprofundada dos temas tratados.



2 MARCO TEÓRICO

Este capítulo está estruturado em duas partes, cabendo à primeira apresentar uma breve cronologia dos modelos explicativos do fenômeno migratório adotados no Brasil a partir do período de produção científica mais intensa sobre o tema, ou seja, a década dos anos 70. Esta parte fará uma abordagem mais abrangente sobre a questão, uma vez que a mesma não pode ser desvinculada da própria discussão sobre o processo de desenvolvimento brasileiro.

A segunda parte, dado o marco teórico mais geral na primeira, aprofundará as hipóteses correntes na literatura sobre os mecanismos pelos quais a articulação indústria-agricultura, principalmente no período posterior a 1960, vem incidindo sobre o êxodo rural, no contexto econômico, político e social brasileiro. Ela se concentrará no tema específico deste relatório, fatores de expulsão, ou seja, nas elaborações teóricas e nas avaliações de políticas concernentes ao setor rural, uma vez tendo ficado clara sua inserção em um modelo explicativo mais geral, que será retomado no relatório final da pesquisa. Esta visão parcial da questão migratória decorre de uma decisão operacional sobre a forma de condução da investigação e não do reconhecimento do caráter independente entre fatores de expulsão e fatores de atração, já bastante criticada por diversos autores.

Pode-se afirmar que, com relação à primeira parte, a tentativa de elaboração de um arcabouço teórico para analisar e interpretar aspectos migratórios concretos, através da sistematização de idéias e reflexões sobre o tema, parece, simultaneamente, fácil e quase impossível: em primeiro lugar, o número de trabalhos sobre migrações internas no contexto brasileiro ainda é reduzido, tendo tomado um impulso decisivo apenas na década anterior; em segundo lugar, existem contribui

ções fundamentais para a compreensão da distribuição da população no espaço brasileiro provenientes de outros temas específicos tais como urbanização, industrialização, pobreza, desenvolvimento agrícola, desequilíbrios regionais etc. Portanto a apreensão destas contribuições em linhas de investigação "paralelas" deve ser também efetivada com o intuito de compor um marco teórico bem estruturado para a análise do caso mineiro.

Obviamente, a tentativa de sintetizar uma única linha tendencial de produção teórica pode pecar pela excessiva simplificação de idéias de determinados autores representativos, perdendo-se a riqueza de detalhes e os esboços de abordagens alternativas que destoam do discurso mais geral, às vezes já prenunciando a tônica de um período posterior. Portanto, a periodização desta linha tendencial não pode ser mais do que aproximada, ainda mais se deve ser reconhecido o possível dos compassos da produção teórica em temas "paralelos" quanto à tônica dominante.

Quanto a segunda parte, o levantamento de hipóteses implícitas e explícitas sobre os fatores determinantes da expulsão rural, será baseado também em textos técnicos mais específicos sobre a modernização no campo e as várias políticas agrícolas implementadas mais recentemente, centrando-se no período posterior a 1960.

2.1 Os modelos de interpretação geral das migrações internas brasileiras

Na década de 60, o tema central da discussão teórica no Brasil e na América Latina era, sem dúvida, a questão dos entraves ao processo de industrialização "dependente". A inser



ção da economia brasileira na divisão internacional do trabalho, seu caráter "periférico", era a variável dominante na explicação sobre as formas pelas quais estava aqui se processando a industrialização, em suas características e ritmo. Esta determinação exógena acarretou considerações sobre a "dualidade" do processo de desenvolvimento brasileiro justapondo-se uma estrutura industrial excessivamente moderna e inadequada a uma agricultura atrasada, com resquícios de caráter feudal. Portanto, ao nível interno, o debate centrou-se na questão fundamental de se a agricultura representava ou não um obstáculo ao processo de industrialização, pensando-se as funções que o setor agrícola deveria desempenhar e suas possibilidades em fazê-lo. Por outro lado, havia o reconhecimento de que as especificidades históricas da industrialização brasileira haviam acarretado profundos desequilíbrios regionais, com tendência ao agravamento, pela concentração espacial das atividades industriais.

Quanto ao desempenho adequado ou não do setor agrícola, as funções salientadas eram a liberação de mão-de-obra para o setor capitalista, alimentando-a a preços constantes nas áreas urbanas, a transferência de capital nos primórdios do processo de desenvolvimento industrial e a criação de um mercado interno para os produtos industriais. Segundo os analistas, ao final da década dos 60, a agricultura vinha apresentando um crescimento satisfatório da produção, contribuindo substantivamente para a formação de um excedente de mão-de-obra urbana e um mercado para bens de consumo industrializados, através da expansão do assalariamento e da intensificação das migrações internas, mesmo sem recorrer a alterações nos métodos de produção e na estrutura fundiária. Deve-se ressaltar que, do ponto de vista macroeconômico, as migrações internas desempenhavam então um papel positivo para o processo global de acumulação de capital, ou seja, para a continuidade da industrialização brasileira.

Ao despontar dos anos 70 inicia-se a crítica teórica



à concepção dualista elaborada na década anterior, questionando se basicamente o caráter independente do "atraso" do setor agrícola, mostrando-o como decorrente das necessidades da acumulação industrial (como forma de acumulação primitiva) ou possuindo características capitalistas desde sua configuração inicial (subordinação ao capital mercantil já no período da escravidão). Portanto, a recriação das formas tradicionais de produção, seja enquanto subordinação de outros modos de produção ao modo de produção capitalista seja enquanto forma particular assumida por um capitalismo tardio (tardio em termos da criação da mão-de-obra livre, assalariada, desvinculada dos meios de produção), entra em debate crescente no período. Esta questão também apresentou sua contrapartida urbana, através dos conceitos de "marginalidade urbana", "setor informal", "inchação do terciário" etc, tornando-se esta vertente, no início dos anos 70, inclusive mais polêmica do que no setor rural.

2.1.1 O período de configuração da problemática - 1º quinqüênio da década dos 70.

Os efeitos desta tônica sobre o tema das migrações foram da seguinte ordem:

- a) Houve o reconhecimento de que o incremento da produção agrícola fazia-se de forma extensiva, constituindo a existência de terras "livres" (ou seja, apropriadas por latifúndios improdutivos) um fator relevante para este comportamento, via expansão de fronteiras agrícolas, e para a necessidade de recorrer à imigração internacional para a gênese da mão-de-obra assalariada ao nível nacional. Portanto, o processo de ocupação espontânea do território brasileiro ia se processando mediante fluxos populacionais oriundos de áreas de minifúndios com excedentes populacionais, ao passo que o Estado teve de tomar a frente do processo de imigração estrangeira para conseguir sua viabilização;

FUNDAÇÃO JOÃO PIERRE

Serviço de Estudos Econômicos e Demográficos

- b) Neste sentido, ao nível macroeconômico, persistia o enfoque positivo do processo migratório global, mesmo porque, se num primeiro momento, as migrações internas não foram suficientes para o desempenho da função liberadora de mão-de-obra do setor agrícola para o industrial, inegavelmente passaram a sê-lo a partir da década dos 40, quando se intensificam as migrações internas interregionais no Brasil;
- c) Por outro lado, as elaborações sobre a marginalidade urbana, lato senso, tornaram questionável ao nível individual o que ao nível global parecia positivo, ou seja, começou-se a denunciar os efeitos perversos que o modelo de desenvolvimento adotado no caso brasileiro estava produzindo no plano social. Discussões teóricas sobre "exército industrial de reserva", "superpopulação relativa" ganham destaque, respaldando o exame concreto da deterioração das condições de vida das populações urbanas. A forma de inserção no mercado de trabalho urbano condicionaria o acesso aos bens e serviços que a cidade pode oferecer, supondo-se que o indivíduo estaria no setor informal, involuntariamente, de acordo com a tese da insuficiência de geração de empregos pelo setor industrial e com a hipótese do descompasso entre o nível de qualificação requerido e o despreparo total do imigrante sequer para a vida urbana. O caráter residual, excedente, de subemprego que assumia o setor informal no plano teórico, embora articulado e necessário ao setor formal, fornecia uma conotação depreciativa a esta forma de inserção no mercado de trabalho urbano;
- d) Curiosamente, a mesma valoração não era utilizada nas relações de produção vigentes no campo. Ao contrário, existia subjacente à constatação da pre



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Social

sença do trabalho volante a perspectiva de uma deterioração das condições de vida e de trabalho face as formas tradicionais como a parceria e o colonato, mais fixas à terra, possuindo estas últimas acesso ao principal meio de produção agrícola. Assim, o controle do processo produtivo, mais do que da propriedade da terra, significava autonomia e capacidade de sobrevivência, embora fosse reconhecida uma superexploração do trabalho da família, via intensificação e extensão da jornada de trabalho;

- e) Sobre este último ponto, deve-se salientar que alguns estudos sobre o "bóia-fria" deram destaque ao papel da legislação trabalhista na configuração do fenômeno, atuando duplamente, ou seja, em um primeiro momento levando à substituição do trabalhador permanente pelo volante, em um segundo momento, viabilizando a generalização do trabalho volante pela existência de um excedente de mão-de-obra disponível a sua prática. Todavia, a determinação fundamental advinha da "penetração" do capitalismo no campo, modificando as relações de produção vigentes;
- f) Alguns estudos de cunho antropológico elaborados neste período mostravam o apego que o trabalhador volante urbanizado ainda tinha à terra, ou, no caso do migrante, ao seu local de origem, através do desejo de retorno ao campo, caso fosse possível, e de ligações familiares com os remanescentes no meio rural. Portanto, a "involuntariedade" da situação atual urbana também se manifestaria em termos espaciais, envolvendo a questão migratória.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

A publicação dos dados sócio-econômicos do Censo Demográfico de 1970 viabilizou várias frentes de estudo relacionados direta e indiretamente com as migrações internas:

- a) Em primeiro lugar, efetivaram-se cruzamentos entre status migratório e variáveis sócio-econômicas em áreas de destino, principalmente Regiões Metropolitanas, de forma a buscar resposta para a indagação de se a ocorrência do deslocamento espacial afetava o desempenho econômico do migrante face ao nativo, e, conseqüentemente, suas condições de vida. Todavia, o status migratório representava um papel secundário no rol de determinantes detectados como fundamentais, a saber, a política de arrocho salarial e a tendência de concentração crescente da renda no período 60/70. Em termos de estudos demográficos, alguma ênfase foi dada à mensuração do incremento das taxas de mortalidade infantil nas regiões metropolitanas, constituindo claro indicador de deterioração de condições de vida no meio metropolitano. As condições sobre a inserção diferencial de migrantes e nativos no mercado de trabalho urbano apontavam no sentido de que, após 10 anos de residência, as "desvantagens" dos migrantes se anulavam;
- b) Foi possível caracterizar os fluxos interestaduais de população, destacando-se as correntes principais e evidenciando-se a relevância da magnitude total da população em mobilidade espacial e o seu peso para o crescimento das regiões metropolitanas mais importantes no país;
- c) Estes fluxos interestaduais seriam decorrentes de desequilíbrios regionais, ocorrendo a mobilidade espacial pela atuação das forças de mercado, através da percepção individual de oportunidades econômicas diferenciadas no espaço. O Estado atua



ria apenas indiretamente sobre este processo de redistribuição populacional, ao facilitar o processo de acumulação industrial, com tendências autônomas e induzidas à concentração espacial na região Sudeste. A concepção teórica sobre a forma de organização do espaço brasileiro neste período reconhece a existência de uma divisão interregional do trabalho também ao nível interno, com unificação nacional do mercado de bens de consumo e destruição da produção artesanal competitiva aos bens industriais, e reprodução do esquema centro periferia com extração de excedentes em benefício da região Sudeste via relação de trocas entre produtos industriais e produtos agrícolas. Este mecanismo básico de geração de desequilíbrios regionais, expressos em diferenciais de renda e de condições de vida, acarretaria os deslocamentos populacionais entre regiões, auxiliando o desempenho da função liberadora de mão-de-obra que o setor agrícola deveria exercer na ausência de um processo efetivo de mecanização agrícola, ainda incipiente e restrito às proximidades do centro industrial.

O modelo de interpretação sobre o fenômeno migratório que buscou sintetizar a visão do período foi elaborado por Paul Singer, com versão preliminar já esboçada em 1972, a bordando os seguintes pontos fundamentais:

- a) As migrações internas são sempre historicamente condicionadas, enquanto resultado de um processo global de mudança;
- b) A alteração na divisão social do trabalho decorrente da industrialização, com suas especificidades institucionais e históricas influenciando mais do que uma mera mudança na base técnica de produção,



acarreta movimentos migratórios;

- c) Estes arranjos institucionais são extremamente importantes na industrialização em moldes capitalistas, que não é espontânea, mas promovida por uma considerável manipulação política de preços, com o intuito de canalizar excedentes e acelerar o processo de acumulação;
- d) No capitalismo monopolista, a concentração de capital e a concentração espacial tendem a ser maiores devido a formação de conglomerados e à privatização das economias de aglomeração e socialização das deseconomias de aglomeração;
- e) Este ônus atinge de modo mais grave os grupos de sajustados, os recém-chegados à cidade e os que se deixaram ficar para trás, nas áreas esvaziadas, pois a distribuição espacial das atividades também acarreta desequilíbrios regionais, que são o motor principal das migrações internas;
- f) Os fatores de expulsão que levam às migrações são de duas ordens: fatores de mudança, que decorrem da introdução de relações de produção capitalistas em algumas áreas, acarretando a expropriação de camponeses, a expulsão de agregados, parceiros e outros agricultores não proprietários, tendo por objetivo o aumento da produtividade do trabalho e a conseqüente redução do nível do emprego; e fatores de estagnação que se manifestam sob a forma de uma crescente pressão populacional sobre uma disponibilidade de áreas cultiváveis que podem ser limitadas tanto pela insuficiência física de terra aproveitável como pela monopolização de grande parte da mesma pelos grandes proprietários;
- g) Os fatores de mudança provocam um fluxo maciço de



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

emigração que tem por consequência reduzir o tamanho absoluto da população rural. Os fatores de estagnação levam à emigração de parte ou da totalidade do acréscimo populacional devido ao crescimento vegetativo da população rural, cujo tamanho absoluto se mantém estagnado ou cresce apenas vagarosamente;

- h) Os fatores de mudança fazem parte do próprio processo de industrialização, enquanto os de estagnação resultam da incapacidade dos produtores em economia de subsistência de elevarem a produtividade da terra;
- i) Os fatores de expulsão definem as áreas de onde se originam os fluxos migratórios, mas são os fatores de atração que determinam a orientação destes fluxos e as áreas às quais se destinam;
- j) Entre os fatores de atração, o mais importante é a demanda por força de trabalho, entendida esta não apenas como a gerada pelas empresas industriais mas também a que resulta da expansão dos serviços;
- k) Não há mecanismos na economia capitalista que assegurem proporcionalidade entre o número de pessoas aptas para o trabalho que os fluxos migratórios trazem para a cidade (fatores de expulsão) e o número de lugares de trabalho criados pelas novas atividades implantadas no meio urbano; o ajustamento via queda de salários encontra obstáculos institucionais (salário mínimo, indenização aos despedidos etc) e a resistência dos trabalhadores organizados;
- l) Em países desenvolvidos, uma política econômica de cunho keynesiano é capaz de conciliar rápidas



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

e profundas mudanças técnicas com níveis relativamente elevados de emprego;

- m) Em países não desenvolvidos, as diferenças são que as mudanças tecnológicas são mais bruscas e que o setor de subsistência ainda existe, tornando o volume das migrações internas proporcionalmente maior;
- n) O surgimento das populações marginais tem levado muitos investigadores a encarar as migrações como um fenômeno social nefasto, cujas dimensões é preciso reduzir de modo a se poder começar a solucionar a problemática que elas suscitam, porém só o desenvolvimento pode criar uma expansão vigorosa da economia urbana, acarretando a absorção produtiva dos migrantes;
- o) Hipótese que vale a pena ver verificada é que os principais fatores de atração da cidade são substituídos pelos laços sociais decorrentes de uma situação de classe comum entre migrantes antigos e novos. Se esta hipótese se confirmar, o papel das migrações internas nos países não desenvolvidos no que se refere à redistribuição espacial da oferta de força de trabalho e à constituição do exército industrial de reserva poderá ser melhor avaliado.

A principal hipótese que foi extraída desta elaboração teórica, amplamente utilizada posteriormente, foi a de que os fatores de expulsão determinariam o volume dos fluxos e os fatores de atração o seu direcionamento. A aparente independência entre os dois momentos, associada ao caráter "tradicional" do emigrante rural expulso, colocaram em pauta de discussão a questão da adaptação do migrante no meio urbano. Sobre este tema, o próprio Singer faz algumas observações:

Secretaria de Planejamento
 e Coordenação Geral
 BIBLIOTECA



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

"Há, naturalmente, uma série de obstáculos que se interpõem entre o migrante e a oportunidade econômica que, em tese, a cidade industrial lhe oferece: de um lado, nem sempre o migrante possui as qualificações necessárias nem a bagagem cultural exigida pelos novos empreendimentos; por outro lado, a insuficiência de recursos impede a determinado número de migrantes de alcançar êxito na luta competitiva que se trava dentro do mercado urbano de trabalho".²

"A adaptação do migrante recém-chegado ao meio social se dá frequentemente mediante mecanismos de ajuda mútua e de solidariedade de migrantes mais antigos. Isto significa que o lugar que o novo migrante irá ocupar na estrutura social já é, em boa medida, predeterminado pelo seu relacionamento social, isto é, por sua situação de classe anterior. O modo como o migrante se insere na sociedade de destino tem sido explicado por meio de suas características individuais; assim a proletarização dos migrantes de origem rural sóe ser atribuída à ausência de qualificação profissional, analfabetismo etc. Seria importante considerar que laços de solidariedade familiar, de origem comum etc, que refletem situações de classe social, desempenham um papel de suma importância na integração do migrante à economia e à sociedade do lugar de destino.

Valeria a pena, também, investigar em que medida existem organizações formais e informais - desde agências de emprego até rodas de botequim - que encaminham os migrantes aos setores do mercado de trabalho em que há maior probabilidade de encontrarem compradores para sua força de trabalho".³

Outra possível forma de adaptação ao meio urbano pode ser extraída do trabalho de Todaro (1980), referente à ar

²SINGER, Paul I - *Migrações Internas: Considerações teóricas sobre o seu estudo* - in: *Migração Interna - textos selecionados* - Tomo I - Banco do Nordeste do Brasil S.A./Ministério do Interior - Fortaleza - 1980 - pág 226.

³SINGER, Paul I - *op. cit.* pág 240.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Sua atuação de Estado do Piauí em nome da Coordenação Geral

ticulação entre os segmentos formal e informal do mercado de trabalho urbano, em países em processo de desenvolvimento:

"Opinamos que o esboço de um quadro mais realista da migração da mão-de-obra deve ser feito no caso de países menos desenvolvidos, a partir da consideração de que esses deslocamentos constituem um fenômeno que ocorre em dois estágios. O primeiro deles corresponde à migração do trabalhador rural não-qualificado para uma área urbana onde, inicialmente, despende certo período de tempo no chamado setor tradicional. O segundo estágio corresponde ao eventual engajamento desse trabalhador num emprego permanente no setor moderno"⁴.

Assim, a decisão a migrar de uma área rural para uma urbana estaria relacionada ao diferencial rural-urbano de renda real e à probabilidade de obtenção de um emprego urbano. "Com efeito, ele terá de sopesar, de um lado, as probabilidades e os riscos de permanecer desempregado durante um certo período ou de apenas conseguir emprego ocasional em atividades urbanas e, de outro, os diferenciais favoráveis à cidade no tocante aos salários pagos".⁵

Esta idéia de "amortecedor migratório" do setor urbano tradicional ou de "trampolim" para o setor moderno aparece em vários trabalhos que analisaram a questão da inserção ocupacional do migrante recente:

"Do ponto de vista do migrante, os estudos existentes se referem quase que exclusivamente a locais de destino e, dentre eles, destacam-se pela sua importância, as grandes cidades. As investigações realizadas e as em curso demonstram a existência de algumas atividades que desempenham papel primor

⁴ TODARO, Michael P. - A migração da mão-de-obra e o desemprego urbano em países desenvolvidos - in: Migração interna - textos selecionados - tomo 1 - Banco do Nordeste do Brasil S.A. MINTER - pág. 153.

⁵ TODARO, *ibid* pág 154.



dial na inserção de migrantes no mercado de trabalho urbano, haja vista a grande concentração de migrantes recentes na construção civil (no que se refere aos homens) e nos serviços (em relação às mulheres). Esses subsetores se caracterizam por uma função de produção trabalho - intensiva, embora sejam reconhecidamente de baixa produtividade e absorvedores de mão-de-obra pouco qualificada".⁶

A última hipótese sobre as formas de adaptação ao meio urbano se relaciona ao próprio processo migratório, ou seja, admite-se que a migração se processe por etapas ou pontos intermediários, com um certo padrão de escalonamento de dificuldades para o migrante. Assim, o trabalhador expulso do meio rural se dirigia inicialmente a uma cidade pequena próxima, na qual permaneceria algum tempo, posteriormente ensejando novo deslocamento em direção a um centro urbano maior, até finalmente atingir as regiões metropolitanas. Neste processo, ele iria apreendendo e absorvendo o "modus vivendi" urbano, conseguindo sobreviver e competir adequadamente. Esta hipótese encontra respaldo estatístico na elevada representatividade do fluxo urbano-urbano encontrada nos dados gerados pelos Censos Demográficos de 1970 e de 1980, em coerência com a hipótese. Por outro lado, em pesquisas diretas, ela tem sido de difícil operacionalização, devido à multiplicidade de trajetórias envolvidas, terminando o tratamento da questão limitando-se ao levantamento do número de locais intermediários pelos quais passou o migrante entre o seu local de nascimento e o seu local de residência no momento da pesquisa.

Os dados de 1970 mostram que 26 por cento dos migrantes urbanos inter-regionais informaram ter tido pelo menos um estágio após a saída de sua região de nascimento; segundo Manoel Costa⁷ esta proporção atingia 37% para os migrantes nasci

⁶ MINISTÉRIO DO INTERIOR - Política de Migrações Internas 1975, Brasília, texto mimeo - pag 14.

⁷ COSTA, Manoel - Urbanização e migrações internas no Brasil, in: Costa, M-ed. Estudos de Demografia Urbana. Rio de Janeiro, IPEA, 1975, pp. 84-91 - Série Monográfica nº 18.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

dos em São Paulo e 49% para imigrantes no Paraná.

Martine (1980) faz um balanço sobre a questão da adaptação de migrantes, ressaltando que:

- a) Os estudos que abordaram o tema enfatizaram os diferenciais sócio-econômicos segundo o status migratório, chegando a conclusões contraditórias segundo o conceito de migrante utilizado, segundo a dimensão e abrangência espacial da unidade de observação e devido à ausência de controle da fatores intervenientes importantes, como idade e sexo;
- b) "Talvez mais interessante que as discrepâncias em torno das comparações entre migrantes e não-migrantes seja a constatação de que, apesar das divergências conceituais e metodológicas, quase todos os estudos revelam um padrão evolutivo idêntico com respeito ao posicionamento dos migrantes, segundo o tempo de residência uma determinada localidade. Este padrão que se revela de forma tão sistemática é o seguinte: à medida que o tempo de residência dos migrantes aumenta, tende a melhorar significativamente sua situação em termos de renda, ocupação, posição, educação etc. Verifica-se a tendência independentemente do tipo de unidade de observação, embora seja mais acentuada em áreas de atração mais desenvolvidas".⁸
- c) As conclusões referentes ao fenômeno migratório, caso este processo de adaptação fosse verídico,

⁸ MARTINE, G. - Adaptação dos migrantes ou sobrevivência dos mais fortes? - in: Migração Interna - Textos selecionados do Tomo 2 - Banco do Nordeste do Brasil S.A./MINTER - Fortaleza - 1980 - pág 959/960.


FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

seriam positivas, ao nível individual e social, uma vez que estaria cumprindo um papel importante no processo de modernização da sociedade, sendo o mecanismo pelo qual a sociedade de orientação agrícola-tradicional se transformaria em sociedade urbano-industrial;

- d) As objeções que Martine levanta quanto à tese, da adaptação progressiva, com respaldo em outros autores, são de que a estrutura sócio-econômica, política e demográfica da sociedade receptora é cambiante, afetando as formas de inserção diferenciadas entre migrantes antigos e recentes; por outro lado, parece improvável que as ocupações que apresentam maior incremento por tempo de residência sejam permeadas pelos migrantes que, ao chegarem, trabalhavam como serventes de pedreiro;
- e) Em suma, o seu argumento é que a interpretação da aparente mobilidade e adaptação progressiva dos migrantes deve ser precedida de uma análise do processo de evasão ou de reemigração. Assim, pode existir "um substrato de verdadeiros nômades a perambular em busca de oportunidades passageiras de subsistência"⁹. O padrão de movimentos múltiplos permite considerar que o deslocamento, mesmo em Áreas Metropolitanas, não seja o último para muitos migrantes, e que a enumeração dos migrantes capte apenas a sobrevivência de um processo contínuo.

Em suma, o exame da questão do processo de adaptação dos migrantes no meio urbano foi superficial e pouco conclusi

⁹ MARTINE, G. - 1980 - *Op. cit.* pág. 964.

vo, embora seja fundamental para resolver, ao nível da formulação de políticas, se medidas devem ser adotadas para atenuar os deslocamentos populacionais no contexto brasileiro. Ao nível teórico, o tratamento empírico da questão revelou-se complexo, sendo um tema abandonado em abordagens mais recentes, mesmo ao considerar apenas as hipóteses sobre o papel dos laços sociais ou do setor informal ou do processo de migração por etapas neste processo de adaptação. Enfim, constitui uma importante lacuna a ser preenchida. Ao nível político, a noção de dificuldades de adaptação gerou um programa executado pelo Ministério do Interior de assistência a migrantes recém-chegados e de encaminhamento a postos de trabalho, através do fornecimento de alojamento, alimentação, documentação, passagens etc e de articulação com o SINE, executado pelo Ministério do Trabalho. Este programa, no entanto, possui um caráter quase emergencial, tendo sido implementado em alguns pontos estratégicos (Áreas Metropolitanas, algumas cidades de porte médio, locais de construção de grandes obras) desde meados da década dos 70, sem muito fôlego ou impacto significativo.

Por outro lado, em decorrência das dificuldades de adaptação do migrante recente instalou-se a hipótese de que as migrações seriam um fator importante de crescente instabilidade política no meio urbano, que teve consequências mais mediatas ao nível da formulação de políticas, conforme veremos posteriormente.

Sem dúvida, a questão da adaptação coloca em cheque a efetividade dos fatores de atração, no sentido da capacidade de retenção urbana através da absorção e fixação dos migrantes recém-chegados de forma estável ao longo do tempo, para que possam ser considerados como determinantes do direcionamento dos fluxos evadidos do campo. Da mesma forma, a idéia de expulsão urbana, já subjacente no processo de migração por etapas, permaneceu sem tratamento teórico e empírico, uma vez que se pressupunha que a "cidade" fosse sempre o "locus" desejado pelo migrante, em qualquer circunstância. Esta é uma ressalva importante à dicotomia rural/urbana entre fatores de expulsão



e fatores de atração, respectivamente. Outras ressalvas têm sido feitas a estes conceitos.

O modelo de interpretação sintético feito por Singer sobre o fenômeno migratório é o que, até hoje, se dispõe de mais articulado na produção científica brasileira sobre o tema, devendo-se ressaltar que, sem dúvida esta formulação leva à tentação de uma análise dicotômica entre fatores de atração e fatores de expulsão. Na realidade, a noção de fatores de estagnação ainda encontra forte respaldo na concepção de dualidade da economia brasileira, já sob crítica acirrada no início da década dos 70 ao passo que a noção de fatores de modernização tenta superar este problema, mostrando a penetração da modernização no campo, todavia de forma ainda restrita ao Centro Sul. O autor, por outro lado, não discute as determinações da estagnação e da modernização agrícola em relação a industrialização, tomando-os como processos conhecidos e entendidos pelo leitor. Sem dúvida, esta omissão favoreceu a cisão do modelo em trabalhos posteriores que o adotaram:

- 1) Maria Conceição D'Incao e Mello, em seu clássico trabalho sobre o "bóia-fria", parte de algumas teses sobre as condições da urbanização na América Latina (tais como: a população urbana é superior a normal, justificada pelos níveis de produtividade agrícola e não-agrícola; o crescimento rápido da população urbana provém mais de influências tendentes à expulsar os habitantes do campo, que de fatores de apelo ou atração das cidades, que seriam antes sociais que econômicos; a urbanização se faz, em grande medida, independentemente da industrialização) para concluir que ...¹⁰ uma questão a ser colocada é se a migração campo-cida

¹⁰ D'INCAO E MELLO, Maria Conceição - "O Bóia-fria - Acumulação e Miséria - Editora Vozes Ltda - 5ª edição - Petrópolis - 1977, p. 68.

de, na Alta Sorocabana, está mais diretamente relacionada a fatores de expulsão ligados à estrutura econômica do campo, ou a fatores de atração, ligados ao desenvolvimento urbano."... "A observação da área em questão revelou que os fatores de expulsão desempenham papel preponderante no processo de migração campo-cidade. A análise das transformações estruturais por que passou a economia rural da região atesta o acima referido".

- 2) Montenegro testa a hipótese de que a mobilidade da força de trabalho parece mais fortemente vinculada a fatores de expulsão do que de atração, confirmando-a:

"Frequentemente, justifica-se o fenômeno migratório pelas melhores condições de vida encontradas pela população nas áreas de atração. A generalização que identifica as áreas de atração como áreas mais favoráveis e as áreas de evasão como desfavoráveis à população, não nos parece muito precisa. Este trabalho constatou situação semelhante, em termos de baixos níveis de renda, em todas as microrregiões analisadas, não se verificando, em relação a este aspecto, diferença significativa entre áreas de evasão e áreas de atração".¹¹

- 3) O Centro de Estudos Migratórios, em Salvador, salienta como principal causa da migração a concentração extrema da propriedade da terra: "A valorização da terra, o aumento constante do preço, a necessidade de incorporar tecnologia moderna, tudo

¹¹ MONTENEGRO, Ana Maria Kirschner et alii - Estrutura Fundiária e Mobilidade da força de trabalho nas principais áreas de evasão e atração populacionais - Brasil 1970 - in: Boletim Demográfico, v.11, nº 1, jul/set 1980 - Rio de Janeiro - pág 67.



isso torna a terra possível de ser apropriada só pelo grande e médio capital".¹² Assim, questiona o caráter positivo e sadio atribuído por muitos às migrações, através da atenuação das disparidades, sócio-econômicas entre regiões brasileiras mediante transferência de excedente populacional, pois "as cidades que pareciam seduzir os camponeses com suas luzes se cercaram de cinturões de pobreza e até de misérias com as tão famosas periferias e favelas. As terras inexploradas passaram a saturar-se de conflitos entre posseiros, índios e os novos donos que vão surgindo";¹³

- 4) Inicia-se, a partir deste modelo, uma vertente de investigações envolvendo estudos de casos sobre o processo de expulsão na agricultura nordestina, principalmente devido a estagnação, importante área de origem de migrantes detectada a partir da análise sobre fluxos interregionais. Por exemplo, tem-se o trabalho de Mário Lacerda de Melo¹⁴ nas regiões canavieiras e agrestina de Pernambuco sobre a proletarização e migração do trabalhador rural, as considerações de Guaraci Adeodato Alves de Souza¹⁵ sobre a emigração rural na Bahia, o estudo de Yoni Sampaio¹⁶ sobre dinâmica populacional

¹²Centro de Estudos Migratórios - As Migrações no Brasil de Hoje - in: Cadernos do CEAS, nº 65, janeiro/fevereiro/80 - Salvador - pág 30.

¹³Centro de Estudos Migratórios - ibid - pág 27.

¹⁴MELO, Mário Lacerda de. Proletarização e Migração nas Regiões Canavieira e Agrestina de Pernambuco - in: Migração Interna - textos selecionados - tomo 2 - pág 1073/1105.

¹⁵SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de. Algumas considerações gerais sobre a emigração rural na Bahia - in: Anais do Primeiro Encontro Nacional da ABEP - pág 637/692.

¹⁶SAMPAIO, Yony - A Dinâmica Populacional do Nordeste e a Questão Agrária - in: Anais do Primeiro Encontro Nacional da ABEP, pág 549/573.

do Nordeste e a pesquisa de Saint & Goldsmith¹⁷ em Cruz das Almas, na Bahia. Esta última ainda tenta testar também a importância dos fatores de atração na emigração, através do confronto entre salários urbanos de emigrantes de Cruz das Almas em Salvador e os salários na origem, concluindo que as rendas urbanas não são mais altas do que as rendas rurais mesmo controlando o tempo de chegada em Salvador e o fato dos migrantes urbanos estarem desempregados ou não. Deve-se ressaltar que estes autores mencionam as vinculações familiares entre os emigrantes e os remanescentes, o que facilita a circulação de informação sobre o meio urbano. Por outro lado, não parece que a consideração única da renda como variável de confronto encerre a questão sobre os fatores de atração, a qual teve posição totalmente secundária em sua abordagem.

A consequência desse posicionamento cindido foi o aprofundamento dos estudos sobre as transformações que estavam se processando no campo, reforço este favorecido pelo fato de que as teorias ortodoxas importadas de outros países tinham centrado sua análise de cunho psicológico e individual nas vantagens que a cidade oferecia ao migrante em potencial. Sem dúvida, a especificidade latino-americana estava mais ao nível do campo do que na cidade (a qual reproduzia o padrão de industrialização moderno) ou seja, na estrutura agrária extremamente concentrada e em características estruturais que mereciam ser esmiuçadas e avaliadas. Daí, talvez, possa ter advindo um elemento adicional na concentração do enfoque sobre os fatores de expulsão.

¹⁷ SAINT, William S. & Goldsmith, William W. - *Sistemas de colheita, mudança estrutural e migração rural - urbana no Brasil* - in Estudos CEBRAP 25 - pag 135/163.

Por volta de 1975, advertências começam a ser esboçadas sobre o caráter dicotômico da abordagem adotada até então:

- 1) Brant¹⁸ recoloca a discussão da transformação de uma parte da população rural em população excedente em decorrência do desenvolvimento do capitalismo e não do seu atraso, retomando a tese da superpopulação relativa determinada pelo processo de acumulação, em termos teóricos;
- 2) Gonzales e Bastos, em seu estudo sobre trabalho volante, afirmam que "não se pode pensar, portanto, em fatores de expulsão e atração, separadamente, pois o processo migratório é uma relação. Ambos os fatores (procedência e destino) desempenham uma função específica e recíproca não só na determinação da natureza do fluxo migratório (volume, distância, seletividade etc) como também na determinação das conseqüências econômicas-sociais que estes fluxos podem acarretar para as áreas de migração";¹⁹ determinadas áreas podem ser ao mesmo tempo pólos de expulsão e de atração. A pretensão de superar a dicotomia da análise teórica e empírica até então empreendida seria obtida através da adoção do conceito de relações sociais de produção, que representam uma combinação determinada de fatores, ou seja, terra, instrumental e homem, ou seja, a especificidade de um modo de produção;

3) Reis²⁰, pondera, mediante um balanço crítico da literatura, sobre os seguintes pontos:

¹⁸BRANT, Vínicius Caldeira - Desenvolvimento Agrícola e Excedentes Populacionais na América Latina - in: Estudos CEBRAP 14, out/nov/dez 1975-pág 101/116.

¹⁹GONZALES, Elbio N. e Bastos, Maria Inês - Migração Rural e o Trabalho Volante na Agricultura Brasileira - in: Migração Interna - textos seleccionados - tomo 2, pág. 990.

²⁰REIS, Elisa Maria Pereira - Migração Rural-Urbana e Políticas Agrárias na América Latina: Notas para uma investigação - in: Dados, nº13, 1976, IUPERJ, Rio de Janeiro pág. 79/92.



- a) Qualquer que seja o tipo de fatores que se privilegie (expulsão ou atração), é evidente que os mecanismos de expulsão e atração não atuam isoladamente, constituindo antes um complexo estrutural que condiciona as decisões individuais de ficar ou deixar o lugar de origem. Na verdade, existe claramente nas abordagens que privilegiam a atuação de fatores de atração, presentes no contexto urbano, a idéia de uma comparação entre condições rurais e urbanas como a rationale da decisão de migrar. Com relação aos fatores de expulsão, mesmo na América Latina, onde as evidências sugerem que as condições rurais vem se tornando uma força independente, é difícil negar que fatores de atração emanam dos centros urbanos, tornando a situação rural ainda mais crítica;
- b) Estudos empíricos não encontraram evidências confirmadoras à idéia de uma associação necessária entre migração e instabilidade política;
- c) Pouca atenção tem sido prestada às potencialidades e limitações de diferentes políticas públicas na reorientação de fluxos migratórios por parte dos especialistas na área, embora algumas sejam muito importantes na América Latina tais como a Reforma Agrária no México e Peru, os Programas de Educação Rural, Programas de Desenvolvimento Rural e de Industrialização Rural, programas de colonização;
- 4) Balan²¹, em 1973, afirma que as migrações tem por estímulo principal os desequilíbrios regionais e

²¹ BALÁN, Jorge - Urbanização, Migrações Internas e Desenvolvimento Regional - In: Migração Interna, textos selecionados, Tomo 2, pág 547/569.



setoriais e que, de um ponto de vista amplo, a transferência e concentração dos problemas regionais ou nacionais pelo deslocamento populacional em centros urbanos apresenta a perspectiva positiva de ter maiores chances de solução a médio prazo. A pobreza urbana é mais evidente e incomoda mais as estruturas de poder do que a pobreza dispersa em vilas, aldeias e outros quadros rurais. Além do mais, o autor enfatiza que a distinção um tanto arbitrária entre os estímulos à migração presentes nas localidades de origem e nas de destino (fatores de expulsão e de atração) tem sido motivo de confusão para o entendimento efetivo do fenômeno....," a migração se enquadra numa estrutura que inclui ambos, tanto ao nível da motivação como ao da organização social". Em termos de atuação do Estado, deixa claro que sua contribuição tem sido na direção de favorecer a centralização do processo de desenvolvimento, que conduz à concentração espacial de atividades dinâmicas e a continuidade dos desequilíbrios regionais, reforçado pela concentração de decisões econômicas em grandes empresas e conglomerados. O seu ponto de vista sobre este processo é que os benefícios da concentração em uns poucos centros urbanos são maiores do que os custos em que incorre a defesa indiscriminada das cidades médias e o ataque ao crescimento desordenado das áreas metropolitanas.

Os últimos autores citados, Reis e Balán, ressaltam dois pontos importantes relacionados à questão migratória, citados apenas marginalmente no decorrer do primeiro quinquênio da década dos 70 na produção teórica sobre o tema, e que vieram a exercer papel fundamental nos modelos explicativos do segundo quinquênio, ou seja, a instabilidade política associada à concentração populacional urbana e o papel do Estado quanto formulador de políticas diretamente voltadas à redi-

tribuição populacional no espaço brasileiro. Em realidade, estes dois pontos já estavam em articulação concreta em uma série de medidas implementadas no período 70/75, visando principalmente a ocupação econômica da fronteira amazônica, embora ainda não tivessem sido percebidas e incorporadas ao debate teórico. Por este motivo, elas tornaram-se o ponto central do período 75/80, em termos de abordagem migratória, ao passo em que se procedia a um aprofundamento da questão da modernização agrícola, quase em paralelo. Portanto, as duas linhas de investigação serão tratadas separadamente, embora reconhecendo-se sua conexão intrínseca.

2.1.2 A percepção da relevância do Estado através de uma política de redistribuição populacional

Dois níveis de percepção deverão ser abordados neste tópico, o primeiro abrangendo a intencionalidade de segmentos técnicos vinculados ao Ministério do Interior, o segundo a elaboração teórica, mediante avaliação de medidas concretas levadas a efeito.

A intencionalidade técnica de formular uma política de migrações internas em âmbito nacional foi persistentemente frustrada ao longo da década dos 70, dentro dos parâmetros a que se propunha. Em 1972, foi criado no MINTER um grupo de Estudos de Migrações Internas e, em 1973, foi elaborado o Programa Nacional de Migrações Internas, traçando as diretrizes do Programa de Pesquisa, com o objetivo amplo de obter subsídios para a formulação de políticas na área de migrações, de distribuição espacial da população para o país. A apreensão do fenômeno migratório foi efetivada em três etapas (segundo o relatório do Programa de Pesquisas sobre Migrações Internas - agosto de 1978):

- a) A primeira etapa baseou-se na análise dos dados relativos a migrações internas publicados no Censo Demográfico de 1970. O fenômeno migratório foi abordado em termos exploratórios e descritivos,



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

estabelecendo parâmetros nacionais quanto à direção e intensidade dos fluxos, seletividade e diferenciais demográficos dos migrantes. Não houve a preocupação em aprofundar determinantes do processo de migração, embora incursões preliminares tenham sido feitas neste sentido.

Os estudos foram realizados, a nível regional, por diferentes instituições de pesquisa (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade de Brasília e Universidade Federal de Minas Gerais, através do CEDEPLAR), em articulação com os Departamentos de Recursos Humanos das Superintendências de Desenvolvimento Regional e, na região Sudeste, com a Representação do Ministério do Interior no Rio de Janeiro (REMI/RJ), contando-se com participação especial da Fundação IBGE, Banco Nacional da Habitação (BNH), Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB);

- b) A segunda etapa consistiu na análise de tabulações especiais, elaboradas a partir da amostra de 25% da população no Censo Demográfico de 1970, visando aprofundar os estudos sobre composição dos fluxos migratórios, características dos migrantes e fenômenos que se supõem relacionados às migrações. As áreas metropolitanas, sobre as quais havia relativo consenso quanto à sua relevância, foram as primeiras unidades de análise adotadas, destacando-se a seguir outras áreas detectadas como importantes pólos de atração e/ou expulsão: em termos de atração, Manaus e Goiânia, microrregiões de atração rural das Regiões Sul e Centro-Oeste, o Estado do Maranhão; em termos de expulsão, o Estado da Paraíba.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estudos de Planejamento e Desenvolvimento Social

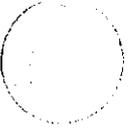
"A caracterização sócio-econômica da situação relativa de migrantes e não-migrantes e a avaliação dos efeitos das migrações foi feita com base nas seguintes variáveis: composição demográfica, alfabetização, frequência escolar, fecundidade, mortalidade, condição de atividade, situação de emprego, ocupação, renda e composição familiar.

Os trabalhos da segunda etapa concentraram-se nas conseqüências das migrações, em termos demográficos, econômicos e sociais para os próprios migrantes. De certa forma, foi possível também uma avaliação indireta das migrações para os próprios locais de destino, em termos de estrutura demográfica, estrutura ocupacional e salarial e, de um modo geral, das pressões exercidas sobre as instituições dos locais receptores.

Os estudos foram desenvolvidos no próprio MINTER e por centros de pesquisa e pesquisadores pertencentes às instituições ligadas ao Programa (SUDENE, BNB, CEDEPLAR, IPEA, BNH, FIBGE)".²²

- c) A terceira etapa consistiu na elaboração e realização de projetos adicionais de pesquisa, sobre temas ou áreas de particular relevância para a formulação de políticas migratórias, com concentração especial nos determinantes estruturais e conseqüências das migrações. Dentre os primeiros, teria destaque o papel do setor público na dinamização dos movimentos populacionais e quanto às

²²Coordenadoria de Estudos Sócio-Econômicos, Programa de Pesquisa sobre Migrações Internas - Relatório, agosto de 1978, MINTER, Brasília, texto mimeo - pág 3.


FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

conseqüências, os níveis a serem abordados abrangeriam as conseqüências para a população migrante para o desenvolvimento regional e para a distribuição espacial da população.

Em termos temporais, a primeira e segunda etapa foram desenvolvidas por volta de 1975, ao passo que a partir de 1977 estavam sendo processados contatos institucionais para divulgar a terceira etapa, acionando grupos de pesquisas interessados. Foram desenvolvidas pesquisas em convênio com o CEDEPLAR, a Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho, a Universidade Federal de Pernambuco, a Universidade Federal da Paraíba, a Fundação IBGE, o CAEN, a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Mato Grosso, o IPARDES, a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Minas/Fundação João Pinheiro.

O Programa Nacional de Migrações Internas, além das pesquisas de âmbito nacional, contava com um programa de instalação de centros de triagem de migrantes - CETREMI, e o SIMI, Sistema de Informações sobre Migrações Internas. A justificativa destas linhas de atuação está no documento "Política de Migrações Internas - 1975", na qual se ressalta que existe "um consenso de que migrações internas constituem matéria de interesse e repercussão nacional, que, por isso mesmo, necessita uma ação coordenadora e normativa. Sem esta consciência, qualquer intervenção terá efeito paliativo e temporário. Enfatiza-se a esse respeito, a corresponsabilidade dos demais níveis governamentais e a sua interação com as políticas setoriais. Evidencia-se, inclusive, o papel preponderante dos poderes público e privado no encaminhamento de ações corretivas sobre os constituintes estruturais das migrações internas".²³

 Secretaria de Planejamento
e Coordenação Geral
BIBLIOTECA

As diretrizes globais definidas foram:

- a) Racionalização do processo de distribuição espacial da população, de modo a:
 - promover a diminuição dos fluxos migratórios para as Regiões Metropolitanas, máxime as na

²³

Secretaria Geral, Ministério do Interior - Política de Migrações Internas - Brasília, 1975 - pág 7.



cionais;

- promover medidas que visem à descentralização urbana e rural para áreas de fronteira, consideradas importantes do ponto de vista sócio-econômico;
- minimizar os fatores de expulsão populacional em áreas críticas;

b) Compatibilização, no processo de planejamento global regional e urbano-local, das ações pragmáticas voltadas para a solução de problemas econômicos e sociais que afetem o fenômeno migratório, inclusive considerando a racionalização das formas de absorção da mão-de-obra migrante;

c) Redução das dificuldades enfrentadas pelos migrantes. Este último ponto configuraria objetivos de natureza conjuntural, quais sejam:

- proporcionar assistência imediata aos migrantes recém-chegados e carentes;
- dar assistência aos migrantes potenciais em áreas de expulsão demográfica;
- reorientar os fluxos migratórios, criando condições para que a mão-de-obra migrante tenha acesso a oportunidades mais adequadas de emprego.

Não faz parte deste capítulo avaliar as ações implementadas face aos objetivos propostos, contudo deve-se salientar que foi muito mais fácil o avanço de medidas conjunturais através dos CETREMI e do SIMI (articulado ao SINE-Sistema Na

cional de Emprego, do Ministério do Trabalho) do que as de caráter estrutural, que dependeriam de uma priorização da questão da distribuição populacional nos objetivos da política econômica em curso e de um certo reanejamento de poder de grupos técnicos dentro do próprio Ministério do Interior e nas relações deste Ministério com os demais. Talvez este último fato tenha sido o mais relevante, na medida em que outros Ministérios, como o dos Transportes (Transamazônica) e o da Agricultura (projetos de colonização do INCRA), estavam realmente empenhados na ocupação da fronteira amazônica, com o intuito implícito de promover uma certa redistribuição populacional em território brasileiro. Em 1979, portanto, o MINTER continua seu discurso sobre a necessidade de integração de ações governamentais, em demonstração cabal do seu fracasso em assumir o controle do processo, em termos estruturais. Assim, a política de migrações internas jamais chegou a ser implementada de fato, embora fosse patente a reorientação de fluxos que o Estado tentava promover.

Sem dúvida, a contribuição fundamental deste esforço de delineamento da política no segundo quinquênio da década foi o financiamento de estudos e pesquisas que avançaram um pouco mais o conhecimento empírico sobre o tema migratório, tanto em áreas de atração como de expulsão, dentro de um marco macroeconômico de referência, ou seja, do papel que o Estado tem e deveria ter na distribuição espacial da população, através de sua capacidade em afetar a distribuição espacial das atividades econômicas.

Contudo, além deste elemento indutor da percepção teórica sobre a atuação do Estado no fenômeno, houve certo envolvimento paralelo, decorrente da própria observação dos fatos ocorrentes na fronteira amazônica.

Os estudos sobre o processo de ocupação da Amazônia foram iniciados quando já existiam tendências bem configuradas, com a abertura da Transamazônica e os projetos de colonização



dirigida, possibilitando uma avaliação crítica deste processo face aos objetivos propostos pelo discurso governamental.

Os analistas buscaram, inicialmente, caracterizar o processo de ocupação espontânea e os conflitos pela posse da terra dele decorrentes, decompondo-o em "frentes" de vários tipos (Almeida e David, 1982, e Sawyer, 1982):

- a) em termos espaciais, fêz-se a distinção entre duas frentes principais de penetração da pequena produção agrícola, a oriental - de Conceição do Araguaia (Pará) a Barra do Garça (Mato Grosso), atraindo migrantes de todas as partes, caracterizada por penúria e itinerância do fluxo migratório predominante, e a ocidental - centrada em Rondônia e expandindo-se para Aripuanã (Mato Grosso) e Roraima, atraindo uma proporção crescente de migrantes sulistas vindos principalmente do Paraná e do Rio Grande do Sul, sendo um fluxo mais dotado economicamente, mas muito maior do que comportam os recursos disponíveis para colonização. Na primeira, tem havido a divisão da terra entre os que já a ocupam, com o perigo de agravar, no futuro, o conflito social latente, na segunda, houve a cessão de terras a empresas colonizadoras particulares, impedindo o acesso às mesmas por parte da população mais carente;
- b) em termos econômicos, utilizou-se a dicotomia em frentes camponesas e frentes capitalistas (evoluindo este último termo para frentes especulativas, posteriormente). A primeira teria predominado até meados da década de sessenta, representando a recombinação de população excedente com terra excedente, a segunda nas duas décadas seguintes, com empresas capitalistas adquirindo grandes áreas de terra, sem nelas produzir.

Após a caracterização do processo de ocupação, a sua avaliação crítica requereu inicialmente a explicitação dos objetivos oficiais subjacentes as medidas governamentais que acentuaram o processo.

Sorj (1960), sintetiza estes objetivos, ao afirmar que a expansão da fronteira na Amazônia pode ser historicamente explicada pela confluência de diferentes fatores:

- a) Pressão dos excedentes populacionais do Nordeste em processo de colonização espontânea, avançando nas fronteiras do Maranhão e Mato Grosso;
- b) Procura pelo Governo de soluções para o problema de tensões sociais no Nordeste, causa explícita para o desencadeamento da construção da Transamazônica;
- c) Processo de expansão de fronteiras e rodovias, desde a construção de Brasília, articulado com a expansão da indústria nacional de caminhões;
- d) Ação dos grupos dominantes na Amazônia, engendrando um novo processo de acumulação de capital a partir do apoio do Estado;
- e) Ação da burguesia "contratista", devido as possibilidades de lucro geradas pela construção da Transamazônica;
- f) Necessidade de se opor à pressão do imperialismo para internacionalizar a Amazônia;
- g) Existência de reservas minerais;
- h) Ideologia do governo militar de integração nacional e ocupação de fronteira.



Os estudos da linha de investigação das migrações internas enfatizaram os dois primeiros objetivos:

"As ações governamentais mais recentes em termos de colonização amazônica foram iniciadas como resposta à grande seca que assolou a região Nordeste em 1970 e, também como culminação de uma série de discussões sobre o papel da Amazônia na economia nacional e internacional. O Programa de Integração Nacional (PIN) anunciado nesta época, mais uma vez reeditava a imagem e o papel atribuídos historicamente no Brasil às áreas de expansão agrícola como absorvedoras de mão-de-obra e como substitutos a qualquer iniciativa de transformação estrutural. Entretanto, esta nova fase se distingue das experiências anteriores em termos do ritmo acelerado em que se desenvolve e em termos do papel fundamental que iria ser preenchido pelo Estado na iniciativa e na implementação das atividades de colonização, contrastando com a atitude de laissez-faire assumida pelo Governo nos grandes impulsos que em outras épocas, resultaram na colonização dos Estados de São Paulo, Paraná e, posteriormente, Goiás e Mato Grosso".²⁴

Portanto, o estímulo básico da atuação governamental parece ter sido, de início, o alívio de tensões sociais em regiões densamente povoadas do Nordeste, através do assentamento de pequenos produtores em lotes de 100 ha ao longo das duas estradas a serem construídas, a Transamazônica, ligando Recife à fronteira peruana e a Cuiabá-Santarém, na direção Norte-Sul. Esta tônica sobre a tensão social também tinha sua vertente urbana, pela salientada deterioração das condições de vida nas Regiões Metropolitanas que os estudos de mortalidade infantil e distribuição de renda vinham apontando, tornando interessante a redução da pressão populacional nestes centros urbanos.

²⁴ MARTINE, George - Migrações Internas e alternativas de fixação produtiva: experiências recentes de colonização no Brasil - Trabalho apresentado no Simpósio sobre Migrações Internas e Desenvolvimento, CLACSO, México - 19/53 setembro, 1978 - pág 65.

Todavia, houve desvirtuamento do projeto original, seja por insuficiência das metas face ao excedente populacional, seja por dificuldades no ritmo e critérios de implantação do PIN, bem como pelo alto índice de desistência dos colonos beneficiados pelo INCRA. Em realidade, segundo Martine, houve um desencantamento progressivo por parte das autoridades e instituições governamentais, reforçadas pelas pressões exercidas por grupos empresariais do Centro-Sul, com a idéia de ocupar a região Amazônica através do pequeno produtor. A própria abertura de estradas provocou uma valorização quase imediata das terras amazônicas e a cobiça do capital procedente do Centro-Sul. Como resultado, criou-se o POLOAMAZÔNIA, em 1974, com o objetivo de reorientar os investimentos públicos e privados em torno a polos selecionados. Todavia "na realidade, parece que muitos dos projetos elaborados e aprovados se limitaram à especulação imobiliária relegando a produção a um segundo plano. A importação de tecnologia e capitais para a região foi mínima e a criação de empregos também".²⁵

Por outro lado, a intensidade dos fluxos para Rondônia foi aumentada grandemente a partir de 1974, sugerindo que esta área constituía uma das poucas alternativas restantes para os excedentes rurais, somando-se aos tradicionais novos fluxos provenientes de áreas de fronteira recente como o Sul do Mato Grosso e o Nordeste do Paraná, já em processo de expulsão. Contudo, segundo Martine, em 1977, as autoridades distribuíram folhetos desestimuladores nos municípios de maior afluência de migrantes no Paraná, Mato Grosso, Minas Gerais e Espírito Santo, indicando os limites de saturação da capacidade de absorção da área, face à ação sem controle de grileiros e a fragilidade institucional das agências envolvidas, associadas à falta de apoio político.

²⁵ MARTINE, *ibid* - pág 73.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado da Participação e Condição Social

Martine conclui que a colonização não pode ser tomada como alternativa às mudanças estruturais, devendo ser complementada com medidas tais como reforma agrária e o apoio a pequenas e médias empresas urbanas, para ser viável face ao montante do excedente populacional rural. Por outro lado, reconhece que é a alternativa mais barata de criar emprego, pois mesmo com modelos complexos de assentamento, um emprego criado pela colonização custa a metade de um emprego criado no setor moderno urbano.

Sawyer (1982) retoma esta discussão para questionar o caráter produtivo da apropriação capitalista das terras amazônicas pelas grandes empresas do Sudeste, mencionada por Martine, apontando causas estruturais para a recente estagnação nesta fronteira agrícola. Segundo este autor, de forma esquemática, pode-se dizer que o capitalismo brasileiro excedeu suas possibilidades nas décadas de 60 e 70, devido, em grande parte, a incentivos, e adquiriu mais terra do que poderia efetivamente incorporar sob relações de produção novas. O pleno desenvolvimento do mercado de trabalho permaneceu restrito a um espaço menor do que os mercados para bens de consumo, produtos primários e terra, e pode permanecer assim por algum tempo. "Há indícios de que o futuro desenvolvimento da agricultura estará crescentemente concentrado em áreas onde os mercados de trabalho já estão bem estabelecidos e onde as outras mercadorias e infraestrutura necessária para a produção moderna encontra-se disponível".²⁶ Em suma, há uma tendência à expansão vertical da produção agrícola no Centro-Sul, apresentando, portanto, a agricultura capitalista tendências locais similares às da indústria, que são em direção à concentração espacial, não apenas devido aos obstáculos encontrados no norte mas também em

²⁶ SAWYER, Donald R. - *Industrialization of Brazilian Agriculture and debilitation of the Amazon frontier* - trabalho apresentado no Seminário Development of Land Use in the Tropics, Belo Horizonte, 8/13 agosto 1982 - página 6.



decorrência das condições vantajosas oferecidas no Sul. Deve se ressaltar a colocação do autor sobre a contradição que as migrações internas representaram ao padrão de expansão horizontal da agricultura, por também ter acarretado concentração populacional no Centro-Sul (segundo Sawyer, o afluxo populacional à fronteira amazônica foi ínfimo em relação aos demais movimentos internos): "A capacidade de mobilidade da força de trabalho, um aspecto essencial do desenvolvimento capitalista, conduziu, por fim, à concentração de população, criando condições que restringiram a mobilidade do capital".²⁷ Tais condições parecem se referir, para o autor, muito mais à dimensão e distância dos mercados do que à disponibilidade de mão-de-obra, face à tendência de incremento dos custos de transporte.

Esta linha de investigação sobre migrações, concentrada no processo de ocupação da fronteira amazônica, trouxe como principal contribuição o reconhecimento da atuação direta no Estado na redistribuição populacional em território nacional, embora o caráter subordinado desta política a outros objetivos tenha desvirtuado o propósito inicial. A avaliação crítica das medidas adotadas conduziu à conclusão de que os mecanismos estruturais que condicionam a distribuição populacional parecem mais fortes do que a intenção política em alterá-la. A industrialização da agricultura aparece, portanto, como uma realidade incontestável e irreversível, com espaço limitado para o crescimento horizontal da pequena produção, mesmo na fronteira agrícola.

Os resultados preliminares do Censo Demográfico de 1980 vieram a confirmar estas conclusões.

Martine (1981) mostra que a participação relativa de cada região na população total sofreu pequenas modificações no percentual respectivo de cada região, entre 1970 e 1980.

²⁷ SAWYER, *op. cit.* pág 21.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

As regiões Norte e Centro-Oeste tiveram incremento de 3,36% e 5,45%, em 1970, para 4,93% e 6,34%, em 1980, respectivamente, em decorrência da aceleração do processo de ocupação. A Sudeste passou de 42,77% a 43,46%, enquanto as retrações ocorreram na região Sul (de 17,71% para 15,92%) e Nordeste (de 30,20% para 29,28%). Todavia, este comportamento não foi suficiente para negar o fato de que "a tendência mais destacada com relação à distribuição espacial da população durante a década 1970-80 diz respeito à concentração progressiva dos habitantes nas áreas já densamente povoadas".²⁸

A região Sudeste absorveu 45,93% de todo o incremento populacional brasileiro no período 1970-80, sendo que São Paulo sozinho foi responsável por 28,08% deste aumento. Ao se isolar o componente migratório do crescimento vegetativo, a tendência se mantém: "Em termos de atração populacional, o Estado que registrou o maior influxo de migrantes, evidentemente, foi São Paulo que recebeu uma entrada líquida de mais de três e meio milhões de pessoas. Isto equivale a quase quatro vezes o número de migrantes recebidos por toda a Região Norte e cinco vezes o quantitativo recebido pela região Centro-Oeste durante a década".²⁹ Por outro lado, mais de dois quintos do aumento populacional brasileiro da década concentrou-se nas nove Áreas Metropolitanas, que, juntamente com o Distrito Federal, incorporaram 43,88% do crescimento total da década.

Portanto, a conclusão deste autor, que esteve envolvido na tentativa de formulação de uma política de migrações internas no MINTER, desde o início da década dos 70, foi a se

²⁸ MARTINE, George - Censo Demográfico de 1980 - Alguns Resultados Preliminares - Versão Preliminar, texto mimeo-março de 1981 - pág 2.

²⁹ MARTINE, *ibid* - pág 3.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

guinte:

"Em suma, apesar dos esforços realizados e das esperanças investidas na contenção dos fluxos rural-urbano, na radicação da população agrícola e na colonização de áreas novas, o Brasil não tem conseguido e nem conseguirá reverter o processo histórico da urbanização e da concentração populacional em áreas já congestionadas".³⁰

Martine (1982), em trabalho posterior, recoloca a questão da dimensão e significado do êxodo rural no contexto do processo de transformação da agricultura. Suas estimativas mostram o crescimento absoluto de seu volume, tendo sido 13,8 milhões entre 1960 e 1970 e 15,3 milhões na década seguinte, número bastante expressivo, exigindo uma análise compreensiva de seus determinantes. Segundo ele, as exigências sobre a agricultura feitas pela sociedade brasileira (produzir para o mercado externo, reduzir a dependência energética e aumentar a oferta de alimentos a baixo preço) se tornam cada vez maiores e cada vez menos compatíveis com a pequena produção ou com técnicas intensivas em mão-de-obra. O autor reconhece também a influência progressivamente mais direta e decisiva do poder público na organização e no desempenho da agricultura. Por outro lado, a desestruturação da pequena produção e a redução do emprego agrícola aceleram o processo de urbanização e intensificam a necessidade de gerar empregos nos setores secundários e terciários ou nos setores de "sobrevivência" urbanos.

Osório também enfatiza o fechamento da fronteira agrícola para uma agricultura de base familiar:

"O privilegiamento que a política federal de desen

³⁰ MARTINE, G. - 1981 - *op. cit.* - pág 10.



volvimento rural tem conferido à grande empresa, máxime na Amazônia e, sobretudo, para a pecuária, tem restringido as possibilidades de fixação produtiva para os excedentes relativos de população, que tem procurado a sua sobrevivência nas áreas de fronteira".³¹ Na Amazônia, então aparece a agricultura nômade, sempre empurrada pelas grandes empresas agropecuárias. Os nordestinos expulsos do campo têm como única alternativa a migração para as cidades e regiões metropolitanas. O autor estabelece algumas proposições de atuação: devem ser evitadas a pecuarização nas áreas de lavoura e a expansão da agricultura de exportação nas áreas de produção de mercado interno e de consumo de massa; devem ser priorizados projetos de colonização oficial para agricultores de baixa renda, através de uma definição política e um fortalecimento do INCRA e do Estatuto da Terra; pelo lado urbano, é importante fortalecer a base econômica das cidades de pequeno e médio porte e criar um programa de apoio ao setor informal.

Aparentemente, subjacente a estas análises está a idéia de que as migrações internas, no volume e direcionamento em que estão se processando, representam atualmente uma contradição séria em termos macroeconômicos e em termos sociais. A funcionalidade da liberação de mão-de-obra para o setor urbano e a suficiência da expansão horizontal da produção para o abastecimento interno, via pequena produção tradicional, passam a ser questionadas, aos níveis global e individual, como conclusão da linha de investigação sobre migrações internas ao final da década dos 70.

Tais conclusões são compatíveis com as esboçadas pela linha de investigação voltada especificamente para o setor agrícola, que partiu da constatação da mudança das relações de

³¹ OSÓRIO, Carlos . *Migrações Recentes e Desigualdades* - in: *Anais do Primeiro Encontro Nacional da ABEP* - pág 608.

produção através do trabalho volante no início da década dos 70 para a necessidade de aprofundar as alterações ocorridas na própria forma de organização da produção e em suas bases técnicas, foco da atenção ao final da década.

Houve, portanto, uma certa alteração no enfoque da percepção do papel do Estado:

- a) em termos do setor agrícola iniciou-se o debate teórico sobre sua intenção em promover a modernização, no segundo quinquênio da década, ao invés de facilitar a expansão horizontal da produção via fronteira agrícola externa;
- b) em termos de redistribuição populacional, a tônica centrou-se no fortalecimento dos centros de porte médio enquanto alternativa de direcionamento de fluxos migratórios, face à falência econômica da idéia de ocupar esta mesma fronteira externa via pequena produção familiar. Assim, o final da década dos 70 assiste à elaboração do Programa Nacional de Cidades de Porte Médio e programas estaduais similares, como o Programa Estadual de Centros Intermediários em Minas Gerais, sendo um objetivo de destaque nos mesmos o equacionamento da questão migratória.

Todavia, o respaldo teórico desta atuação política tem sido bastante frágil:

- a) Em primeiro lugar, a própria teoria das migrações internas está em crise, por se ter questionado os conceitos fatores de atração e fatores de expulsão (embora, à falta de outros, ainda os empregando), sem ter conseguido montar uma alternativa adequada;
- b) Empiricamente, não está demonstrado o padrão de



migração por etapas ou estágios, que fundamenta uma atuação em pontos intermediários, ou seja, as cidades médias;

- c) Teórica e empiricamente não se deu também tratamento suficiente à questão da adaptação do migrante recém-chegado ao meio urbano, fator que pode frustrar toda a intencionalidade de redistribuição populacional implícita nesta política;
- d) As alternativas teóricas em gestação tem se fundamentado em abordagens marxistas, como por exemplo Peliano (1982) e Borges Lemos (1982), não conseguindo sair de um nível de abstração bastante elevado e preliminar para viabilizar a formulação de políticas;
- e) Por último, a ênfase do último quinquênio da década na questão dos fatores de expulsão e atração rural, enquanto busca de seus determinantes principais, deixou a descoberto a vertente da atração/expulsão urbana, ou melhor, deixou-se de retomar o exame mais amplo da questão migratória no processo de desenvolvimento brasileiro, existindo premissas ainda não suficientemente avaliadas tais como a saturação das Regiões Metropolitanas e a necessidade de "equilibrar" o sistema urbano através do reforço aos centros de porte médio.

Enfim, conclui-se que resta muita coisa ainda a ser feita, ao nível teórico e empírico, estando em processo mais adiantado o conhecimento sobre as determinações estruturais incidentes sobre o meio rural. A investigação recente sobre a modernização agrícola e suas implicações será abordada no próximo tópico, dando-se destaque ao papel desempenhado pelas políticas agrícolas neste processo. Quanto as lacunas apontadas referentes ao meio urbano, estas serão consideradas quando do desenvolvimento operacional do segundo bloco analítico deste estudo.

2.2 A percepção do Estado enquanto agente para a transformação agrícola:

O processo de proletarização da mão-de-obra rural foi, a partir das constatações do fenômeno bôia-fria, um objeto de estudo bastante investigado, indagando-se vários analistas sobre as determinações e características do processo.

Saint (1980) efetiva um balanço das contribuições sobre o tema. As causas específicas dos processos de mudança social no setor rural que levaram ao surgimento do trabalhador diarista temporário incluem a penetração capitalista na agricultura, as mudanças nos padrões de utilização do solo agrícola, o aumento da sazonalidade da demanda da mão-de-obra rural, e a reforma da legislação trabalhista relativa aos trabalhadores rurais. Contudo os estudos iniciais explicavam o surgimento da mão-de-obra assalariada temporária como consequência natural da penetração capitalista no campo. "...O bôia-fria era considerado... um fenômeno de transição social surgindo de movimentos a longo prazo para a proletarização rural e a criação de um pool de reserva de mão-de-obra para a indústria".³² Pouco esforço teria sido feito para investigar o grau em que essas alterações nas relações de trabalho estavam de fato relacionadas com o aumento dos investimentos de capital e da inovação tecnológica. Estudos posteriores teriam corrigido, em parte, essas omissões iniciais e avançado o entendimento dos fatores que serviram como catalizadores para o surgimento dos "bôias-frias":

- 1) Modernização tecnológica, conduzindo à maior variação sazonal da demanda de mão-de-obra agrícola;

³² SAINT, William S. - Mão-de-obra volante na Agricultura brasileira: uma revisão da bibliografia - in: Pesquisa e Planejamento Econômico, vol 10 - agosto 1980 - número 2 - pág 515.



- 2) Alterações nos padrões de cultivo e mudanças nas sociadas nas necessidades de mão-de-obra, também contribuindo para a sazonalidade;
- 3) Legislação Trabalhista, ou seja, o Estatuto do Trabalhador Rural.

Subjacente aos três fatores está a atuação do Estado, pois a modernização tecnológica e a expansão das lavouras orientadas para a exportação e a indústria estão relacionadas aos programas de crédito agrícola e a política agrícola em geral. Um efeito indireto destes dois fatores é a elevação dos preços da terra, que também favoreceu a substituição de agricultores residentes por assalariados temporários. Contudo, existiria ainda pouco esforço sistemático para verificar os fatos diretamente, através de análise dos processos decisórios do proprietário e do fundamento lógico dessas mudanças.

Alguns estudos avançaram o entendimento da determinação concreta da proletarização em pontos distintos do território brasileiro:

- 1) Sales (1982) mostra que a migração sazonal sempre ocorreu no Nordeste, todavia, houve uma mudança fundamental no seu caráter. O "corumba" foi a relação de trabalho predominante na lavoura canavieira em substituição ao trabalho escravo, sendo um trabalhador migrante sazonal proveniente do Agreste que, nas épocas de colheita na exploração canavieira, desloca-se de seus pequenos lotes de terra própria ou arrendada para trabalhar na condição de trabalhador assalariado. Tal migração tinha o sentido de complementação do nível de subsistência, ao passo que, atualmente, o assalariamento assegura sua subsistência, pois o que determina o seu período de trabalho na lavoura canavieira não é mais o ciclo do seu roçado, mas o ciclo da cana, com as transformações que sofreu no período recente. Tornou-se um trabalhador clandestino, a caminho da proletarização total e da migra


FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

ção definitiva. Este estudo é importante para mostrar que sazonalidade da demanda, em si, não constitui necessariamente um problema para a mão-de-obra rural;

2) Outro trabalho, desenvolvido no Nordeste por Carneiro (1982) descreve as transformações sofridas pela pequena produção nesta região, através de suas formas de articulação com o capital e a propriedade fundiária. Este tema é abordado face à constatação de que a pequena produção vem crescendo no Nordeste, sendo a principal fonte de emprego rural e, também, de expressivo subemprego e de desemprego da força de trabalho no campo. A diversidade de tipos de pequena produção deve-se ao ritmo desigual de desenvolvimento capitalista na agricultura, que é determinado:

- a) pela natureza do mercado do produto;
- b) pela fertilidade e/ou localização das terras produtoras;
- c) pela distribuição da propriedade fundiária (estrutura agrária), e;
- d) pela intervenção do Estado.

Levando em conta tais variáveis o autor analisa a evolução das relações de trabalho em três áreas com características produtivas distintas, a zona canavieira, a região policultora do Agreste e a região sertaneja. Na primeira, houve a transformação do semi-assalariamento (o morador recebia um lote de terras para seus cultivos de subsistência) em assalariamento puro, devido à "fome de terras" da usina para o cultivo da cana e a necessidade de uma maior subordinação do trabalhador ao novo processo de trabalho, no qual houve mudança da base técnica da produção. Em consequência, formou-se um imenso contingente de "bóias-frias", residentes nas periferias das cidades e vilas da região, ocorrendo o incremento do desemprego e subemprego da força de trabalho. Na segunda área ocorria o pequeno arrendamento combinado com a pecuária. Nos anos 50 e 60, esta era a forma utilizada para viabilizar a expansão da fronteira interna das grandes propriedades, através do desmatamento, entregando as terras com a palha das culturas, além de ter de pagar ao proprietário uma renda em di

nheiro. "Não raro, o grande proprietário fazia às vezes de comerciante, e através da comercialização apropriava uma parcela ainda maior do excedente do pequeno agricultor".³³ A partir dos anos 60, os grandes proprietários proibem o plantio do algodão, por ser uma cultura de ciclo mais longo, retardando a entrega da pastagem. Posteriormente, exigem a devolução da terra já plantada com capim ou palma forrageira. "Desse momento em diante, torna-se impossível o uso alternativo da terra que se converte definitivamente em pastagem, extinguindo-se o arrendamento sazonal".³⁴

Quanto a pequena propriedade, existem quatro trajetórias possíveis:

- a) extinção através da absorção por grandes propriedades, implicando concentração fundiária e proletarização radical de seus proprietários, que migram definitivamente para os centros urbanos;
- b) especialização na mandioca, obtendo renda insignificante e sendo pressionados a buscar trabalho assalariado;
- c) abandono progressivo de culturas mais exigentes em recursos e de ciclo mais prolongado, passando para culturas alimentares de ciclo curto, que também acarreta a busca de trabalho assalariado;
- d) capitalização aparente que atinge uma pequena fração das pequenas propriedades, destinadas à produção de hortigranjeiros, possuindo uma posição privilegiada face às demais, mas ainda submetidas ao grande capital, seja o novo capital mercantil, representado pelos grandes supermercados ou a instalação de agro-indústrias oligopolistas nas áreas de maior concentração de produção.

³³ CARNEIRO, Ricardo - *Relações de Produção e emprego na agricultura do Nordeste* - in: *Revista de Economia Política* - vol 2/1, nº 5, jan. março/1982 - pág 129.

³⁴ CARNEIRO, *ibid*, pág 130.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria do Estado do Planejamento e Coordenação Geral

Na região sertaneja, finalmente, a parceria é a forma utilizada no consórcio algodão-lavouras de subsistência. A extração do excedente do parceiro tem elementos caracteristicamente mercantis-usurários: o proprietário financeiro parceiro desde o início do processo produtivo através do repasse de créditos a juros mais altos do que aqueles pelos quais tomou emprestado, fornece mercadorias a preços aviltados e o acerto de contas é feito na época de safra quando os preços do algodão estão mais baixos. "O resultado líquido do parceiro é quase sempre negativo, reduzindo-se a sua quota-parte às culturas de subsistência e outras mercadorias consumidas ao longo do processo produtivo. Assim, enquanto o parceiro apenas se reproduz, o excedente produtivo é dividido entre o grande proprietário e a agro-indústria".³⁵

Em suma, o autor mostra que a manutenção da pequena produção é interessante ao capital em determinadas condições específicas.

- 3) Bastos (1982) analisa um comportamento distinto, em andamento no Paraná, onde houve intensificação do processo de capitalização do campo na década dos 70, com dependência da agricultura em relação a insumos industriais, destinação crescente de grandes áreas a cultivos de exportação e aumento da concentração fundiária. Em consequência, existem sinais de inversão da tendência de crescimento da população rural no estado, que chegou a constituir uma frente importante de expansão da fronteira agrícola. "A expropriação de pequenos produtores aliada à fragilidade econômica dos remanescentes e a redução do volume de emprego assalariado mais estável, em função da erradicação do café, da difusão de culturas temporárias altamente mecanizadas e da substituição de lavouras por pastagem, alimentam um contingente populacional crescente a partir da área rural em direção aos cen

³⁵CARNEIRO, *ibíd*, pág 133.

tros urbanos".³⁶ Os principais grupos atingidos são:

- a) pequenos camponeses e familiares em áreas de minifúndio que, mantendo a posse da terra, sujeitam-se ao assalariamento temporário ou perdem seu excedente demográfico para as áreas urbanas;
- b) pequenos camponeses e seus familiares expropriados da terra, dirigindo-se para outras áreas rurais, tentando reproduzir a pequena produção em terras mais baratas nos limites da fronteira agrícola ou para áreas urbanas (no caso de parceiros e arrendatários) que se tornam assalariados urbanos ou rurais;
- c) assalariados agrícolas com vínculos trabalhistas mais estáveis rompidos, indo para áreas urbanas tornar-se assalariados urbanos ou "volantes" rurais;
- d) assalariados "volantes" que se deslocam em função da crescente instabilidade ou sazonalidade da demanda de mão-de-obra pela agricultura capitalista.

Em suma, para a autora, a proletarização leva a condições de subemprego e baixa remuneração, com o agravante para os volantes da maior instabilidade ocupacional e da maior informalidade da relação de emprego. Esta análise deixa claro que, no caso do Paraná, não é interessante ao capital a manutenção da pequena produção.

Existem analistas que enfocam as questões da modernização tecnológica e das mudanças nos padrões de cultivo em termos gerais, para o país como um todo, sendo estes dois dos fatores catalizadores citados por Saint, dando-se ênfase à formulação da política agrícola e à intervenção do Estado na con

³⁶ BASTOS, Maria Inês - *Estrutura Agrária e Movimentos Populacionais: o caso do Paraná* - Maria Inês Bastos - in: *Anais - Terceiro Encontro Nacional*. ABEP - 1982 - pág 412.

dução do processo. O terceiro fator, a legislação trabalhista, tem sido negligenciado na produção teórica recente, após ter sido tão enfatizado no início da década dos 70.

Quanto à modernização tecnológica, existe relativo consenso sobre seu caráter "expulsor" de mão-de-obra, conclusão obtida através da observação e constatação de menores coeficientes técnicos de mão-de-obra e de maior produtividade por hectare em relação à tecnologia tradicional. Contudo, esta conclusão deve ser qualificada e transformada em hipótese de investigação. Worms (1982) tentou verificar alguma correlação entre estimativas de saldos líquidos migratórios rurais na década 70/80 e a mecanização através de dados secundários para todas as unidades da federação. Conclui que "o que se pretende ressaltar é que não existe de imediato uma relação causal direta entre introdução da tecnologia moderna no campo e os movimentos de expulsão da população rural e, portanto, do pessoal ocupado na agricultura. Essa relação ocorre, mas em um segundo momento quando a mecanização passa a prescindir do trabalhador permanente permitindo o surgimento do trabalhador temporário. A introdução da mecanização aumenta a área cultivada, assim como a maior utilização de fertilizantes e defensivos agrícolas conduz a uma maior produtividade agrícola. Esses fatos resultam em que, na fase sobretudo da colheita, a expansão da área cultivada provoca um aumento do emprego, pelo menos no primeiro momento da mecanização, isto é, enquanto a colheita não for totalmente mecanizada".³⁷ Tomando como indicador da modernização a introdução de tratores, ela afirma que os estados, onde foi insignificante a expulsão da população rural, foram os que contaram com introdução elevada, porém recente, de tratores. Por outro lado, aqueles que, em termos relativos, tiveram maior êxodo rural foram os que já tinham atingido níveis eleva

Secretaria de Planejamento
 e Coordenação Geral
 BIBLIOTECA

³⁷ WORMS, Marie Anne J.M. - A migração rural por unidade da federação no decênio 70/80 e sua relação com a modernização da Agricultura - in Anais do Terceiro Encontro da ABEP - 1982 - pág 437.



dos de mecanização.

Um estudo do Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola (EIAP/FGV), elaborado em 1979, salienta que a redução relativa do trabalho assalariado permanente nem sempre é o resultado de introdução de máquinas e insumos modernos nos processos agrícolas. A substituição do café por outros cultivos (em São Paulo e no norte paranaense) e a pecuarização de certas regiões (como o Agreste nordestino e a Zona da Mata mineira) são muito mais responsáveis pela expulsão de residentes do que propriamente a modernização tecnológica dessas áreas. "A relação entre modernização tecnológica e absorção de mão-de-obra não apresenta sempre a mesma direção. A utilização de insumos modernos pode aumentar o emprego de mão-de-obra, enquanto a introdução de máquinas em geral, libera trabalhadores".³⁸ O efeito depende ainda da sequência de introdução da mecanização em diferentes etapas do processo produtivo, do grau de exploração da área anteriormente etc, enfim, de alguns condicionantes fundamentais.

Outro dogma corrente na literatura é que a modernização tecnológica ocorre apenas nas médias e grandes propriedades. Alguns avanços foram feitos também no sentido de qualificar esta afirmativa:

- a) Lopes (1977) coloca que a capitalização, através da revolução tecnológica e organizacional da agropecuária, vem ocasionando a expulsão maciça de trabalhadores do campo. "Menos aparente é o fato de que tais tendências valham tanto para a grande como para a pequena produção. Na verdade, esta última, longe de ser deslocada pela produção das grandes fazendas, vem ampliando, ou pelo menos, mantendo o seu lugar

³⁸ Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola (EIAP/FGV) - Evolução Recente e Situação Atual da Agricultura Brasileira, síntese das transformações por Ana Célia Castro e outros, Brasília, BINAGRI, 1979 - pág 183.


FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

no total (mesmo em termos de participação no valor)³⁹. Assim, os dados censitários têm revelado, para o período 40 a 70, o crescimento no conjunto da agricultura paulista dos pequenos produtores familiares, ao mesmo tempo e por força do desenvolvimento e capitalização do setor empresarial. O aumento do trabalho familiar tem ocorrido à medida em que se substitui trabalhadores por meios de produção. A estrutura interna dos empregados revelou queda dos residentes, aumento dos temporários, queda da empreitada individual e aumento dos contratos coletivos (bóias-frias);

- b) Sorj (1980) afirma que a existência de processos de modernização tanto da pequena propriedade como da grande propriedade fica estabelecida se considerarmos que 80% dos estabelecimentos que usam fertilizantes tem área inferior a 50 ha e que do total de veículos de tração mecânica, 60% encontram-se em imóveis com menos de 100 ha, por volta de 1970;
- c) O estudo do Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento agrícola (EIAP/FGV) constata que dados censitários têm mostrado a expansão dos responsáveis e membros não-remunerados da família, não como uma involução das relações de trabalho assalariado mas como uma intensificação das relações entre a empresa agrícola e a unidade de produção familiar, sendo possível pensar três formas de articulação entre elas: na primeira, a pequena produção constitui para o resto da economia um reservatório de produção de subsistência e de mão-de-obra, na segunda constitui um reservatório de terras, na terceira existe vinculação direta, seja através da organização de grupos em cooperativas incorporando o uso de insumos e máquinas modernas, seja através da produção capitalista industrial pressupondo a pequena produção de matéria prima agrícola (sendo o trabalho familiar uma forma disfarçada

³⁹ LOPES, Juarez Brandão - "Empresas e pequenos produtores no Desenvolvimento do Capitalismo Agrário em São Paulo (1940-1970) - in Estudos CEBRAP 22 - out/dez 1977 - São Paulo pág 43.



de trabalho assalariado).

Pode-se perceber que houve uma alteração na forma de interpretação inicial do processo de transformação agrícola, em seu impacto sobre o nível de emprego e sua composição ao se considerar uma dicotomia simples entre trabalhador "expropriado" e trabalho familiar. As primeiras abordagens ligavam a modernização agrícola à mecanização e, portanto, à substituição de trabalho por capital, conseqüentemente acarretando êxodo rural. Esta expulsão visível conduziria, no mínimo, à mudança do domicílio do trabalhador rural para áreas urbanas, embora pudesse continuar a ser ocupado no campo sob a forma de volante ou bôia-fria.

Sorj (1980) critica a extrema simplificação, nos trabalhos da última década, da análise da estrutura de classes na agricultura, particularmente a ênfase unilateral nos processos de proletarização e a pouca ou nenhuma consideração nas formas mais complexas de relacionamento entre o complexo agroindustrial e os produtores agrícolas.

Sem dúvida, a tônica mais recente da produção teórica tem sido sobre as trajetórias da pequena produção, mostrando que existe um "espaço" para a mesma no processo de avanço do capitalismo no campo. Sorj & Wilkinson (1983) salientam que "os processos de diferenciação social podem levar tanto à heterogeneização da produção familiar e sua polarização em proletariado e burguesia quanto a sua manutenção, porém diferenciando-se em seu interior entre produtores familiares que permanecem viáveis e outros em processos de pauperização e eventualmente de expulsão".⁴⁰ No caso brasileiro, o processo de transformação das relações de produção da agricultura se tem dado na direção de:

- 1) Depurar as relações de produção capitalistas nas grandes

⁴⁰ SORJ, Bernard & Wilkinson, John - Processos Sociais e formas de produção na Agricultura Brasileira - in: Sociedade e Política no Brasil pós-64 - Editora brasiliense - 1983 - São Paulo - pág 169.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

empresas agrícolas;

- 2) fortalecer um importante setor de produtores familiares ca
pitalizados;
- 3) gerar uma massa de pequenos produtores pauperizados que se encontram marginalizados pela sua baixa produtividade dos grandes circuitos produtivos.

Estes processos se dão de forma desigual nas diferentes regiões do país, sendo os dois primeiros predominantes no Centro-Sul e o terceiro no Nordeste. Por outro lado, o processo de agroindustrialização penetra cada vez mais nas regiões de fronteira e nos estados do Nordeste e este revolucionamento permanente dos processos produtivos leva à aumentar a importân
cia do capital comercial e financeiro, agroindustrial ou estatal e à eliminação do capital comercial e usurário tradicional. As novas características da produção familiar decorrentes de sua integração na agroindústria são:

- a) Compulsão a mercantilizar a totalidade de sua produ
ção, ou seja, a possibilidade de escolher entre o auto-consumo e a mercantilização da sua produção não mais existe, o que seria um instrumento de auto-defesa camponesa;
- b) Fim da permutabilidade entre terra, trabalho e capi
tal, pois a nova tecnologia é que determina crescent
emente a viabilidade ou não do uso alternativo dos diferentes fatores de produção;
- c) Constante processo de seleção/exclusão/concentração, através da adequação ou não a novos patamares téc
nicos;
- d) Apropriação do conhecimento camponês, no sentido da perda do controle do processo produtivo, cujas prescrições técnicas passam a ser externas, e impo
sição do ritmo de trabalho, sob pena de não cumprir os níveis de produtividade que são a condição



de sua sobrevivência econômica;

- e) Integração econômica-ideológica, sendo atualmente a grande força subjacente a este processo o consumo, não no sentido de substituição de produtos anteriormente produzidos ou de acesso no mercado tradicional e sim a integração na estrutura de objetos de consumo ligados ao desenvolvimento da sociedade capitalista (desde remédios manufaturados até televisão e Coca-Cola), determinada pela penetração dos aparelhos ideológicos e os meios de comunicação modificando o mundo cultural do camponato;
- f) Passagem de classe a estrato, pois os mundos simbólicos particulares, geralmente de origem pré-capitalista, tendem a se desintegrar pela ação combinada dos aparelhos ideológicos (escolas, mass media etc) dando lugar a uma forma de sociabilidade e integração dentro das expectativas da sociedade capitalista. As reivindicações passam a ser de ordem econômica, não implicando em questionamento da ordem social estabelecida.

Quanto aos pequenos produtores pauperizados, Sorj e Wilkinson afirmam que "esse conjunto de produtores marginais se imbrica no processo de acumulação capitalista em forma diversa segundo seja o contexto econômico específico. Em seu caso extremo, trata-se de excedente populacional que só poderá eventualmente no futuro ser integrado pelo capitalismo ou expulso fora das fronteiras nacionais. Por outro lado, pode integrar-se em forma de força de trabalho temporária, que permite reduzir o custo do capital variável de certos produtos agrícolas. Em outros casos, transforma-se em exército industrial de reserva utilizado em épocas de expansão econômica, ou como exército de reserva dentro do próprio campo, rebaixando o poder de barganha dos produtores integrados nos circuitos de capital agroindustrial. E, finalmente, atua como fator de pressão



sobre o salário industrial na medida em que permanece como massa potencial concorrente no mercado de trabalho".⁴¹

Todavia, a idéia de marginalidade deste segmento possui conotação distinta daquela utilizada no início dos anos 70, pois envolve funcionalidade e contradição ao mesmo tempo, ou seja, articulação com o segmento capitalista: "O que importa assinalar é que temos uma redefinição crescente do lugar ocupado pela pequena produção tradicional. Se bem que ainda ocupe lugar importante como produtor de alimentos, sua importância como produtor direto tende a decrescer e a ser substituída por pequenos produtores capitalizados e empresas capitalistas. Desta forma, de produtores tradicionais se transformam em marginais, com ritmos de proletarização e absorção pela economia urbano-industrial que depende em última instância da dinâmica de cada economia nacional, seus ciclos de expansão e retração e as possibilidades de absorção e expulsão da produção rural".⁴²

Ao considerar a questão dos espaços e limites da empresa capitalista na agricultura, Aidar e Perosa Junior (1981) desenvolvem argumentos teóricos para demonstrar a viabilidade capitalista da pequena empresa familiar: os principais limites para o grande capital na agricultura estão relacionados ao controle do processo produtivo, devido à existência de tempos desiguais da produção e do trabalho aplicado a esta mesma produção, e à própria dispersão espacial do trabalho (ao contrário do processo de trabalho fabril). Por estes motivos, a taxa de lucro tenderia a ser mais baixa na agricultura. Por outro lado, a partir da perspectiva da unidade familiar, a concentração das atividades industriais e do setor de serviços gera barreiras aos pequenos capitais, colocando como única alternativa o assalariamento em outros setores. As vantagens da atividade agrícola para o pequeno proprietário, face a esta alternativa,

⁴¹ *SORJ, Bernard & Wilkinson, John - ibid - pág 176/177.*

⁴² *Ibid, pág 177/178.*



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

estão no controle sobre a capacidade de dispor de seu tempo de trabalho e na ligação do trabalho à sua própria terra, onde vê segurança e tradição. Este é o caso dos Estados Unidos, onde na ausência de subsídios e inexistindo o controle do processo de produção a grande empresa tende a permanecer nas atividades onde ela pode controlar o processo de comercialização".⁴³

"No Brasil o quadro sofre uma forte alteração pela existência de maciços subsídios e pelo incipiente desenvolvimento do sistema financeiro. Os subsídios tendem a tornar rentáveis para a grande empresa capitalista setores e atividades que, na sua ausência, não ofereceriam qualquer atração. Por sua vez, o frágil sistema financeiro brasileiro gera a necessidade de se encontrarem oportunidades de investimento como forma de reserva de valor".⁴⁴ Afeta assim o mercado de terras e estimula a presença da grande empresa na pecuária. Por outro lado, a diversificação de culturas dentro da mesma propriedade está sendo um recurso utilizado, em algumas regiões brasileiras, para reduzir o risco de comercialização e o período de ociosidade do capital. Além do mais, historicamente no Brasil, a estrutura fundiária contribui diretamente para facilitar o ingresso da grande empresa capitalista no campo, na medida em que a posse da terra se estabeleceu de forma concentrada.

A tônica esboçada em trabalhos mais recentes sobre o setor agrícola, portanto, tem sido:

- a) sobre o processo de industrialização do campo;
- b) sobre as possibilidades de sobrevivência da pequena produção;
- c) sobre as mudanças na base técnica de produção;
- d) sobre o papel fundamental das políticas existentes para configurar este processo.

⁴³ AIDAR, Antônio Carlos Kfoury & Perosa Júnior, Roberto Mário. Espaços e limites da empresa capitalista na agricultura - in: Revista de Economia Política - vol 1, nº 3, jul/set 1981 - pág 31.

⁴⁴ Ibid, pág 33.



Esses pontos estão todos articulados na questão global da modernização da agricultura, sendo que os analistas desta questão tem enfatizado o seu caráter específico no caso brasileiro em função da estrutura fundiária concentrada, da importação de tecnologia, da existência de possibilidade de articulação com a pequena produção e das políticas públicas implementadas. Seria, na terminologia de Graziano da Silva (1982) uma modernização lenta e dolorosa, cuja interpretação macroeconômica seria, em seus trabalhos iniciais, negativa: em 1977, ele aponta as dificuldades que conduzem à relativa debilidade das transformações capitalistas na agricultura, ou seja, o papel determinante que assume a propriedade da terra, a persistência e recriação da pequena produção, o alto grau de exploração a que se submete tanto a mão-de-obra familiar quanto a assalariada, e o fato de que os instrumentos da política agrícola não terem conseguido maiores progressos, a não ser em algumas culturas especiais e regiões privilegiadas. Como solução a este impasse, propõe a necessidade de uma reforma agrária como medida para acelerar o desenvolvimento das relações capitalistas no campo, não no sentido de formar contingentes de pequenos proprietários para servirem de mão-de-obra barata para as grandes explorações e/ou para serem novamente expropriados com o tempo, mas sim com o intuito de romper o monopólio da terra, eliminando o latifúndio. Em 1980, a análise de Graziano da Silva passa a ser mais "neutra" em termos de juízo de valor: "... É com a industrialização da agricultura que as limitações impostas pela natureza vão sendo superadas enquanto barreiras à produção agropecuária: é como se o homem passasse a fabricar as terras necessárias através da utilização das técnicas que desenvolveu (irrigação, drenagem, máquinas, fertilizantes etc) e das relações que se estabelecem entre os vários agentes sociais da produção".⁴⁵ Este processo de industrialização da agricultura teria um duplo sentido: o da elevação da composição técnica nas suas

⁴⁵ SILVA, José Graziano da - A modernização dolorosa - Estrutura Agrária, Fronteira Agrícola e Trabalhadores Rurais no Brasil - Coleção Agricultura e Sociedade - Zahar Editores - 1981 - pág 45.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

unidades de produção e o da subordinação do setor aos interesses do capital industrial e financeiro. Para Graziano da Silva, todavia, a debilidade das transformações capitalistas na agricultura é uma forma específica de dominação da agricultura, onde ainda é marcante a presença do capital comercial e usurário, pois mesmo as pequenas unidades familiares com nível muito baixo de tecnificação tem um grau elevado de participação no mercado, tanto na venda de produtos como na compra de insumos. Outra característica fundamental é a necessidade de recorrer ao assalariamento temporário, a fim de garantir a reprodução da unidade produtiva.

Em realidade, o que se sublinha neste processo é a mudança no padrão de expansão da agricultura brasileira de horizontal a vertical, ou seja, ela se deu mediante a incorporação de novas áreas enquanto isso foi possível: "Apenas quando essa possibilidade de expandir a fronteira se vai esgotando ou se tornando relativamente mais difícil, é que o desenvolvimen-to capitalista no campo começa a se fazer de modo a intensificar a produção nas áreas já ocupadas".⁴⁶ Deve-se ressaltar que, todavia, a expansão vertical não exclui a horizontal e, por vezes, se complementam: nas épocas favoráveis de expansão da atividade econômica, o grande estabelecimento prospera e engole os pequenos a sua volta, através do incremento de área em exploração própria nas grandes propriedades, porém, na crise, ao contrário, o grande estabelecimento se retrai, deixando uma fração da área que antes explorava por conta de terceiros. Ou seja, nas épocas desfavoráveis, a grande propriedade procura reduzir os seus custos variáveis e os seus riscos, repassando a responsabilidade pela exploração de parte de suas terras para pequenos parceiros e arrendatários. Assim, segundo este autor, o período 60/70 evidenciou uma multiplicação das pequenas explorações, relativamente maior que o crescimento dos grandes estabelecimentos. No período 70/75, houve reversão total da tendência, pois as pequenas e médias explorações chegam até

⁴⁶ *Ibid*, pág 49.



a mostrar uma redução em termos absolutos.

Os principais produtos desta reflexão recente são os seguintes:

- 1) Revisão do conceito de proletarização, que passa a ser entendido de uma forma bastante ampla, ou seja, como o processo de subordinação direta do trabalho ao capital e não apenas como a expropriação completa dos meios de produção do camponês, o qual, apesar de recriado, perde sua autonomia no próprio processo de produção que passa a ser prescrito;
- 2) Elaboração de uma periodização segundo as condições sociais e mecanismos de geração e apropriação de excedentes agrícolas e do lugar destes no processo global de acumulação de capital (Sorj, 1980):

1º corte - fins da década de 1920 - parte importante da produção agrícola passa a se orientar para o mercado interno, ocorrendo a crescente monetarização, mercantilização e especialização da pequena produção e do latifúndio tradicional, com aumento da oferta de excedentes via expansão horizontal sem maiores modificações nos instrumentos de produção utilizados;

2º corte - meados da década de 1960 - redefinição das relações entre agricultura e indústria a partir do desenvolvimento do complexo agroindustrial, com inclusão imediata da agricultura no circuito de produção industrial, como consumidora de insumos e maquinarias e como produtora de matéria-prima para sua transformação industrial, sendo a transferência de excedentes do setor agrícola feita pela ação do complexo agroindustrial, que passa a comandar os processos de produção na agricultura.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

- 3) Ênfase do Estado enquanto promotor direto da modernização agrícola, embora sua ação esteja sujeita a contradições e conflitos.

No passado, esta atuação havia sido no sentido de manter a estrutura fundiária e a não-efetivação da política social desenvolvida para o setor urbano industrial no setor rural como forma de compensação pela extração do excedente via políticas cambiais favoráveis à indústria (Sorj, 1980).

"No âmbito do sistema político dominante, os dois grandes marcos legislativos que buscarão conter e canalizar os movimentos sociais no campo, serão o Estatuto do Trabalhador Rural e o Estatuto da Terra. O primeiro, promulgado em 1963, procura organizar o sindicalismo rural dentro das mesmas coordenadas do sindicalismo urbano, isto é, atrelando o sindicato ao Estado, proibindo ao mesmo tempo o direito de greve e colocando o Estado como árbitro nos conflitos de classes. O segundo, constituído por um conjunto de leis promulgadas sob o governo de Castelo Branco, estabelece medidas que aumentam o controle do governo central sobre a estrutura fundiária, impondo o imposto territorial, o cadastramento rural, fixando as normas de utilização das terras públicas e o direito de expropriação de terras privadas contra pagamento em bonos do governo, e, finalmente, aumentando a participação do governo nos esquemas de colonização, de cooperativismo e promoção da modernização do campo. O Estatuto da Terra, de certa forma mais avançado que o Estatuto do Trabalhador Rural, permanecerá... no papel, já que a relação de forças entre as classes bloqueará inclusive os mais tímidos intentos de reforma agrária".⁴⁷

No período pós-64, "a ação do Estado nesse contexto orienta-se para a modernização da agricultura, visando a integrá-la ao novo circuito produtivo liderado pela agroindústria

⁴⁷ SORJ, Bernard - Estado e Classes Sociais na Agricultura Brasileira - Zahar Editores - 1980 - pág 23/24.



de insumos e processamento de matéria-prima, ao mesmo tempo que mantém seu papel de estabilizador entre as necessidades do mercado interno e a pressão do mercado externo, e de gerador das condições infra-estruturais necessárias à expansão do conjunto do setor".⁴⁸ Mediante a possibilidade de aplicar uma reforma agrária parcial em certas regiões do país, Sorj distingue as seguintes fases de atuação:

- a) 1964 a 1969 - várias tentativas de avançar uma política de reforma agrária que não chegam a se cristalizar em políticas efetivas;
- b) 1970 a 1973 - proposta de reforma agrária substituída por programas localizados, orientados a resolver o problema fundiário em localidades específicas (PIN- PROTERRA), com ênfase na colonização amazônica e na promoção de projetos de colonização no Nordeste;
- c) 1973 a 1978 - preocupação com a distribuição de terras fica totalmente marginalizada, a política de colonização perde todo o peso, os novos programas para a agricultura possuem um caráter mais localizado, enfatiza-se a necessidade de criar propriedades com a extensão mínima necessária para desenvolver uma agricultura capitalizada.

Segundo Sorj, a atuação do Estado foi fundamental para as transformações da base técnica verificadas na última década: "Embora o processo de modernização da agricultura se tenha dado já em certas áreas com maior renda diferencial e níveis de acumulação desde antes de 1964, foi necessária a intervenção maciça do Estado para quebrar o antigo padrão de expan

⁴⁸ SORJ, Bernard - *ibid* - pág 69.


FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretária de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

são agrícola, fundado no uso extensivo de terra e força de trabalho para viabilizar a transformação das forças produtivas na agricultura brasileira. Se a pequena e média propriedade não eram capazes de gerar o excedente necessário para se capitalizar e ter acesso a uma tecnologia mais avançada, para a grande propriedade era mais lucrativo o uso extensivo da terra com força de trabalho barata.

O crédito subsidiado permitiu quebrar essa estrutura, viabilizando pela primeira vez a capitalização de certos grupos de pequenos e médios produtores e a modernização da grande propriedade. O Estado não somente viabilizou diretamente essa passagem, como, indiretamente, passou a assumir uma série de tarefas de apoio à modernização agrícola através do desenvolvimento de uma ampla infra-estrutura de serviços, pesquisa e assistência rural".⁴⁹

A necessidade desta atuação pró-modernização parece estar vinculada ao desenvolvimento da agroindústria brasileira, que Sorj vê como resultante de uma modificação na divisão mundial do trabalho, pois a periferia no seu conjunto passa a ser importadora de alimentos e os países avançados são os grandes exportadores de produtos agropecuários. A "agroindustrialização do centro" se caracterizou pelo desenvolvimento acentuado da indústria de tratores e maquinarias agrícolas, da indústria química de fertilizantes e pesticidas e produção de sementes e matrizes animais em centros avançados de pesquisa genética. É um ramo, portanto, dominado por multinacionais, apresentando a vantagem relativa para o capital de ser um ramo onde a empresa estatal geralmente não ocupa lugar importante. Por outro lado, "... a expansão do complexo agroindustrial no Brasil se fundamenta no próprio crescimento da produção agrícola, na medi

⁴⁹ SORJ, B. - *Estado e Classes Sociais na Agricultura Brasileira* - Zahar Editores - 1980 - pág 116.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estudos de Planejamento e Coordenação Geral

da em que esta cria o mercado necessário para a sua realização".⁵⁰

Esta conjunção de fatores determina uma gama de políticas destinadas à modernização agrícola, pois Veiga salienta que o desenvolvimento da agroindústria requer a existência de uma agricultura eficiente e de alta produtividade, produzindo em escala e qualidade apropriadas, em locais de fácil acesso e com pequena dispersão geográfica. "A preferência pela implantação de projetos agroindustriais deve portanto ser dirigida às regiões portadoras de tais características: condições de posse de terra bem definidas, predominância de propriedades de tamanho adequado, boa infraestrutura de capital social, elevada capacidade empresarial, fácil acesso a tecnologias modernas e eficientes, proximidade de importantes centros consumidores ou comerciais, e condições edafo-climáticas apropriadas à produção pretendida. Outra importante condição é a existência de experiência anterior bem sucedida com a cultura do produto e, mesmo com processamento de produtos agrícolas em geral".⁵¹

Vergara Filho (1980) enfatiza o caráter amplo e a diversidade de medidas a serem efetivadas em apoio ao desenvolvimento do setor agropecuário: necessidade de atenção às estradas vicinais, provimento de capacidade e condições ideais de armazenagem, irrigação, eletrificação rural, dotação de infraestrutura social, principalmente de saúde (pois sua falta tem sido fator de migração), trabalho de extensão e educação rural para o aprimoramento do produtor, crédito e pesquisa sobre insumos modernos e adequação em seu uso.

Dada a amplitude das medidas necessárias e o montante de recursos despendidos, não admira que exista um conflito

⁵⁰ SORJ, B. - *ibid* - pág 29.

⁵¹ VEIGA, Alberto - *Condicionantes do Desenvolvimento Agroindustrial* - in: *Revista de Economia Rural*, vol. 18, nº2, abr/jun 1980. pág 324.



de interesses subjacente à sua implementação. Segundo Mueller, dois grupos interagem na formulação das políticas agrícolas: "os planejadores da modernização", voltados primordialmente para o desenvolvimento urbano-industrial e para a modernização do país, versus os "planejadores da agricultura" que defendem políticas de interesse dos setores rurais. O poder relativo do primeiro grupo é muito maior, assim "as políticas agrícolas, que vem emanando da interação desses dois grupos, com a intervenção de outros setores, tendem a ser quantitativas, de curto prazo e baseadas em incentivos. Como os mais adaptados para reagir a essas políticas são os grandes agricultores comerciais, os efeitos de equidade perversos das mesmas tem sido substanciais. Estas políticas objetivam, porém, essencialmente aspectos de eficiência, as conseqüências distributivas das mesmas tendem a não ser consideradas no processo decisório".⁵² Além do mais, nem sempre os incentivos são sistemáticos e corretos, acarretando crises agrícolas, que deslocam o centro da atenção para a agricultura até que esta se recupere razoavelmente.

Segundo Bastos, a necessidade de mudança do padrão de expansão horizontal para vertical foi percebida face às crises de abastecimento no início da década dos 60, que persistiram até 1965. Além do mais, a extensividade implicaria num excessivo alongamento das linhas de suprimento, encarecendo o produto ao mesmo tempo através das despesas com transporte e dos custos de intermediação. O movimento de abril de 64 teria lançado as bases de uma reordenação política e institucional que bloquearia os canais de pressão dos trabalhadores urbanos ao mesmo tempo em que reafirmaria a exclusão dos trabalhadores rurais, conciliando industrialismo com conservadorismo agrário. Todavia, as reivindicações das elites rurais não foram plenamente atendidas, pois "a política fundiária deveria se basear na colonização de novas terras e na tributação progressiva das propriedades não enquadradas nos novos parâmetros de ocupação e

⁵²MUELLER, Charles C. - *Formulação de Políticas Agrícolas* - in: *Revista de Economia Política*; vol 2/1 - nº 5 janeiro/março 1982 - pág 120.



exploração expressos nos conceitos de módulo rural e empresa rural".⁵³ Assim, as linhas principais de política consolidadas no Estatuto da Terra foram: estímulo e promoção à empresa rural, definida como exploração racional em termos econômicos, desapropriação prioritária de áreas de tensão social e colonização racional de terras devolutas. Contudo, a prioridade dada à política econômica recessiva até 1967 colocou em cheque o projeto de modernização da agricultura, principalmente devido à pouca expansão do crédito, mesmo subsidiado. Portanto, a reforma na política financeira e a implantação de obras e serviços de infraestrutura lideravam a pauta de reivindicações das elites rurais, que percebiam a modernização como uma perspectiva de bons negócios e de reafirmação de sua autoridade e influência, mas também como uma imposição do próprio governo, via Estatuto da Terra. Contudo, a resposta de reforma agrária esboçada neste documento sofreu uma trajetória de esvaziamento, cujo fator fundamental foi a demonstração de que o projeto de modernização era efetivamente viável. Os fatos marcantes desta alteração são a reforma financeira de 1966, com reordenação do crédito agropecuário, e a política agrícola proposta pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento do governo Costa e Silva de 1967: "... o Estado assume para si, de maneira definitiva, a responsabilidade de transformar o latifúndio em empresa capitalista".⁵⁴ Um instrumento importantíssimo desta transformação foi o crédito subsidiado, através do barateamento do custo dos insumos modernos da produção. "Agindo como um intermediário entre a indústria e a agricultura, o governo reduz os preços dos insumos para a última e estimula a difusão do consumo ao mesmo tempo em que garante as vendas e a rentabilidade do setor industrial".⁵⁵ Além do mais, o crédito funciona também como o eixo de penetração e viabilização de uma série de políticas correlatas, que de uma forma ou de outra giram em torno

⁵³ BASTOS, Paulo Cesar - *Política Agrícola e a Modernização da Agricultura* - in: *Cadernos de Textos de Economia Brasileira* - FACE/UFMG - Belo Horizonte.

⁵⁴ WAGNER Neto, J.A. - *"Estado e Agricultura: Esboço de Interpretação"* - CPDA/EIAP/FGV - 1980 - citado in: Bastos, Paulo César - *op. cit.*, pág 16.

⁵⁵ BASTOS, Paulo César, *op. cit.*, pág 24.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

das agências locais do sistema financeiro.

Os efeitos perversos sobre as migrações da implementação destas políticas tem sido bem salientados na literatura:

- 1) Motta (1982), ao analisar o impacto do Proálcool em São Paulo, mostra que o programa está referenciado aos grandes produtores de açúcar, induzindo um aprofundamento no processo de capitalização do campo monocultor e concentrador, cuja característica de excludência em relação à pequena produção gera um fluxo migratório específico de pequenos proprietários (através da venda ou arrendamento de suas terras às usinas) e também de pequenos produtores arrendatários expropriados pelo avanço da cana. A incorporação de novas terras à cultura, se por um lado tende a eliminar a pequena produção de cana e de cereais, liberando população, por outro utilizará acentuadamente força de trabalho, em um período mais curto de tempo - a colheita - pelo menos enquanto não se generalizar o uso de máquinas colhedoras. O montante de força de trabalho requerido pela demanda da região é muito superior à reserva pré-existente, acarretando a importação de bôias-frias, com baixos níveis reivindicativos, o que atrasaria o processo de organização dos volantes na região;
- 2) Sorj (1980) coloca que "a política de incentivo à modernização da agricultura terminou se transformando numa política de concentração de terras, uma vez que a criação de infraestrutura e juros subsidiados determinou um processo de valorização das mesmas. No entanto, a relação inversa não existe: o processo de concentração de terras não significou necessariamente uma maior modernização da agricultura. O processo de concentração de terras, em especial nas zonas de fronteira, onde não funciona um aparelho estável de instituições do Estado burguês, adquiriu um caráter particularmente selvagem e especulativo... A política do Governo de favorecimento à modernização agrícola não é orientada diretamente para a eliminação da pequena produção, embora isso tenha ocorrido em determinadas circunstâncias. A modernização a



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

grícola determina, isto sim, uma transformação qualitativa das características da pequena produção"⁵⁶;

- 3) Segundo Bastos, a política cambial adotada na segunda metade da década dos 60 conduziu a um "viés exportador" da modernização, ao passo que a implementação da política de crédito através do sistema financeiro produziu concentração ao nível regional, beneficiando o Sul e Sudeste, ao nível de estratos de renda dos produtores, excluindo os pequenos produtores e de acordo com diferentes produtos agrícolas, (preferindo o autor substituir a dicotomia produtos de exportação/produtos para o mercado interno, geralmente adotada, pelo grau de integração agro-industrial atingido pelas diversas culturas, a nível sub-regional). Embora Bastos não se refira diretamente ao impacto destes efeitos sobre o trabalhador rural, mostra a relação entre a política agrícola implementada e os determinantes da expulsão rural, que outros têm salientado, principalmente através do seu caráter, excludente em relação à pequena produção (proprietários e não-proprietários) e do movimento de compra de terras que a disponibilidade de recursos creditícios subsidiados têm acarretado. Sobre este último ponto, salienta que "é de se notar que as áreas de maior concentração de crédito são também as áreas onde os preços da terra (principalmente aquisição e não-arrendamento) mais se elevaram no período recente".⁵⁷

⁵⁶ SORJ, B. - *op. cit.* 1980 - pág 116.

⁵⁷ BASTOS, Paulo César. *op. cit.*, pág 39.



2.3 Considerações finais:

O objetivo deste capítulo foi o de mostrar como a proposta atual de estudo se insere dentro de um contexto mais amplo de produção teórica e de formulação de políticas, no caso brasileiro. Para tanto adotou-se uma periodização pouco rigorosa em duas grandes etapas, cobrindo o primeiro quinquênio da década dos 70, que incorpora a herança da década anterior, e o segundo quinquênio, com prolongamentos no início da década dos 80. No último período, foram captadas duas vertentes de elaboração e percepção teóricas, de desdobramento próprio, porém interligadas e convergentes em suas conclusões principais.

A figura 1 busca sintetizar o primeiro período considerado, principalmente quanto à articulação de seus componentes e condicionantes, embora não seja auto-explicativa. A sistematização das abordagens teóricas no período foi bem simplista, devido ao intuito de não se perder a visão de conjunto na configuração da problemática migratória. Os principais resultados do período referem-se a:

- 1) Evidência da lacuna referente à inserção efetiva dos migrantes no meio urbano, principalmente quanto ao exame das hipóteses referentes aos mecanismos de adaptação;
- 2) Tendência à ênfase na investigação dos fatores de expulsão decorrentes da estagnação;
- 3) Elaboração de importantes premissas quanto à posterior formulação de políticas, sem respaldo teórico e/ou empírico, principalmente a associação entre migração e instabilidade política no meio urbano e a caracterização do processo migratório como sendo por etapas;
- 4) Reconhecimento da dimensão e expressão dos deslocamentos;



camentos populacionais brasileiros, ao nível in
terregional.

Em suma, a problemática migratória adotou uma pers
pectiva predominantemente rural o que, em certa medida, condi
cionou as elaborações teóricas posteriores. Além do mais, a te
mática deste relatório também favoreceu a concentração do foco
sobre as análises que investigavam o meio rural, embora pouco
se tenha produzido sobre o meio urbano, em relação direta como
fenômeno migratório. Esta herança prevaleceu no quinqüênio pos
terior, no qual a produção teórica e a formulação de políticas
teve forte preocupação com a busca de soluções rurais para
problemas urbanos. Em realidade, as premissas adotadas para a
concretização de uma política efetiva de redistribuição popula
cional acabaram conduzindo à preocupação com alternativas de
direcionamento de fluxos para novas áreas de fronteira agríco
la, com o intuito de absorver excedentes populacionais rurais
provenientes, em sua maioria, de áreas estagnadas economicamen
te. A figura 2 mostra a evolução do otimismo à frustração, pro
cedendo-se, enfim, a elaboração de uma solução alternativa de
redirecionamento dos fluxos nacionais, as cidades de porte mé
dio, cuja viabilidade ficou ainda por ser avaliada e testada.
Tal alternativa ressentia-se também da lacuna teórica e empíri
ca deixada pelo período anterior quanto aos mecanismos de
adaptação dos migrantes recém-chegados ao meio urbano. O resul
tado conclusivo desta vertente foi a negação concreta da conti
nuidade de atuação dos fatores de atração rural na fronteira
agrícola, em condições "ceteris paribus" estruturais, ou seja,
via expansão horizontal da atividade agrícola, que haveria a
tingido finalmente seus limites.

A última vertente teórica importante esboçada na fi
gura 3, enfatiza o processo de transformação agrícola e suas
conseqüências. As principais contribuições desta linha de in
vestigação foram:

- 1) Evidenciar os fatores de expulsão rural decorren
tes do processo de modernização, seja pela alteraç



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

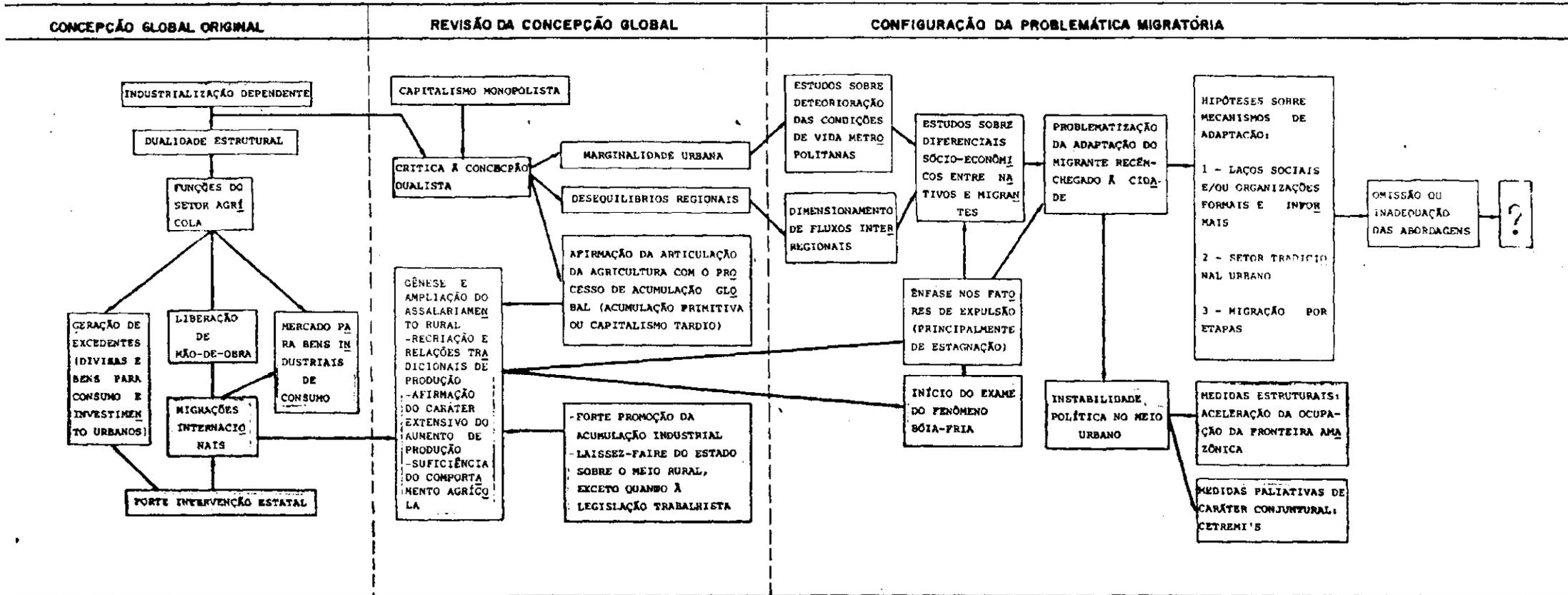
Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

ção nas relações de trabalho (ênfase da primeira fase) seja pelas transformações na base técnica e organizacional da atividade produtiva (ênfase da segunda fase);

- 2) Evidenciar as necessidades da transformação agrícola face ao desempenho de novas funções, ao lado das antigas, colocadas pelo sistema macroeconômico, sendo que a liberação de mão-de-obra perde o papel de destaque anterior (atingindo até o caráter de contradição);
- 3) Apontar caminhos viáveis de retenção de população rural via modernização da pequena produção familiar e geração de empregos pela ocupação de novas fronteiras "internas", respondendo parcialmente às apreensões deixadas pelo "fechamento da válvula de escape" da fronteira amazônica, captadas pela outra vertente.

Percebe-se pelo trajeto de investigação percorrido, que a elaboração de um marco teórico consistente sobre o processo migratório brasileiro ainda está em andamento, juntando peças de um mosaico constantemente abalado por transformações estruturais em suas bases o qual, todavia, está assumindo formas mais definidas em alguns segmentos. Para esta construção o presente projeto pretende contribuir, consolidando aspectos já delineados e hipotetizando formas de preenchimento de importantes lacunas existentes.

FIGURA 1
 ELABORAÇÃO E PERCEÇÃO TEÓRICAS SOB A FASE DE
 EXPANSÃO HORIZONTAL DA AGRICULTURA



Secretaria de Planejamento
 Coordenação Geral
 BIBLIOTECA

FIGURA 2
 ELABORAÇÃO E PERCEÇÃO TEÓRICAS SOB A FASE DE
 EXPANSÃO VERTICAL DA AGRICULTURA - PARTE A: ESTUDOS MIGRATÓRIOS

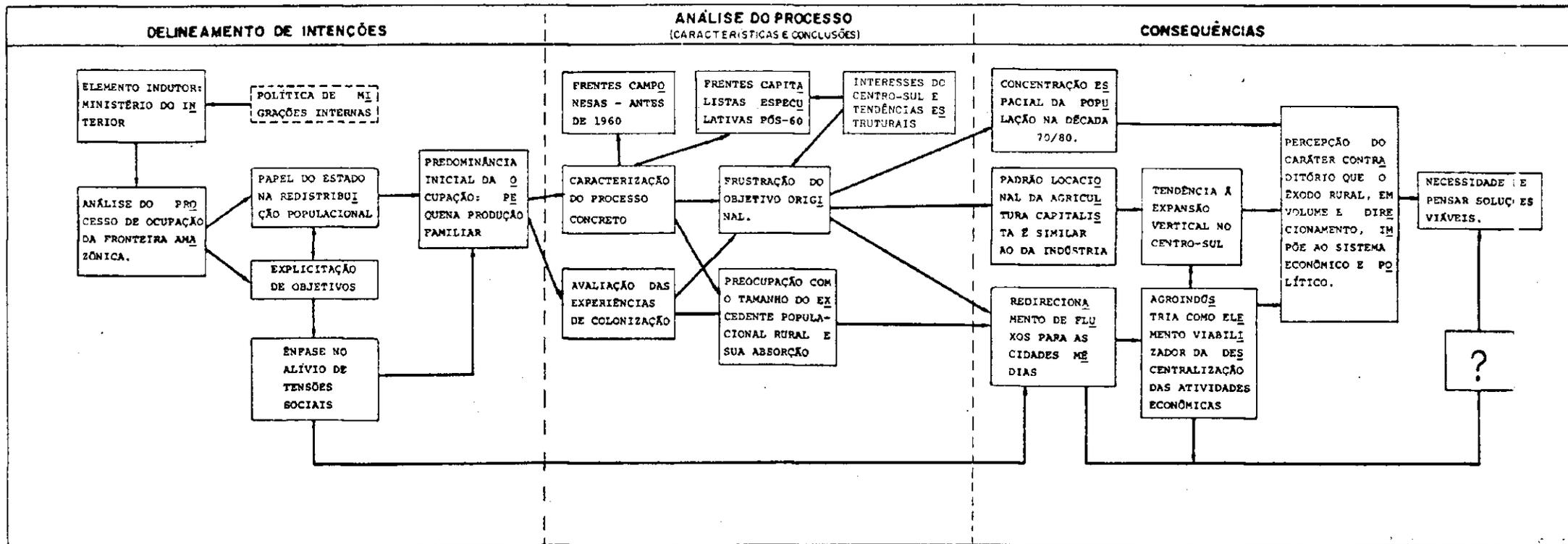
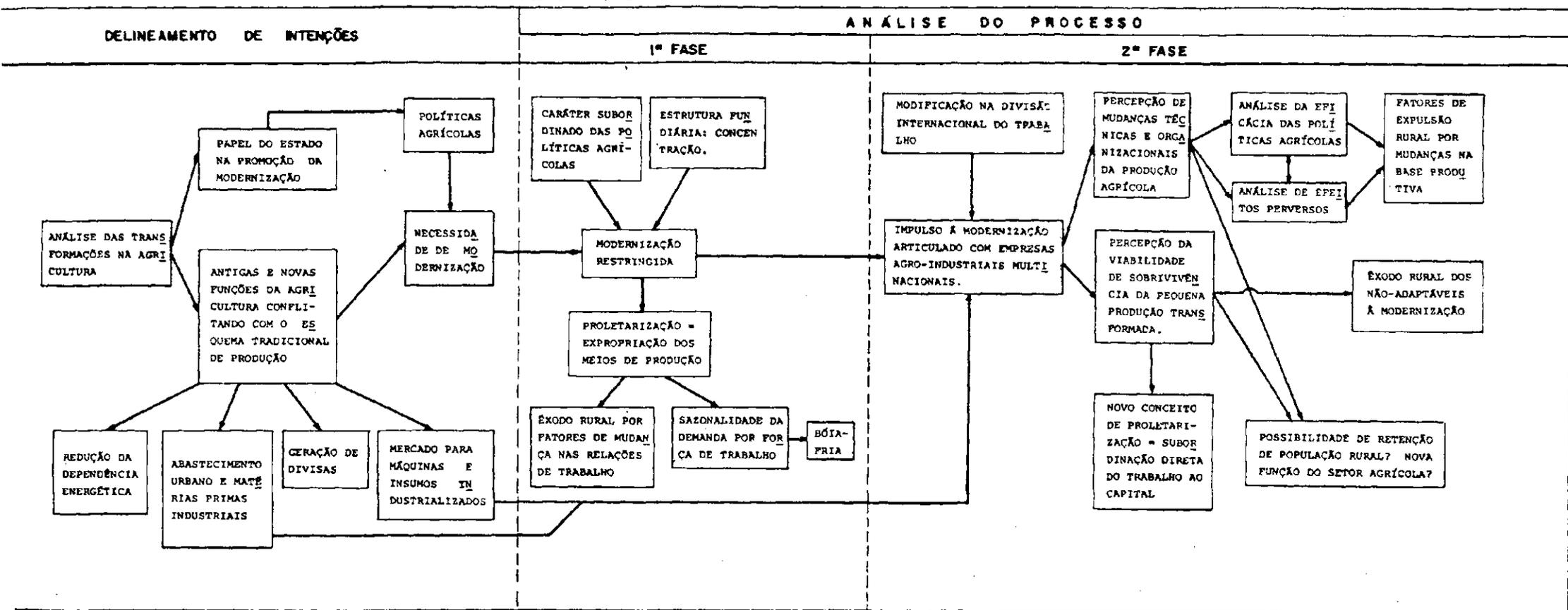


FIGURA 3
 ELABORAÇÃO E PERCEPÇÃO TEÓRICAS SOB A FASE DE EXPANSÃO
 VERTICAL DA AGRICULTURA - PARTE B: ESTUDOS SOBRE
 TRANSFORMAÇÃO AGRÍCOLA





3 METODOLOGIA

A condução deste relatório final sobre a primeira parte da pesquisa de Migração e Emprego nos Centros Intermediários, que privilegia os aspectos ligados ao meio rural, ou seja, os fatores de expulsão dentro da problemática do processo migratório, abrangeu diversas etapas de análise, cada qual exigindo caminhos metodológicos diferentes.

A partir da definição dos quatro centros intermediários a serem estudados, era preciso primeiro a delimitação de áreas de influência migratória de cada um deles, as quais seriam o universo de análise. O passo a seguir foi a caracterização destas áreas de influência migratória no que diz respeito à sua base econômica rural, feita exclusivamente sobre dados secundários. Desde que se conhece as limitações advindas da análise destes mesmos dados, foi realizada a seguir uma pesquisa de campo que pudesse vir a confirmar ou retificar a caracterização feita anteriormente. Essa pesquisa tinha ainda como um objetivo principal a verificação do comportamento, funcionamento e eficácia das diversas políticas dirigidas para o setor rural, implementadas em áreas com características diversas. Para essa visita à campo, foram delimitadas sub-áreas dentro de cada área de influência migratória, desde que se sabe não serem as mesmas homogêneas. As sub-áreas foram definidas buscando-se abranger os aspectos distintos convivendo em cada área, sendo selecionados municípios representativos das diversas tendências para serem visitados.

Neste capítulo encontra-se detalhada a metodologia utilizada em cada etapa da pesquisa.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

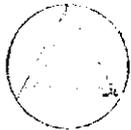
3.1 Delimitação das áreas de influência migratória dos Centros Intermediários

Tendo sido selecionados quatro Centros Intermediários, Varginha, Governador Valadares, Unaí e Uberlândia, como objeto de estudo desta pesquisa, procurou-se a seguir definir uma área adjacente aos mesmos que, quanto à aspectos migratórios, estivessem a eles ligados. Assim, a área de influência migratória dos Centros Intermediários foi definida como aquela que, sofrendo a atuação de fatores específicos de expulsão, contribuiu para o crescimento destes centros através da emigração, principalmente da população de baixa renda, mais vulnerável à atuação de tais fatores.

A área definida foi considerada como uma primeira aproximação, uma vez que o segundo bloco analítico da pesquisa, quando serão analisados os fatores de atração no processo migratório, um "survey" efetuado nas quatro cidades servirá como um teste para a confirmação ou não da área, podendo então esta ser modificada.

A delimitação das áreas levou em consideração as fontes de informação disponíveis e uma combinação entre elas, sendo umas priorizadas em relação à outras. Não se pôde contar então com os dados censitários para 1980, não disponíveis à época. As fontes de informação e a ordem como que foram sendo incorporadas são descritas a seguir:

- a) A primeira tentativa para a delimitação das áreas levou em conta as informações obtidas através de



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria do Estado do Planejamento e Coordenação Geral

uma pesquisa sócio-econômica conduzida pela Fundação João Pinheiro em 1980, quando da elaboração dos diagnósticos para o Programa de Centros Intermediários. Esta pesquisa se limitou à população de baixa renda das cidades consideradas, atendendo, portanto, aos requisitos da definição proposta de área de influência migratória.

Os municípios de procedência dos migrantes com menos de 20 anos de residência foram listadas para cada centro e posteriormente mapeados. A primeira aproximação da área de influência migratória foi determinada traçando-se um espaço contínuo em volta do centro, incluindo os municípios que, mesmo não aparecendo como procedência da população pesquisada, estivessem circundados por municípios que apareceram. Este é o caso de São José da Safira e Nacip Raydan na área de influência de Governador Valadares;

- b) a seguir, considerou-se os dados do Sistema de Informações sobre Migrações Internas (SIMI), que fornece o local de procedência das pessoas com menos de um ano de residência nos Centros Intermediários (Uberlândia, Varginha e Governador Valadares) que procuraram os serviços oferecidos pela Secretaria do Trabalho e Ação Social, para o período de janeiro a junho de 1982. Estas informações se referem não só aos migrantes recentes como também a pessoas que passam pela cidade e, por falta de recursos, demandam serviços tais como passagem de ônibus alimentação, alojamento, documentação etc. Não se sabe que representatividade têm estas informações com relação ao fluxo migratório total para os polos, contudo sua utilização justifica-se por se tratar de um importante indicador dos movimentos da população migrante em piores condições de vida.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

Foram mapeados os locais de procedência dos migrantes não provenientes dos pólos nacionais e regionais e de locais tradicionais de paradas nas rotas de migração nacional, como Feira de Santana na Bahia, que passaram por Governador Valadares. Este mapeamento foi utilizado em complementação a quele da pesquisa da Fundação João Pinheiro para o delineamento da área de influência migratória. Muitos municípios que se encontravam no interior da área definida anteriormente foram confirmados, outros foram agregados obedecendo sempre a intenção de se definir uma área contínua. (Não existem os dados do SIMI para Unaí);

- c) a terceira fonte de informação utilizada foi a Estrutura Espacial do Estado de Minas Gerais que define as áreas de influência do centro considerado. Os municípios que apareceram na área de influência migratória, não incluídos na estrutura espacial bem como aqueles incluídos na estrutura espacial e que não haviam aparecido nem nos dados da pesquisa da FJP nem nos do SIMI foram considerados à parte para decisão posterior a respeito de sua inclusão ou não na área de influência migratória dos centros.

Para esta decisão foram consideradas as informações de procedência dos migrantes em Centros Intermediários próximos (através de dados da pesquisa da FJP nestes centros) e um mapa rodoviário do Estado de Minas Gerais.

Esta decisão foi tomada da seguinte forma:

- Os municípios também sob a influência de outros centros com ligação rodoviária mais direta com os mesmos foram excluídos da área de influência migratória, como por exemplo, Iturama na área de Uberlândia;



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

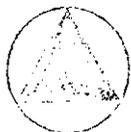
- Os municípios incluídos pela estrutura espacial, onde não se observa a influência do Centro considerado (pelos dados da FJP e do SIMI) mas se encontram sob a influência de outro centro e com melhores ligações com o mesmo foram também excluídos, como é o caso de Poço Fundo na área de Varginha;
- Os municípios incluídos na área de influência pela estrutura espacial que não se fizeram representar em nenhum Centro Intermediário, pela pesquisa da Fundação João Pinheiro ou pelos dados do SIMI, foram mantidos (como Guapê na área de Varginha) ou retirados (como Heliadora na área de Varginha) dependendo das ligações rodoviárias;
- Não foram considerados na área de influência migratória outros centros intermediários, mesmo quando se encontravam nesta área pela estrutura espacial ou pelos dados da pesquisa e/ou do SIMI.

A consideração de todos estes fatores trouxe em seqüência as áreas definidas e apresentadas na Introdução deste relatório e mapeadas segundo a figura . É em cima desta delimitação preliminar que se baseia toda a análise deste Bloco Analítico, devendo com a conclusão da pesquisa, ser confirmados ou não os seus limites.

3.2 Caracterização das áreas de influência migratória dos Centros Intermediários

Tendo sido delimitadas as áreas de influência migratória de cada centro intermediário foi feita a seguir a caracterização de cada uma delas tomando como fator de análise a base econômica rural da região.

Esta caracterização em um primeiro momento foi feita exclusivamente em cima de dados secundários, ou seja, pela análise de informações do IBGE, através do Censo Agrícola de 1960,



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

dos Censos Agropecuários de 1970 e 1975, e da Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário de 1980, além de dados fornecidos pela Produção Agrícola Municipal de 1980 e da Produção Pecuária Municipal também de 1980. No entanto é por demais conhecido de todos os problemas e limitações advindos da manipulação de dados secundários. Dificuldades estas que decorrem, entre outras, das diferenças na conceituação introduzidas a cada ano tornando a comparação de certas variáveis não totalmente satisfatórias. A própria inclusão de algumas variáveis não privilegiadas em censos anteriores torna impossível a análise de uma série temporal. Não bastasse essa precariedade dos dados disponíveis, tem-se que levar em conta a complexidade das relações de produção e trabalho no campo, o que torna sua análise bastante complicada, ainda mais quando se busca uma quantificação destas relações. Assim é que, posteriormente a essa análise dos dados secundários, uma pesquisa de campo foi efetivada buscando, entre outras coisas, avaliar a veracidade ou não das características levantadas. Vamos nos ater neste momento às considerações a respeito da caracterização baseada nos dados secundários, deixando a pesquisa de campo para um detalhamento no item seguinte.

A caracterização da base econômica rural das áreas de influência migratória dos quatro centros estudados procurou identificar a evolução de variáveis fundamentais da estrutura econômica rural no período 60/80 e posicioná-las comparativamente entre si e em relação ao comportamento médio estadual. As variáveis consideradas foram agrupadas de tal modo que nos dessem a conhecer aspectos referentes a: estrutura fundiária, pauta produtiva predominante, padrão tecnológico utilizado e composição do pessoal ocupado:

a) Estrutura fundiária

O exame da estrutura fundiária tomou como conceito básico o estabelecimento que é o adotado pelo IBGE nos Censos Agropecuários. Uma outra fonte de dados o INCRA, através



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral

do Recadastramento dos Imóveis Rurais de 1972 (e sua atualização em 1976) toma como unidade pesquisada o imóvel rural. Existe uma diferença básica entre esses dois conceitos. O imóvel rural é definido como um "prédio rústico de área contínua, formado por uma ou mais parcelas de terra, pertencentes a um mesmo dono, que seja ou possa ser utilizado em exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial" (Estatísticas Cadastrais /1, p. IX), ou seja, é uma unidade de propriedade. Já o estabelecimento conforme definido pelo IBGE, mesmo sofrendo algumas alterações na sua conceituação, principalmente em 1975 em relação aos anos anteriores, se refere a uma unidade de administração da exploração agropecuária, ou seja, uma área contínua (sendo que 1975 esta pode ser não confinante) onde se processe exploração agropecuária, sujeita a uma única administração. Assim portanto as áreas arrendadas ou cedidas em parceria são consideradas como estabelecimentos distintos pelo conceito do IBGE, mas contados como um só imóvel rural de acordo com o INCRA. Também uma propriedade inexplorada é um imóvel rural mas não é um estabelecimento.

Dadas as características próprias de cada um dos conceitos e tendo em vista o objetivo proposto, tomou-se o estabelecimento como objeto da análise. Pretendeu-se com a caracterização das áreas, o conhecimento do que era produzido, como era produzido e por quem era produzido, assim interessava-se não pelo proprietário da terra, mas por aquele que realmente produzia, ou seja, aquele que detinha a posse da terra.

Tendo-se decidido pela utilização do conceito de estabelecimento, o aspecto seguinte que a ser investigado foi o problema das alterações na sua conceituação introduzidas durante o período. Embora os problemas não possam ser sanados, eles devem ser levantados para evitar uma interpretação simplista dos dados disponíveis. (Ver o anexo 1).



As variáveis consideradas na caracterização da estrutura fundiária foram as seguintes: a distribuição dos estabelecimentos segundo grupos de áreas, seus tamanhos médios, as tendências de concentração/desconcentração no período, a incorporação de novas terras ao processo produtivo, as formas de apropriação de terras incorporadas segundo a condição do produtor e as possíveis transferências entre grupos de produtores.

b) Pauta Produtiva

A caracterização da pauta produtiva das áreas de influência foi empreendida em dois níveis: o primeiro enfocando o comportamento evolutivo de utilização das terras, com detalhamento sobre o estoque de bovinos e as áreas das principais culturas, o segundo visando estabelecer a importância relativa de determinados produtos no Valor da Produção Agropecuária Regional e Estadual em 1975.

O uso das terras foi tratado inicialmente através de categorias mais gerais, para as quais se tem menos problemas de comparabilidade intercensitária, procedendo-se a um posterior detalhamento para alguns produtos específicos em termos de sua utilização de área produtiva.

Estas categorias mais gerais foram: lavouras permanentes, lavouras temporárias, pastagens naturais, pastagens artificiais, matas naturais, áreas reflorestadas, terras incultas e terras improdutivas.

As categorias de uso do solo não são suficientes para mostrar a relevância de determinados itens para definir a pauta produtiva regional. Para tanto, foram complementadas pela análise da composição do Valor da Produção Agropecuária em 1975.

Estas informações sobre o Valor da produção só existem para 1970 e 1975, e foram examinadas apenas no ano de 1975,



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

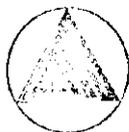
dado que o confronto entre 1970 e 1975 levaria a problemas referentes à necessidade de inflacionar os valores nominais levando em conta possíveis mudanças de preços relativos no decorrer do período.

c) Padrão Tecnológico

Para a configuração do caráter "moderno" ou "tradicional" da base econômica rural das áreas de influência migratória foram examinados indicadores referentes ao uso dos chamados insumos modernos e ao acesso a fontes externas de financiamento do processo produtivo e dos investimentos, uma vez que estes requisitos são importantes para discernir orientações para o mercado nacional e internacional versus subsistência da atividade agropecuária regional.

A apreensão do uso de insumos modernos foi feita através da consideração de indicadores referentes ao emprego de tratores e arados, tipo de força utilizada, uso de fertilizantes e irrigação, isto para 1960, 1970 e 1975. O resultado da utilização de insumos modernos em termos de difusão e intensidade foi analisado levando-se em conta a produtividade por hectare das principais culturas em termos do uso do solo, ou seja, arroz, milho, feijão e café, no período 60/80. Já os indicadores sobre tecnologia utilizada na pecuária foram a relação cabeças por hectare de pastagens para dar idéia do caráter intensivo ou extensivo da atividade em seus graus variados, e os dados de produtividade leiteira (1000 litros de leite por vaca ordenhada ao ano). Os dados de produtividade para 1960 foram retirados respectivamente da Produção Agrícola Municipal e Produção Pecuária Municipal.

Quanto aos indicadores sobre o padrão de investimentos e formas de financiamento, as informações se limitam aos anos de 1970 e 1975.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

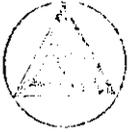
Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

d) Pessoal Ocupado

O último aspecto a ser abordado na caracterização e que é, em parte, resultante dos demais anteriormente considerados, é o montante e a composição do pessoal ocupado nas atividades agropecuárias.

A este respeito existem informações sobre pessoal ocupado nos estabelecimentos na data de referência dos censos, sendo estas datas 19 de setembro de 1960, 31 de dezembro de 1970, 31 de dezembro de 1975 e 31 de dezembro de 1980. Os problemas concernentes a esta data, para a apreensão do montante e para fins de comparabilidade intercensitária, são:

- A consideração de um único dia (supostamente coincidente com a data de fechamento do balanço contábil do ano, nos três últimos censos), que pode ser atípico quanto ao uso de trabalho temporário, mas que, ao mesmo tempo, evita dupla contagem;
- A data de 19 de setembro em 1960 é a mesma do Censo Demográfico daquele ano, sendo, segundo o calendário agrícola, um mês dedicado ao preparo do solo, com o início de semeadura e plantio no decorrer de setembro para os principais cereais (arroz e milho), pouca atividade no feijão (apenas preparo de solo pouco intenso da safra das águas) e final de colheita no café, com preparação de solo (o que no caso de lavoura permanente não é o mais importante) e reduzidos tratos culturais. Em suma, esta data não pode ser considerada como de uso máximo de mão-de-obra durante o ano agrícola;
- A data de 31 de dezembro, utilizada nos censos seguintes, corresponde a colheita da safra do feijão das águas, semeadura e tratos culturais do milho, semeadura e tratos culturais no café, final de se



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

meadura e tratos culturais no arroz, sendo talvez um período no qual se use mais mão-de-obra do que em setembro, ressalvando-se a questão da tecnologia utilizada no processo do solo (pois se fôr mediante incorporação de terras novas à área de lavouras, o desmatamento e limpeza manuais, caso não se use a queimada, requerem muita mão-de-obra, o que não ocorre mais posteriormente);

- Em suma, em termos do calendário agrícola, as datas de referência adotadas não são de picos de demanda, o que talvez afete a expressão do trabalho temporário, subestimando-o. A este respeito, a data de 31 de dezembro parece ser um pouco melhor para a sua apreensão do que no início de setembro.

Os indicadores analisados se referem à evolução do pessoal ocupado nos estabelecimentos, que são todas as pessoas que na data do Censo participavam das atividades do estabelecimento, e à composição deste pessoal, que seria: responsável e membros não remunerados da família, empregados (temporários e permanentes) e parceiros. Aqui entra um fator que pode mascarar a efetiva utilização de mão-de-obra: o uso de serviços de empreitada. Refere-se a execução de serviços prestados aos estabelecimentos, para os trabalhos de plantio, colheita, tratos culturais, limpeza de pasto e outros, mediante a contratação com terceiros, sob cujas responsabilidades ficavam o fornecimento de pessoal e/ou equipamentos para a realização das tarefas ajustadas. Com isso um grande número de estabelecimentos, que contratam serviços de empreitada pode afetar, e muito, o montante de empregados informados pelo Censo, desde que as informações disponíveis não discriminam o número de pessoas que prestam tais serviços só sendo identificados as atividades contratadas, como limpeza de pasto, plantio, tratos culturais colheita e outros.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estudo do Planejamento e Coordenação Geral

3.3 Pesquisa de campo

Paralelamente à caracterização das áreas de influência migratória, estava sendo desenvolvido um estudo dos fatores intervenientes no meio rural. Foram visitados órgãos e instituições ligados à problemática rural, tais como, Emater, Camig, Casemg, IBDF, IBC, Banco do Brasil etc, em Belo Horizonte e analisados políticas e programas dirigidos a essa área, como política de preços mínimos, de crédito e comercialização, políticas e programas na pecuária, no reflorestamento, no café etc, e a problemática da legislação trabalhista no campo. A complementação deste estudo exigia uma visita local e entrevistas junto a informantes-chaves além dos próprios órgãos e instituições visando aprender "in loco" a sua implementação, eficácia e o impacto diferenciado que poderia ser sentido em áreas com características diversas. Essa viagem teria ainda como objetivo a checagem e complementação das informações obtidas através da análise dos dados secundários quando da caracterização das áreas.

A caracterização das áreas, tal como ela foi conduzida, levou ao conhecimento da região como um todo, supondo uma homogeneidade interna às mesmas. Sabe-se porém que este não é o caso. Assim, a visita a campo tornou necessária a delimitação de sub-áreas, se não homogêneas, pelo menos apresentando certa tendência evolutiva semelhante de suas variáveis. A pesquisa local devia então privilegiar municípios representantes de cada uma dessas sub-áreas, procurando levar em consideração condutas e impactos diferenciados dentro da região, para assim ter-se uma melhor visão do seu comportamento como um todo.

3.3.1 Delimitação das sub-áreas

Para a delimitação das sub-áreas foram calculados indicadores para todos os municípios de cada área, agrupados e analisados segundo características distintas. Estes indicadores foram tomados com base nos dados censitários de 1960, 1970, 1975 e 1980 e nos dados da Produção Agrícola Municipal



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

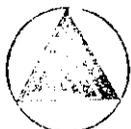
Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

e Produção Pecuária Municipal de 1980.

Os indicadores foram calculados obedecendo a mesma subdivisão no que se refere à aspectos distintos dentro da estrutura econômica do meio rural utilizada quando da caracterização das áreas como um todo, ou seja: estrutura fundiária, pauta produtiva, padrão tecnológico e pessoal ocupado, além de indicadores referentes à aspectos demográficos.

Foram os seguintes os indicadores analisados:

- a) Estrutura Fundiária - Tamanho médio dos estabelecimentos;
- b) Pauta Produtiva - Participação dos produtos no Valor da Produção Agropecuária em 1975; Valor médio da produção agropecuária por estabelecimento em 1975; Participação das lavouras permanentes e temporárias no total da área dos estabelecimentos;
- c) Padrão Tecnológico - Número de tratores por 1000 ha de área cultivada; Número de bovinos por ha de pastagens; Produção de leite por vaca ordenhada; Produtividades das principais lavouras temporárias e permanentes (milho, arroz, feijão e café);
- d) Pessoal ocupado - Número médio de pessoal ocupado nos estabelecimentos que contratam mão-de-obra; Taxa anual de crescimento do pessoal ocupado; Participação do pessoal ocupado, segundo sua composição (responsável e membros não remunerados da família, empregados permanentes e temporários, e parceiros) no total de pessoal ocupado; Percentagem de estabelecimentos sem pessoal contratado;
- e) Aspectos demográficos - Saldos líquidos migratórios rural, urbano e total; Taxas líquidas de mi



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

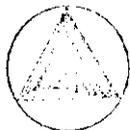
gração rural, urbana e total (ambos ponderados pelas populações total, urbana e rural).

As considerações sobre problemas conceituais são as mesmas levantadas quando da caracterização das áreas, como um todo, para cada grupo de indicadores.

Quanto a consideração da delimitação das sub-áreas, foi levada em conta a posição e evolução de todos os indicadores listados, tomados relativamente a cada área de influência. Com isso, quer-se dizer que um valor considerado alto para os padrões da área de Governador Valadares, pode ser baixo para Uberlândia.

Assim os valores de cada indicador foram divididos em tercís, e considerados altos, médios ou baixos de acordo com a possibilidade de influírem e/ou de comprometerem o processo migratório no campo, na seguinte relação: a inclusão no tercil considerado baixo, suporia a presença de certas condições que deixariam esperar a existência de um maior contingente sujeito ao processo migratório e com menores chances de conseguirem sobreviver no campo. Isto é, seria característico de uma economia mais estagnada relativamente a área. Seriam por exemplo os que apresentassem os menores tamanhos médio de estabelecimentos, baixos valores da produção agropecuária, pequeno uso de tecnologia moderna, baixa produtividade, baixa média de pessoal contratado por estabelecimento, grande proporção de responsável e membros não remunerados da família etc. Em contrapartida os valores incluídos do tercil considerado "alto" seriam característicos de uma economia relativamente mais moderna, aonde provavelmente, os que ainda permanecem no campo tenham melhores chances de aí sobreviverem.

Tendo sido os indicadores classificados em tercís, promoveu-se a seguir para cada município uma análise dos mesmos procurando agrupar municípios que apresentassem certas características, dando ponderação diferenciada a cada grupo de indicadores. Os indicadores de pauta produtiva receberam a



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

maior ponderação seguidos pela estrutura fundiária, padrão tecnológico e pessoal ocupado. Não foi possível porém a definição de áreas homogêneas, uma vez que nem sempre se conseguiu identificar padrões para certos indicadores, sendo esses os que foram considerados com menor peso. Assim a delimitação das sub-áreas se deu principalmente em função de sua pauta produtiva, sendo denominadas, em Varginha, Uberlândia e Governador Valadares, de acordo com a atividade predominante, por exemplo, sub-área de pecuária de corte, de café etc. Em Unaí apesar da área apresentar uma pauta produtiva mais diversificada, tendo cada município tendência a se especializar em determinada atividade, como reflorestamento em João Pinheiro, a definição das sub-áreas tendeu a evidenciar um certo padrão de comportamento em municípios com relativamente alto ou baixo valores da produção agropecuária.

3.3.2 A escolha de municípios das sub-áreas para a pesquisa de campo

A partir da delimitação das sub-áreas, foi feita a escolha de municípios que viriam a ser visitados. De cada sub-área foram selecionadas um ou mais municípios, afim de que, como resultado da pesquisa de campo, se pudesse chegar ao conhecimento do comportamento de diversas variáveis dentro da área como um todo, tendo-se a visão de suas várias partes. Assim, dependendo do número de municípios que compunham a sub-área e/ou de um certo grau de homogeneização interna, foram escolhidos aqueles, em cada sub-área, que seriam visitados.

Foram os seguintes os municípios selecionados e sua respectiva sub-área:

- a) Área de Varginha - Varginha, São Gonçalo do Sapucaí, Ilcínea e Carmo do Rio Claro (sub-área de pecuária e café);
- Alfenas, Campos Gerais e Nepo



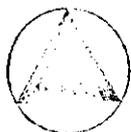
- muçeno (sub-área de café e lavouras temporárias);
- Alterosa e Cordislândia (sub-área de pecuária leiteira e lavouras temporárias);
- Serrania (sub-área de economia mais diversificada);

- b) Área de Uberlândia - Araguari (sub-área de pecuária de corte);
- Ipiacú e Prata (sub-área de pecuária de corte e lavouras temporárias);
 - Capinópolis, Ituiutaba e Tupaciguara (sub-área, de lavouras temporárias);
 - Monte Carmelo (sub-área mista);
 - Patrocínio e Uberlândia (casos especiais);

c) Área de Governador

- Valadares - Governador Valadares, Campanário e Resplendor (sub-área de pecuária de corte);
- Caratinga, Alpercata, Tarumirim, Gonzaga e Mantena (sub-área de lavouras);
 - Guanhães, Pocrane, São Pedro do Suaçuí, Central de Minas e Virgíópolis (sub-área mista);

- d) Área de Unaí - Unaí, João Pinheiro e Paracatu (sub-área com altos valores da produção agropecuária);
- Buritis e Bonfinópolis de Minas (sub-área com baixos valores da



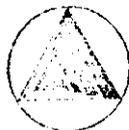
produção agropecuária).

3.3.3 A pesquisa de campo e problemas na sua condução

Tendo em mãos a caracterização das áreas, a delimitação das sub-áreas, e do lado do estudo das políticas, o seu levantamento teórico e as principais questões que necessitavam de checagem em campo, partiu-se para a pesquisa local.

A pesquisa de campo, no sentido de averiguar a importância da política agrícola na evasão populacional da área rural das quatro regiões em estudo, englobou questões referentes não só a problemática atual mas também sua evolução a partir de 1960. Aos informantes foi solicitado um esforço de memória para localizar no tempo, que medidas ocasionaram impacto na área rural do município, e como este impacto havia se traduzido em maior ou menor absorção de mão-de-obra. A ênfase foi colocada na política de crédito, inclusive os programas especiais, na política de preços mínimos e comercialização. Além desse aspecto ligados políticas agrícolas, foi beneficiado também o problema da legislação trabalhista e de sua propalada "extensão" ao meio rural e conseqüentes alterações que poderia ter acarretado quanto às relações de trabalho. Embutido em toda essa problemática está a caracterização de cada área em questão, e as observações que iam sendo obtidas em campo continham ao mesmo tempo elementos que vinham contribuir para a confirmação ou não da tendência esboçada através dos dados secundários.

A pesquisa foi conduzida em cima de roteiros de entrevista e/ou questionários abertos dirigidos a informantes chave. Estes foram: o prefeito do município, os presidentes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, do Sindicato Rural e das Cooperativas e técnicos de todas as instituições públicas orientadas para o atendimento à área rural, tais como EMATER, Banco do Brasil, CAMIG, CASEMG, IEF, IBC, IESA, Ruralminas, EPAMIG e outros. Na sua efetivação não raro participaram também das entrevistas outras pessoas e técnicos ligados ao meio rural, podendo-se afirmar que embutido nas respostas encontra-se mui



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

tas vezes o testemunho de grandes, médios e pequenos proprietários, secretários, tesoureiros, chefes de gabinete, ex-prefeitos, vereadores e líderes locais.

Em termos gerais pode-se dizer que os prefeitos, em sua maioria, apresentam ligações profundas com o meio rural, não só devido a sua importância como reduto eleitoral mas por serem muitas vezes proprietários ou ex-proprietários rurais, comerciantes de produtos agrícolas ou outras atividades ligadas ao meio rural. Além deste conhecimento, muito importante para a pesquisa, sua colaboração quanto a indicações de nomes a serem procurados e fornecimento de matérias escritas, elaboradas para orientar sua administração, foram extremamente importantes.

Quanto aos técnicos das instituições, o interesse em relatar sua experiência de trabalho, de certa forma, superou a expectativa que se tinha. Em qualquer instituição que se chegasse foi possível a obtenção das mais variadas informações ou análises solicitadas.

É inegável que problemas surgiram quando da condução da pesquisa. Problemas esses que podem ser divididos em dois grupos principais:

a) Problemas relacionados com a rapidez da visita

A solução destes problemas dependeria de uma maior permanência em cada cidade, inviável tanto em função do número de cidades a serem pesquisadas como da extensão das quatro áreas de influência. Tais dificuldades seriam:

- 1- Identificação do informante: nas instituições com maior número de funcionários o critério utilizado para a seleção do informante foi uma combinação entre o tempo de permanência no município (preferindo-se o mais antigo) e o cargo exercido (por exemplo, entre o gerente geral e o gerente da carteira agrícola do Banco do Brasil, preferia



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

se o segundo). Na prática tal critério nem sempre levou à seleção da pessoa com melhores informações críticas à respeito do assunto. Vale dizer entretanto, que esta descoberta foi feita, em geral, através da introdução, na entrevista, daquele informante em melhores condições para fornecer as informações solicitadas;

- 2- Localização do informante: este problema foi encontrado em quase todas as cidades, principalmente quando as instituições tinham um número pequeno de técnicos, que, no caso, seria agravado se a natureza do trabalho exigisse visitas a campo (como no caso da EMATER), ou quando se tratava de cidades pequenas estreitamente ligadas a uma maior, sendo esta a sede regional da instituição, levando os técnicos a frequentes viagens entre uma e outra cidade.

Cargos como a presidência dos Sindicatos Rurais e Cooperativas são exercidas, em geral, por produtores rurais com múltiplas atividades, dificultando assim sua localização em um determinado local e hora.

- 3- Identificação com o informante: esta identificação se refere ao melhor tipo de abordagem no sentido de adquirir a confiança do informante e, ao mesmo tempo, encontrar a linguagem mais adequada para exprimir a necessidade e importância da informação solicitada;

b) Problemas relacionados com o período de referência

Tais problemas são de difícil solução, uma vez que seria necessário um esforço muito grande por parte dos informantes e pesquisadores e um número enorme de entrevistas para a total reconstituição do impacto das políticas nas duas décadas



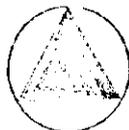
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria do Estado do Planejamento e Coordenação Geral

das consideradas (1960 e 1970). Grande parte dos entrevista dos apresentaram informações fragmentadas; contudo, tal fato foi de certa forma previsto: constituía uma informação impor tante, em termos de representatividade, a simples menção de uma determinada política, por mais incompleta que fosse a resposta.

Contudo, alguns problemas específicos devem ser men cionados:

- 1- Transferência de técnicos - algumas instituições usam sistematicamente a política de transferência de técnicos de uma cidade para outra como uma for ma de promoção (no caso de cidades menores para maiores ou de uma região para outra) ou para evi tar a interferência no trabalho de ligações parti culares de amizade ou parentesco desenvolvidas com o correr do tempo. Esta medida prejudicou a loca lização de técnicos mais antigos principalmente nas cidades menores, longe de um centro importan te e sem ligações por estradas asfaltadas;
- 2- Tempo da instituição no município - algumas insti tuições tiveram o número de escritórios locais ampliadas muito recentemente, enquanto outras, co mo o IESA (Instituto Estadual de Saúde Animal), só foram criadas na década de 1970. Este proble ma também é mais frequente nas cidades menores e em regiões mais novas como é o caso de Unaí. As sim, a não ser que o técnico seja natural do pró prio município, suas informações se limitam a um passado recente;
- 3- Idade dos técnicos - Grande parte dos técnicos que trabalham nas instituições visitadas, princi palmente naquelas vinculadas à assistência técni ca, nasceram na década de 1950/1960. Na região de Unaí, por exemplo, raramente são encontrados téc nicos com idade superior a 30 anos. Esta limita



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

ção reduz o horizonte temporal no que diz respeito a informações baseadas na própria observação: estas, em geral, são "por ouvir dizer". O problema se agrava ainda mais quando a origem do entrevistado não é o município em que trabalha. Deve-se lembrar ainda que os técnicos mais novos, em início de carreira, são mais frequentemente admitidos para trabalhar em cidades menores mais afastadas dos grandes centros.

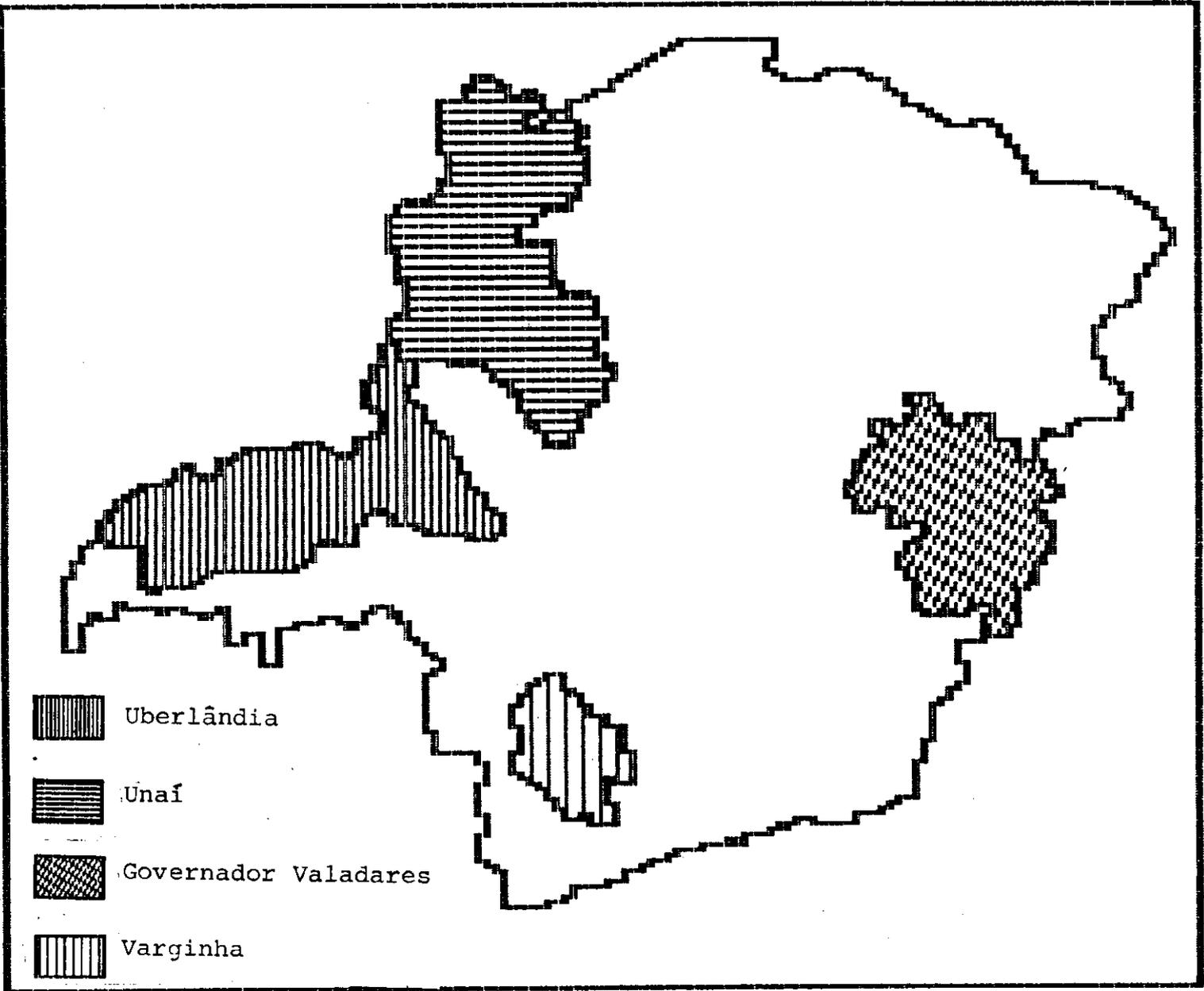
Apesar dessas limitações e da tendenciosidade em enfatizar o impacto de medidas recentes, informações importantes foram obtidos em campo. A partir de então a próxima etapa da pesquisa foi a incorporação destes novos dados aos conhecimentos previamente acumulados.

Procurou-se primeiro a sumarização das informações recolhidas em campo através de uma caracterização das subáreas. Tomou-se as conclusões à respeito de cada uma delas para então ter-se uma visão do comportamento da área de influência migratória como um todo. Tendo esse estudo em mãos, passou-se à complementação da caracterização das áreas e a ligação de cada uma delas com os aspectos referentes à implantação das políticas, buscando uma interpretação dos movimentos migratórios.

Secretaria de Planejamento
e Coordenação Geral
BIBLIOTECA

MAPA 1

ÁREAS DE INFLUÊNCIA MIGRATÓRIA DOS CENTROS INTERMEDIÁRIOS

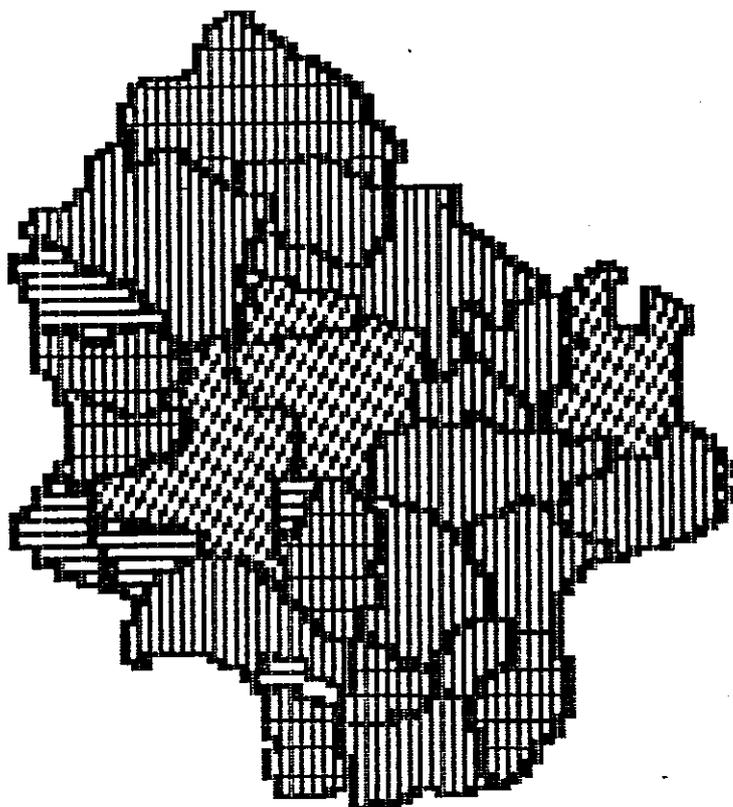


Fonte: DP III/FJP.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

MAPA 2
SUB-ÁREAS
REGIÃO DE INFLUÊNCIA DE VARGINHA



SUB-ÁREAS



Pecuaría e Café



Café e Lavoura Temporária



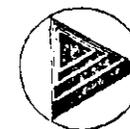
Pecuaría Leiteira e Lavoura
Temporária



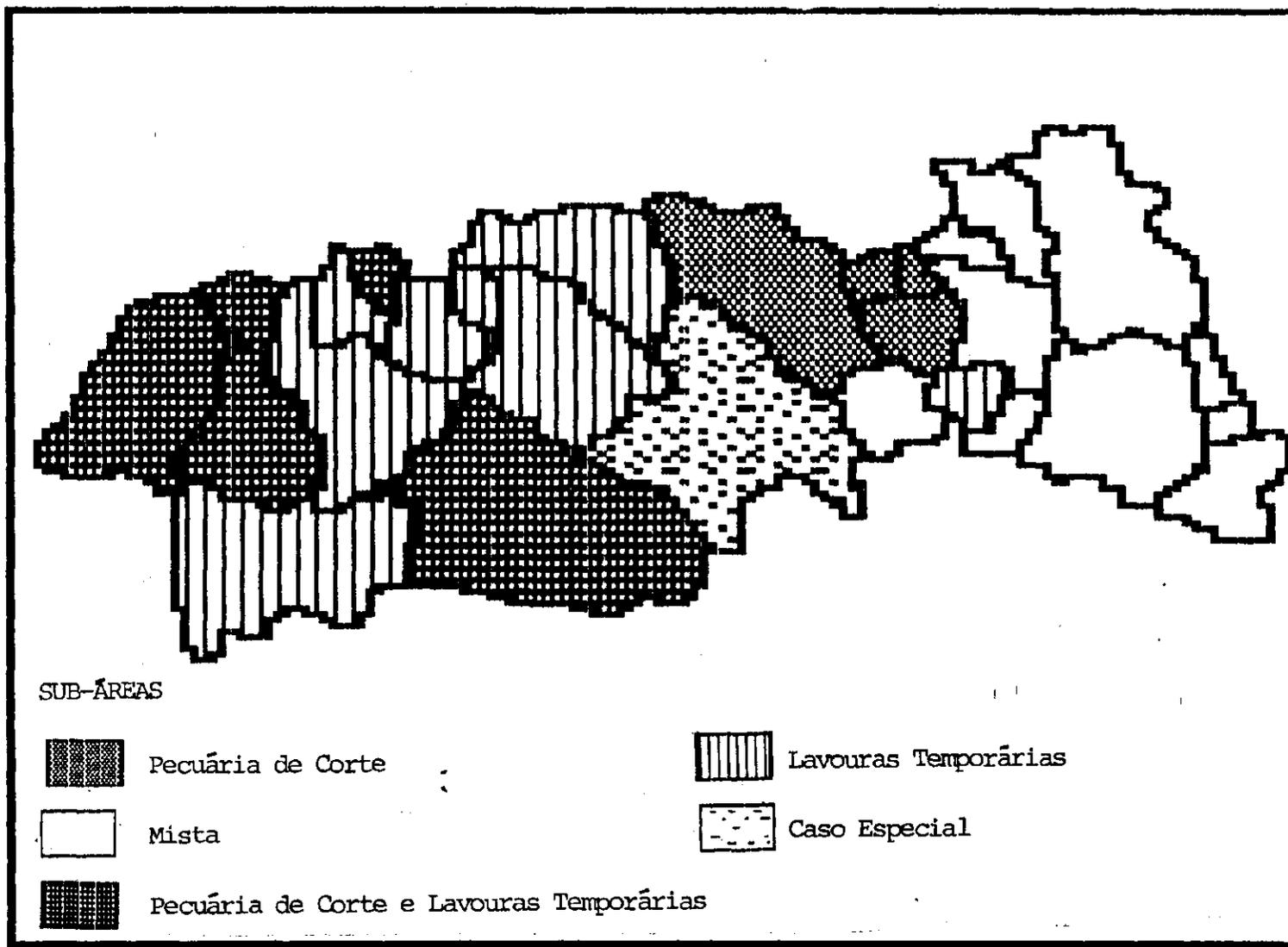
Economia Mais Diversificada

Fonte: DP III/FJP.

MAPA 3
SUB-ÁREAS
REGIÃO DE INFLUÊNCIA DE UBERLÂNDIA



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral



Fonte: DP III/FJP.



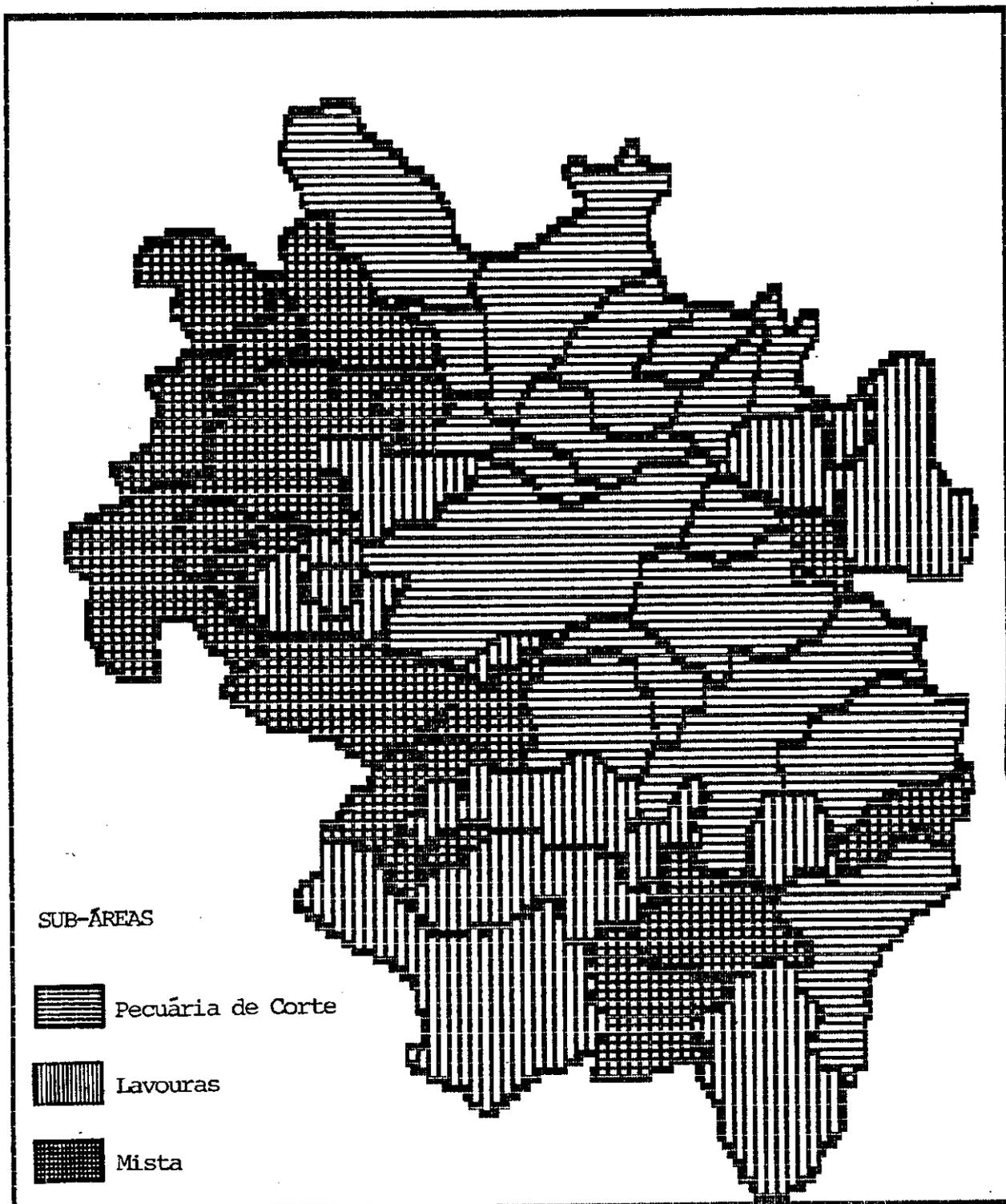
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

MAPA 4

SUB-ÁREAS

REGIÃO DE INFLUÊNCIA DE GOVERNADOR VALADARES



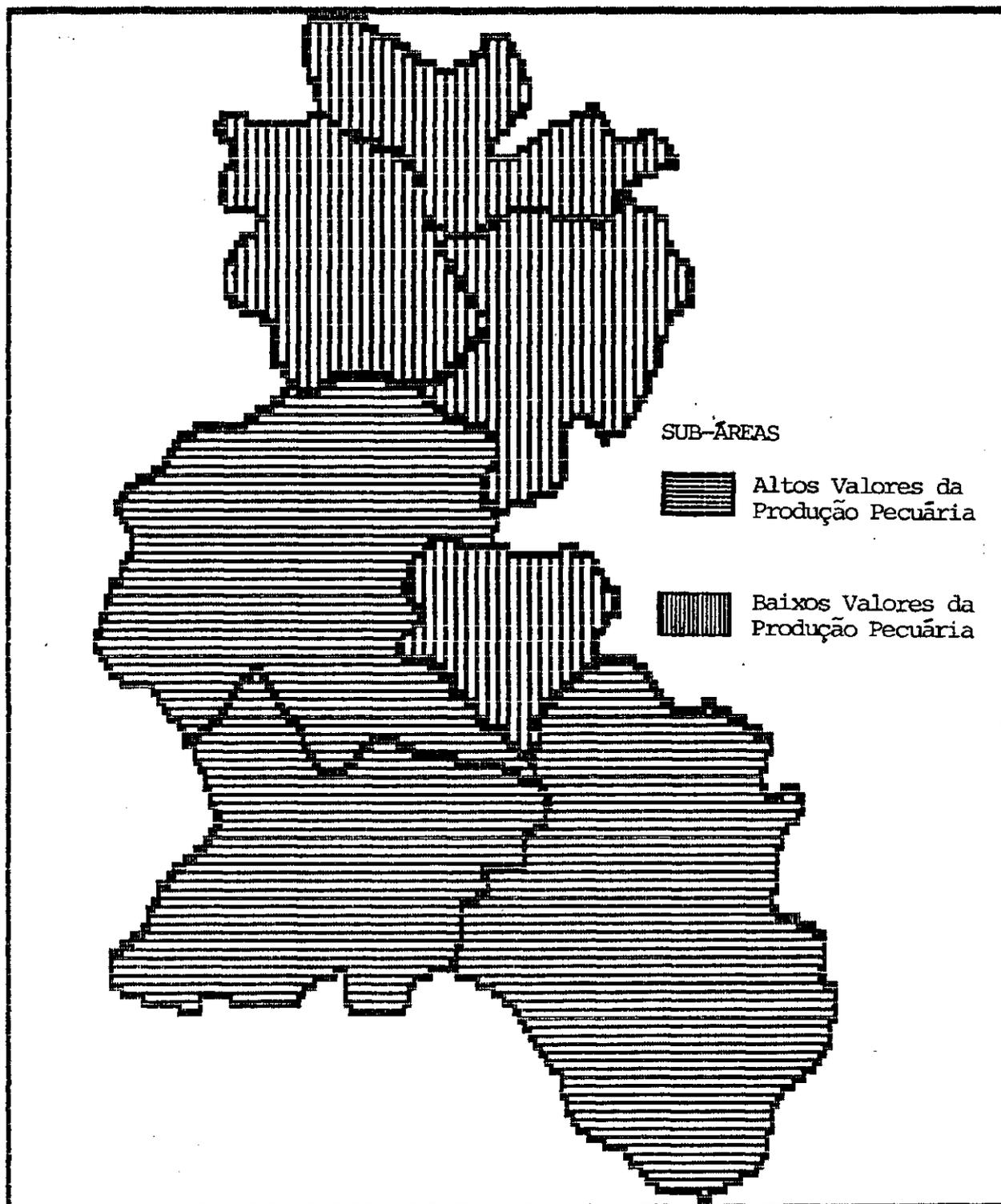
Fonte: DP III/FJP.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

MAPA 5
SUB-ÁREAS
REGIÃO DE INFLUÊNCIA DE UNAI



Fonte: DP III/FJP.