

## ESBOÇO DE UMA POLÍTICA MIGRATÓRIA

### 1. Antecedentes

Entre as atribuições conferidas por lei ao Ministério do Interior consta a de atuar no campo de radicação da população, ocupação do território e migrações internas. Desde muitos anos, o fenômeno migratório vem ocupando a atenção do público, sendo habitualmente avaliado de forma negativa por sua suposta contribuição à agudização de uma série de problemas sociais, particularmente nas áreas urbanas. Diante deste quadro, o Ministério do Interior está sendo pressionado para tomar uma atitude, e procurar solucionar de alguma forma os problemas migratórios.

Em que deveria consistir a atuação do Ministério do Interior sobre o fenômeno migratório? Que objetivos seriam visados? A que nível de generalidade ou abrangência dentro do planejamento global, regional ou local seria inserida a atuação do Ministério do Interior? Que instrumentos poderiam ser mobilizados para esta finalidade? A resposta a estas perguntas evidentemente depende da maneira como são definidos os problemas básicos aos quais se dirigiria a política migratória. Esta definição, idealmente seria feita com posteridade ao término da pesquisa que está sendo realizado pelo Ministério do Interior. No entanto, a presença de alguns problemas decorrentes do fenômeno migratório exigem pelo menos uma orientação preliminar de política nesta área. Por outro lado, esta tentativa de explicitar alternativas de política pode ser altamente proveitosa para a organização das etapas que ainda restam por completar na pesquisa.

### 2. As Migrações no Brasil

Como "background" para a explicitação de alternativas políticas, faz-se necessário traçar, em grandes linhas, o perfil do fenômeno migratório no Brasil durante os últimos anos. Em vista dos objetivos deste documento e da existência

de vários trabalhos conhecidos que resumem a informação existente sobre migrações internas no Brasil, aqui evidentemente serão apresentados apenas alguns aspectos superficiais.

O primeiro aspecto a salientar com respeito a estes movimentos populacionais talvez seja a própria dimensão do fenômeno. Segundo o último censo, quase um terço da população total (mais de 30 milhões de pessoas) era definida como migrante, ou seja, havia atravessado pelo menos uma fronteira municipal ao mudar de residência. Qual é o significado deste volume de migração? Constitui um número maior ou menor do que aquele encontrado em outros países? Representa um aumento significativo da frequência de movimentos?

Infelizmente, os dados migratórios não se prestam facilmente a comparações no tempo e no espaço. Critérios definitórios variam de país em país e, dentro do mesmo país variam de um censo a outro. Por exemplo, a definição censal brasileira de migrante antes de 1960 era feita a nível de estado e não de município; ademais, a não-publicação do censo de 60 impede uma estimativa do aumento relativo no período 60-70. A definição de migrante também varia de uma sub-região para outra. Em determinadas áreas, um indivíduo pode percorrer centenas de quilômetros antes de estabelecer uma nova residência e não ser considerado como migrante pelo fato de continuar residindo no mesmo município. Em outros casos extremos, mudar-se de um lado para outro da rua pode constituir um ato migratório.

Em vista deste tipo de limitações, torna-se aparentemente difícil avaliar o significado do volume relativo de movimentos populacionais. No entanto, pode-se presumir que muitas das discrepâncias nos dados se cancelam. Mais importante, o fato de que trinta milhões de pessoas eram definidas como migrante e que quase a metade deles residia numa unidade federativa distinta daquela de nascimento (o qual na imensa maioria dos casos implica num câmbio significativo de habitat e modo de vida) per se indica uma busca massiva de melhores oportunidades). Por outro lado, a comparação entre os dados sobre migrações inter-regionais entre 1950 e 1970, indica que "a parcela de pessoas que já mudaram de região ao menos uma vez foi maior em 1970 do que em 1950; levando-se

em conta que acontece o mesmo com os movimentos intra-regionais, conclui-se que a mobilidade espacial da população tem aumentado através do tempo". (1)

Quais são as direções predominantes destes fluxos?. Em termos da relativa atração exercida pelas 10 grandes regiões, os dados censais, utilizando o conceito lugar de nascimento e lugar de residência à data do censo, indicam que São Paulo, Paraná, Centro-Oeste e Guanabara-Rio de Janeiro, haviam atraído, em 1970, 87% do total dos migrantes acumulados. As regiões Nordeste III, Sergipe-Bahia, Minas Gerais-Espírito Santo e São Paulo, por outro lado haviam contribuído com 81% de todas as saídas inter-regionais acumuladas a esta mesma data. (2). De modo geral, portanto, o grosso das migrações inter-regionais oriundas de áreas tradicionais de assentamento no Nordeste e partes do Sudeste. A região Sudeste, particularmente nas áreas de maior concentração urbana, é simultaneamente receptora de um contingente significativo de migrantes inter-regionais. As outras migrações inter-regionais são associadas à expansão da fronteira agrícola.

Em termos de migrações intra-regionais, todas as regiões experimentaram uma intensificação de movimentos deste tipo no período 1960-70. No entanto, " São Paulo, Nordeste, Minas-Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina, Rio Grande do Sul apresentam estoques de migrações intra-regionais muito acima das demais regiões, tanto em volume como em percentagem da população" (4). Os movimentos do tipo urbano-urbano e rural-rural predominaram em cada uma das dez regiões, embora a níveis diferenciados que refletem as particularidades de cada região. No sul, quase a metade dos movimentos dentro e para a região eram do tipo rural-rural e menos de um terço era de uma cidade a outra. Na região Sudeste, quase dois-terços dos movimentos eram do tipo urbano-urbano, um quinto rural-urbano e 12%, rural-rural. (5).

(1) Milton da Mata et al - Migrações Internas no Brasil, IPEA, Coleção Relatório de Pesquisas, No. 19. Rio de Janeiro, 1973. p. 58.

(2) Ibid, pp. 57-59.

(4) Ibid p. 89.

(5) SERFHAU - "Mudanças na Composição de Emprego e na Distribuição de Renda; Efeitos sobre as Migrações Internas, Segundo Relatório, Tabela III, p. 37.

Do total de vinte milhões de migrantes enumerados em localidades urbanas no censo de 1970, quase a metade havia se dirigido para as 9 Áreas Metropolitanas. Os migrantes acumulados nesta data constituíam mais da metade da população em cinco das A.M.'s (Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, São Paulo e Porto Alegre) e constituía proporção importante da população das outras quatro A.M., A grande maioria dos migrantes residentes nas A.M.'s originavam em outras áreas urbanas e, com exceção de São Paulo e Rio de Janeiro, que atraem população do país inteiro, a imensa maioria dos migrantes encontradas nas A.M.'s vinham do mesmo estado. Desta forma, a contribuição da migração para o crescimento metropolitano tem sido muito importante, embora variável de cidade a cidade. Em outras cidades menores, a contribuição da migração é mais variável, mas de qualquer forma, de impacto considerável. (6).

A situação relativa dos migrantes tem sido estudada sistematicamente apenas nas cidades maiores. De modo geral, estes dados indicam que os migrantes tendem a se inserir diferencialmente na estrutura ocupacional, predominando na construção civil e no serviço doméstico, pelo menos durante os primeiros anos de residência. Por outro lado, embora a situação varie muito de cidade a cidade, os migrantes são encontrados mais frequentemente nos dois extremos da distribuição de renda; a nível global, porém, as diferenças entre migrantes e não-migrantes são mínimas. De um modo geral, considerando a situação relativa da população migrante e não-migrante como um todo, não parece existir muito fundamento para afirmar que o migrante contribue mais do que o não-migrante para a deterioração das condições de vida nas cidades.

### 3. O Problema Migratório

Ao risco de esbarrar numa discussão semântica sobre o significado de política, está se presumindo no presente trabalho que a necessidade de uma formu-

---

(6) Speridião Faissol - Migrações Internas no Brasil e suas Repercussões no Crescimento Urbano e Desenvolvimento Econômico. IBGE, 1973.

lação de política migratória se dirige à resolução de problemas criados pelos padrões migratórios atuais e/ou a utilização dos movimentos populacionais para atingir metas positivas.

### 3.1 Problemas Criados pelas Migrações

Se a política migratória se destina a resolver problemas criados pelos padrões de movimentos atuais, faz-se necessário explicitar para quem e em que circunstâncias as migrações constituem um problema. De fato, se formos examinar os resultados das únicas investigações que emitiram um juízo formal sobre o significado das migrações a nível nacional - pesquisas econômicas - concluiremos que as migrações têm sido altamente benéficas para o país e para os migrantes, dispensando assim a necessidade de interferir no processo "natural" do movimento migratório.

Desde um ponto de vista macro-econômico, pareceria que as migrações tais como tem ocorrido, isto é, influenciado unicamente pelas disparidades regionais e evoluções do livre mercado de trabalho, <sup>mas</sup> constituem um "problema". Pelo contrário, as migrações teriam sido um papel muito importante na redução de desequilíbrios regionais nos níveis de Renda e no aumento da produtividade através da redistribuição espacial e setorial da PEA. (7). Segundo diversos autores, todos os estados que receberam quantidades volumosas de migrantes durante o período 1950-70 experimentaram um declínio na sua renda per capita relativa, sendo que o contrário ocorreu nos estados de maior emigração. O resultado global, portanto, é uma convergência de diferenciais regionais em termos de renda, um aumento da produtividade maior do que teria acontecido na ausência de migração e uma melhor distribuição do produto nacional. Do mesmo modo, as migrações tem contribuído de forma significativa para a concentração espacial da população em determinadas localidades que estão liderando o crescimento do produto nacional. Esta concentração, como é sabido, é altamente positiva para a produção industrial e motor dos índices de crescimento econô

---

(7) Para um resumo desta argumentação ver: John Redwood - Migrações Internas no Brasil.

mico.

Portanto, desde esta ótica, os padrões migratórios pareceriam estar imbuídos de uma racionalidade própria. Numa perspectiva micro-econômica, as migrações são caracterizadas como positivas também desde o ponto de vista do migrante. As migrações são movidas principalmente por fatores econômicos, mais particularmente por oportunidades diferenciadas de emprego e, portanto, os fluxos são altamente sensíveis a diferenciais de renda entre regiões e estados. Ou seja, os migrantes considerados como um todo, se dirigem geralmente de setores e regiões de baixa renda até outros de renda mais alta. Desta forma, o movimento resulta, de fato, num aumento significativo de renda individual para o migrante. Além do mais, os migrantes, pelo menos aqueles que se dirigem à localidades urbanas (aonde existem melhores informações e aonde se dirigem a maioria dos fluxos) desfrutam de uma renda comparável à dos não-migrantes nos lugares de destino e provavelmente superior à dos não-migrantes nos lugares de origem.

Enfim, desde a perspectiva dos estudos econômicos, post-hoc pareceria desaconselhável uma intervenção governamental no processo natural das migrações internas. Isto é, as migrações não constituem "problema" e, consequentemente, não merecem medidas explícitas dirigidas especificamente a elas.

Entretanto, estas generalizações racionalizantes podem ser questionadas desde diversas outras perspectivas. Estas, de certo não são derivadas de estudos nacionalmente representativas, nem se prestam facilmente à mensuração e quantificação; no entanto, não deixam de ter sua importância no computo geral.

Em primeira instância, e em termos estritamente lógicos, pode-se perguntar o seguinte - mesmo aceitando que as migrações tem sido positivas desde o ponto de vista da redução de desequilíbrios regionais, do aumento da produção global e dos benefícios para os migrantes em matéria de renda, teria sido o comportamento migratório o mais racional possível? Ou seja, as modificações introduzidas na distribuição espacial da população pela migração teriam sido as mais adequadas ou teriam acontecido ao ritmo mais conveniente? Pode -

ríamos visualizar uma redistribuição espacial da população durante o período 1940-70, por exemplo, que teria contribuído a uma produtividade ainda maior, a uma redução mais drástica dos desequilíbrios regionais e a uma melhor situação econômica para os próprios migrantes?. Se, por exemplo, tivesse havido uma maior emigração desde áreas estagnadas agrícolas para áreas passíveis de colonização e uma menor concentração em cidades metropolitanas a favor das cidades médias, quais teriam sido as consequências?. Enfim, quais são os custos de oportunidade de padrões alternativos?.

Em segundo lugar, pode ser planteada a seguinte interrogação: até que ponto a experiência migracional no período 1940-70 serve de guia para orientação da escolha entre intervenção e *laissez-faire* na área de migrações? O volume e os padrões do movimento populacional nos últimos trinta anos tem afetado profunda e irreversivelmente a história econômica e social do país. Certos processos que se deram no período são inerentemente limitados. Por exemplo, as áreas rurais acessíveis e férteis (fronteiras agrícolas) não podem se expandir indefinidamente e são, por natureza, saturáveis. Algumas cidades metropolitanas, grandes absorvedoras de mão de obra migrante, também mostram sinais de saturação dentro das condições atuais. Enfim, as condições de absorção do mercado de trabalho, cujo comportamento determina a orientação dos fluxos migratórios, se alteraram sensivelmente nas últimas décadas, não sendo possível recriar as condições que existiam no início do período.

Terceiro e talvez mais relevante é a pergunta - será que os movimentos migratórios aparentemente espontâneos dos últimos trinta anos têm tido realmente esta característica?. Na opinião de todos os estudiosos, as migrações são causadas principalmente por fatores econômicos e, mais especificamente, pela diferenciação espacial de oportunidades de emprego. Quais são os principais determinantes desta diferenciação e até que ponto políticas nacionais, regionais, locais e setoriais tem influenciado a diferenciação?. A construção de uma estrada, de um açude, de uma planta hidro-elétrica ou de residências populares, em um determinado lugar em vez de outro implica no deslocamento dos fluxos migracionais. Do mesmo modo, a decisão de subsidiar um tipo de cultura ou um se

tor industrial em vez de outro tem o mesmo efeito. Se a influência da iniciativa governamental, cuja atuação é cada vez mais abrangente, é significativa na orientação dos fluxos, seria um argumento poderoso para racionalizar esta influência, explicitando o seu funcionamento e articulando seus diversos efeitos.

Quarto, é particularmente questionável a argumentação de que, já que os migrantes nas áreas urbanas recebem uma renda maior do que se não tivessem migrados, a migração deve ser valorizada como positiva. Inicialmente, a afirmação é sujeita a dúvidas desde um ponto de vista metodológico. Os migrantes que chegam nas grandes cidades (onde a maioria dos estudos foram feitos) é altamente seletiva não somente da população de origem mas também das etapas percorridas e do processo de sobrevivência nas próprias cidades. Ou seja, a comparação entre migrante e não-migrante nas cidades grandes não podem ser generalizadas ao processo migratório. Ademais, em termos mais genéricos, é realmente muito difícil aceitar que o livre funcionamento do mercado de trabalho seja o mais racional possível desde o ponto de vista do migrante. Esta visão racionalista representa uma abstração muito teórica que ignora por completo as dimensões humanas dos movimentos populacionais.

As informações quantitativas ou qualitativas que nos permitiriam elaborar um quadro completo e conciso das dificuldades enfrentadas por migrantes antes e depois do trajeto não existem. Não temos dados sobre a quantidade de pessoas que fazem migrações múltiplas porque não conseguem encontrar trabalho adequado e estável que lhes permitisse estabelecer-se rápida e definitivamente. As causas das migrações não são conhecidas em profundidade e, portanto, não temos idéia da importância do papel das migrações "forçadas" ou motivadas principalmente por fatores de expulsão; embora de difícil medição, o conceito de expulsão seria muito importante na compreensão dos aspectos negativos da migração. Existem poucas informações sobre a situação dos migrantes em áreas ou outras que cidades grandes, sobre os "não-sobreviventes" e sobre migrações rurais e sazonais. Enfim, não há condições de efetuar um juízo empírico sobre o significado da migração para o indivíduo a nível global.

No entanto, apelando um pouco para o senso comum, pode-se afirmar



mar que é praticamente impossível viver em qualquer parte deste país sem tomar conhecimento das circunstâncias difíceis e mesmo drásticas que caracterizam a migração de indivíduos, famílias e grupos. Esta apreciação não se restringe apenas aos movimentos maciços provocados por calamidades mas também aos movimentos comuns que se realizam dia a dia em todo o país. Grande parte das localidades urbanas do país se vêem na obrigação de montar esquemas de atendimento aos migrantes, nem que esses consistam em dar passagens para os migrantes para que eles possam seguir viagem e deixar de representar um ônus para a localidade. Enfim, embora dificilmente se possa quantificar os custos individuais e sociais da migração, nem o mais calejado dos observadores pode deixar de vê-los.

### 3.2 - Problemas que as Migrações deixam de Ajudar a Resolver

Com a finalidade de completar a discussão sobre as justificativas de uma política migratória, podem ser mencionadas uma série de objetivos e aspirações nacionais que a racionalização das migrações internas poderia ajudar a atingir.

Entendida à luz de suas potencialidades, a ausência de uma correspondência mais estreita entre imagens idéias de redistribuição de população e as atuais tendências migratórias é considerada, por vezes, um problema tão sério quanto as consequências negativas da migração. Estas potencialidades não-aproveitadas incluem:

- com um vasto território a defender, a atual concentração da população nacional no litoral implica que as áreas fronteiriças estão expostas às incursões de exploradores estrangeiros, à exploração destrutiva dos recursos naturais ou à ocupação de facto da terra por não-nacionais.

- nesta fase de desenvolvimento, em que grandes esforços estão sendo empreendidos para aumentar o crescimento econômico, para satisfazer ao mercado interno crescente e para aumentar a exportação de uma linha de produtos diversificada, a ocupação de regiões agrícolas e minerais potencialmente ricas poderia desempenhar um papel importante no desenvolvimento do país.

- apesar de apresentarem níveis relativamente altos de emigração, várias áreas agrícolas de alta densidade e baixa produtividade estão superpovoadas em relação à capacidade de sustentar seus habitantes a níveis mínimos de bem-estar econômico e social. Assim, a emigração é insuficiente para aliviar as pressões demográficas nessas áreas de alta tensão social.

### 3.3 - Avaliação Global do Problema Migratório

Seria necessária a realização de investigações muito mais exaustivas, antes de poder concluir definitivamente sobre o peso relativo dos aspectos positivos e negativos dos movimentos populacionais durante as últimas décadas no Brasil. De fato, muitas das considerações acima mencionadas têm o caráter de perguntas a serem respondidas empiricamente, mais do que de respostas. Em todo caso, faz-se necessário um balanço, mesmo que provisório, do fenômeno migratório a fim de permitir traçar as primeiras linhas de orientação política.

No computo geral, parece que pode ser aceita como básica a premissa de que durante os últimos três decênios, particularmente entre 1950-70, a migração tem contribuído significativamente para o desenvolvimento do país. Ou seja, na ausência de movimentos populacionais, os desequilíbrios regionais teriam sido maiores, a produção global menor e a renda individual, de pelo menos determinados grupos de migrantes, teria sido menor. No entanto, esta afirmação não implica em aceitar que os movimentos populacionais têm sido os mais racionais possíveis, e também não implica que o *laissez-faire* com relação a movimentos presentes e futuros é a atitude mais propícia.

De fato, embora os únicos estudos que apresentam uma visão empírica integrada e de abrangência nacional do significado das migrações internas tendem a concluir que as migrações tem sido positivas, isto não implica que esta visão é a única possível, nem que seja completa. Não existe uma visão social da migração que seja comparável em termos de abrangência, de integração e de quantificação. Estudos de natureza sociológica, antropológica ou mesmo a observação comum tendem a ser mais parcelados e a apresentar cortes da realidade

que se prestam menos facilmente a generalizações que englobam toda a realidade nacional. De qualquer forma, estes tendem a enfatizar as disfunções do movimento populacional analisadas desde o ponto de vista do indivíduo, da família, do grupo e, por último, da sociedade.

Este tipo de constatação deixa transparecer um lado menos racionalizante do processo migratório, o qual por sua vez não encoraja uma atitude complacente com respeito ao fenômeno migratório. Esta visão converge, em termos de conclusões práticas, com aquela que enfatiza a possibilidade de uma maior racionalização dos movimentos populacionais (mesmo em termos econômicos) e de um maior aproveitamento do dinamismo das migrações dentro do planejamento para o desenvolvimento.

#### 4. Políticas Migratórias

Aceita a proposição de que alguma intervenção governamental nos processos migratórios se faz necessária, surge a interrogação - que tipo de intervenção poderia ser aplicada, a que nível de abrangência e com que instrumentação?

Inicialmente, podemos visualizar, a nível teórico, três grandes categorias de atuação política sobre o fenômeno migratório; a primeira atua sobre o migrante, o segundo sobre fluxos e a terceira sobre o planejamento da distribuição espacial da população. Estas são diferenciadas tanto em termos do tipo e grau de intervenção governamental previstas, como em termos de requerer para sua implantação e implementação um nível e qualidade de informação diferenciado e de implicar na utilização de recursos e instrumentos distintos. Antes de abordar estas diversas alternativas, porém, convém ressaltar desde já que o fato de las serem analiticamente distinguíveis não implica que sejam mutuamente exclusivas na prática. Pelo contrário, será defendida a tese de que os três tipos de atuação se fazem necessários.

##### 4.1- Política afetando o Migrante

Uma série de diretrizes cogitáveis nesta área tem em comum o fato de se dirigirem, especificamente, ao migrante como indivíduo e/ou como gru

po. A finalidade principal destas políticas seria a de reduzir as consequências negativas secundárias ocasionadas pelo processo migratório. As maiores dificuldades imediatas enfrentadas pelo migrante se fazem sentir durante o trajeto e na chegada. Neste contexto, a política migratória consistiria em ajudar o migrante a se locomover no espaço, dando-lhe passagem, hospedagem, documentação, assistência médica, o ajudaria a ultrapassar as barreiras do desconhecimento no local de chegada, facilitaria a sua inserção neste lugar, etc... (8).

Em suma, a política migratória, a este nível de atuação, consideraria que o migrante em trânsito e o migrante recém-chegado sofrem uma série de dificuldades específicas que podem ser aliviadas através de uma rede de assistência destinada a atender as necessidades particulares desta camada da população.

Como poderia ser implementada uma política desta natureza? Uma alternativa seria simplesmente deixar que organismos estatais e municipais cuidem dos seus próprios problemas com migrantes. Neste caso, o governo federal entraria apenas com recursos complementares para incentivar o atendimento ao migrante. No entanto, esta é basicamente a política em vigência atualmente e ela não pode ser considerada satisfatória já que carece de critérios sistemáticos sobre localização e atuação que garantisse um mínimo de adequação no atendimento ao migrante.

Para facilitar a sistematização de serviços ao migrante, talvez o caminho mais prático e de mais rápida implementação fosse o aproveitamento de uma rede nacional já existente de instituições para a finalidade de atendimento ao migrante. Uma alternativa neste sentido seria utilizar os serviços das administrações municipais. Muitas delas já vem exercendo esta função de alguma forma e se trataria de sistematizar estes serviços com recursos e coordenação do MINTER. No entanto, é provável que este procedimento se atole num marasmo burocrático, tornando-se extremamente demorado, caro e ineficiente.

---

(8) Para uma definição mais clara desta assistência ver: CESE - "Projeto Nacional de Centros de Triagem e Encaminhamento de Migrantes", MINTER, 1974; e - Mary Garcia Castro - "Uma alternativa de Ação Governamental na Área de Migrações Internas", SERFHAU, 1974.

Uma outra alternativa, talvez mais flexível, seria utilizar os serviços de uma organização voluntária e/ou religiosa para prestar atendimento aos migrantes. Estas, além de terem, por natureza, uma orientação humanizante em consonância com os objetivos propostos acima, tem uma centralização própria, meios e gente para implementar estes serviços. Além do mais, tem um conhecimento prático bastante importante sobre a dimensão do problema local em cada parte do país. Poderia se pensar, por exemplo, num acordo ou convênio entre o MINTER e a CNBB (que há tempos vem demonstrando interesse no problema das migrações internas) através do qual o MINTER forneceria recursos e orientação para que a CNBB, através de suas dioceses, paróquias e contatos com outras instituições religiosas e voluntárias, organize e implemente um serviço de atendimento ao migrante nos locais que mais precisam, em todo o território nacional.

Este tipo de organização poderia ser complementada por uma atuação mais direta do MINTER, através das Superintendências Regionais, em determinadas localidades caracterizadas por altos índices de imigração. Seria o caso, por exemplo, dos diversos polos de desenvolvimento, de grandes construções governamentais ou de áreas de colonização massiva, onde o afluxo de migrantes indicaria a conveniência de aplicação de recursos governamentais diretamente na área e da criação de postos de atendimento ao migrante.

#### 4.2 - Políticas Afetando os Fluxos

Qualquer que seja o instrumento adotado, a eficácia de uma política migratória destinada a aliviar as dificuldades secundárias experimentadas pelo migrante sempre ficará muito reduzida se não for articulada com uma rede de informações sobre emprego. Todos reconhecem que a busca de melhores oportunidades de emprego constitui a principal motivação dos movimentos populacionais. Neste sentido, as dificuldades secundárias mencionadas acima, assim como os movimentos múltiplos e os problemas de adaptação, seriam derivados em grande parte da incapacidade do migrante de encontrar e manter um trabalho remunerativo adequado a curto prazo. Isto aconteceria ou por falta de conhecimento das alternativas do mercado de trabalho, ou por falta de capacitação profissional. Sem

uma articulação com informações sobre o mercado de trabalho, portanto, a rede de atendimento ao migrante facilmente se tornaria em pontos de convergência numa cadeia de turismo semi-forçado.

Em vista destas considerações, far-se-ia necessário acrescentar, à rede de assistência social para migrantes em trânsito e para recém-chegados, um sistema nacional (ou pelo menos regional, inicialmente) de informações sobre o mercado de trabalho. Para o Programa de Migrações Internas, esta avaliação implicaria numa busca urgente de entrosamento com organismos que têm uma responsabilidade mais direta na área de políticas e informações de emprego.

Havendo um sistema integrado de informações sobre emprego aliado ao sistema de assistência ao migrante, a política migratória consistiria não só em atender as necessidades mais prementes do migrante mais também em orientar as direções a serem tomadas pelos fluxos. Na sua formulação mais rudimentar, esta política consistiria em enviar ou desviar fluxos migratórios do local A para o local B e facilitar tanto o trajeto como a inserção no local B. Ou seja, sabendo-se da existência de empregos de determinado tipo no local B, migrantes potenciais no local A (ou migrantes chegando ao local A de outros lugares) que poderiam assumir estes empregos ou seriam passíveis de treinamento, seriam mandados, com a devida assistência ao local B. A medida que as informações sobre o mercado de trabalho e a rede de assistência ao migrante se tornassem mais completos, os locais C, D, E . . . . . n poderiam ser integrados ao sistema.

Na prática, devido à atual inexistência de qualquer informação sistemática sobre o mercado de trabalho nacional e regional, e em vista de uma provável demora na implantação de um sistema deste tipo, faz-se necessário pensar no escalonamento de atividades nesta área. Inicialmente, os únicos lugares para os quais poderiam ser dirigidos alguns fluxos seriam aqueles onde o governo está desenvolvendo grandes projetos localizados (e.g. - Polo Amazônia, Polo Nordeste, etc) ou em áreas de colonização, ou caracterizados, de alguma maneira, por uma oferta massiva de empregos. Em alguns deste lugares, estão sendo realizados diagnósticos das necessidades de mão de obra que poderiam ser utiliza -

dos como base para o redirecionamento de alguns fluxos. A medida que se cria uma rede de informações sobre o mercado de trabalho aliada a uma rede de assistência ao migrante, o leque de atuação tornar-se-ia mais abrangente e eficaz.

#### 4.3 - Políticas afetando o Planejamento da Distribuição Espacial da População

Em outro nível, pode ser esboçada uma concepção de política migratória que já não visa tanto atuar sobre o migrante ou sobre os fluxos tais como ocasionados pelo planejamento econômico mas sobre a própria racionalização da distribuição espacial da população. Esta alternativa parte do princípio que a migração é ocasionada pela distribuição desigual das atividades econômicas através de regiões, setores e grupos sociais, e por mudanças ocorridas na estrutura e distribuição espacial da produção. Nestes termos, uma atuação mais eficaz sobre o problema migratório somente será conseguido através de uma articulação direta entre o planejamento da distribuição espacial das atividades econômicas e o planejamento de distribuição espacial da população.

Grande parte das políticas brasileiras já cogitadas, sugeridas ou implementadas (implícita ou explicitamente) na organização do espaço nacional ou regional constituem uma tentativa neste sentido. Ou seja, são propósitos ou intentos parciais de influenciar a distribuição espacial da população sobre segmentos mais ou menos reduzidos do território nacional. Algumas destas apresentam mais uma declaração de princípios, cujas origens e justificativas são variavelmente nebulosas, (e.g. - interiorização, ocupação dos espaços vazios, descentralização, delimitação, estímulo ao crescimento de cidades médias, fixação do homem na terra, etc.) do que políticas de organização do espaço, propriamente ditas). Outras possuem um grau de concretização muito maior, pois estão ligados a projetos prioritários de ação governamental. Tais, por exemplo, são os programas de colonização ao longo de determinados trechos da Transamazônia, os diversos "polos" de desenvolvimento, assim como praticamente todas as medidas que afetam a distribuição espacial das atividades econômicas, incluindo a repartição de investimentos ou incentivos fiscais.

É evidente que cada um destes projetos sub-entende uma determinada concepção de como deveria ser a distribuição espacial da população sobre o território. Por exemplo, ao fomentar a colonização da Amazônia, é óbvia a intenção do legislador de precipitar a exploração e ocupação de territórios vazios nesta região. Ao subsidiar o desenvolvimento industrial do Nordeste através de incentivos fiscais ou ao tentar fixar o agricultor nesta região, se estaria tentando evitar o êxodo de Nordestinos e portanto valorizando este aspecto da atual distribuição de população sobre o território. Ao tentar conter o crescimento das cidades metropolitanas e dinamizar as cidades médias, se está logicamente atribuindo um valor negativo às primeiras e um positivo às segundas.

Outras ilustrações poderiam ser citadas mas a observação genérica que se deduziria seria a mesma; existem já uma série de sugestões, proferidas em termos oficiais, que afetam e vão afetar a distribuição espacial da população. Cada uma destas sugestões a respeito da população estar mais concentrada ou mais espalhada, ou localizada preferencialmente em determinadas áreas, é consequência de um juízo de valores. Estes valores não são sempre explicitados e nem estão sempre coerentes com os valores subjacentes a outros esquemas de redistribuição espacial, nem necessariamente com objetivos predominantes do planejamento nacional. De fato, além dos projetos e intenções citadas, e outras não citadas da mesma natureza, que afetam deliberadamente a distribuição espacial, existem outros onde não há nenhuma explicitação e as vezes, nem consciência do seu efeito sobre a distribuição espacial. Cada vez que se constroi uma estrada ou uma ponte, cada vez que se subsidia ou beneficia um setor produtivo, enfim, cada vez que um organismo governamental aloca recursos no espaço, está sendo influenciada a distribuição espacial da população, estimulando, atraindo ou repulsando migrantes.

Face a estas colocações, talvez a melhor maneira de iniciar uma busca de sistematização do planejamento da distribuição espacial da população seria tentar encontrar um denominador comum no que concerne valores diretrizes. Como e aonde encontrar estes valores?

Um ponto de partida seria a análise do planejamento global, consti\_



tuido e sintetizado pelo II PND. Em linhas gerais este documento enfatiza, no que diz respeito à distribuição espacial da população, a necessidade de levar a diante a ocupação econômica das grandes regiões despovoadas, a Amazônia e o Centro-Oeste. O plano também valoriza a descentralização do crescimento urbano através da criação de novas cidades no interior e do estímulo ao crescimento de cidades médias e pequenas. Esta política, por inferência, implicaria numa tentativa de reduzir o crescimento das áreas metropolitanas, investindo os fluxos para cidades menores. Por outro lado, este documento insiste muito na necessidade de eliminar ou pelo menos reduzir as disparidades intra e inter-regionais, particularmente através de programas destinados a fomentar a produção agrícola e industrial no Nordeste. Adicionalmente, o plano prevê grandes investimentos em localidades selecionadas, a fim de estimular o desenvolvimento regional através da estratégia de "polos", os quais forçosamente passarão a receber in fluxos populacionais consideráveis.

Em suma, no II PND existem algumas orientações genéricas com respeito à redistribuição da população (ocupação econômica de espaços vazios, descentralização do crescimento urbano, fixação do homem do Nordeste). Aí também se encontra a delimitação de alguns pontos localizados de atração. No entanto, estas diretrizes não chegam a representar uma visão unificada da organização espacial da população. Inter alii, não há uma consciência explícita do volume de população a ser alocado sobre o espaço durante os anos vindouros. Esta dimensão, porém, não pode ser simplesmente ignorada já que, segundo estimativa conservadoras, trata-se de um aumento de 30 milhões de pessoas entre 1970-80 e de 105 milhões no período 1970-2000.

Se até 1970, mais de 30 milhões de pessoas já eram migrantes, ou seja, haviam estado buscando melhores oportunidades econômicas, como se pretende fazer frente a uma duplicação de população?. Supondo que, como é provável, a migração aumente em proporção ao crescimento da população, teríamos então alguns 60 milhões de migrantes em 25 anos mais. Quais seriam as repercussões sociais, econômicas e políticas de um êxodo desta dimensão?. Em outro plano, o tão criticado crescimento metropolitano já não pode ser limitado a

través de uma política de contenção de migrações já que o crescimento vegetativo assume uma proporção cada vez maior do crescimento urbano total. Além do mais, ceteris paribus, maior a cidade, maior a contribuição proporcional do crescimento vegetativo. Por exemplo, a Área Metropolitana de São Paulo teria, entre 1970-80 um aumento populacional aproximadamente equivalente a duas vezes a cidade de Belo Horizonte, mesmo que não entrasse nenhum migrante durante o período.

Enfim, não parece haver uma adequação muito estreita entre o número de pessoas que vão ter que ser realocadas sobre o território nacional a curto e a médio prazo e, as diretrizes gerais que aparecem no plano. Por outro lado, a maioria dos projetos específicos citados nele não são altamente absorvedores de mão de obra. Os próprios polos, passada a fase de construção e implementação, absorveriam uma quantidade muito limitada, sendo que os trabalhadores na construção civil seriam deslocadas novamente. (É pouco realista o suposto que eles se tornarão agricultores, terminada a fase de construção).

Ao ser examinado o II PND, também não se encontra uma clara consciência do determinismo histórico do processo de urbanização. Se considerarmos como "urbano" todas as localidades com 20,000 habitantes ou mais em 1970, vemos que a população urbana aumentou a uma taxa de mais de 6% ao ano durante os últimos vinte anos. Enquanto isso, a população rural cresceu a um ritmo de cerca de 1,5% anualmente. O confronto das duas cifras indica um rápido processo de urbanização e deixa entrever que, em dois decênios, o Brasil terá uma proporção urbana comparável ao dos países industrializados. Este fenômeno não é apenas atribuível à explosão demográfica já que as áreas urbanas contribuem com uma proporção cada vez maior do produto nacional. Segundo uma estimativa, 87% do Produto Nacional Bruto está sendo formado nas áreas urbanas brasileiras. (9)

Diante deste quadro, são muito apropriadas as seguintes reflexões:

"qualquer solução conservadora que imagina "re-interiorizar"

(9) Harry J. Cole - "Desenvolvimento urbano: ideias para uma política nacional". Revista de Administração Municipal, Ano XXI, nº 125, julho-Agosto, 1974, item 1.

o homem, através das atividades agropastoris, não resiste à experiência da nossa produção no setor. Esta só pode ser obtida através de melhoria tecnológica, acentuado aumento de inversões de capital na produção e emprego de mão de obra melhor preparada, o que exclui imediatamente a mais remota possibilidade de integrar o homem rural nesta atividade.

Em outras palavras, cada vez haverá densidade menor de população por quilômetro quadrado rural. Atualmente, o setor mais produtivo da área agrícola está situado no Estado de São Paulo, funcionando com cerca de quatro pessoas por km<sup>2</sup>, e ainda não alcançou os níveis de eficiência encontrados nos países desenvolvidos, já trabalhando com taxas e quivalentes a uma ou duas pessoas por km<sup>2</sup>.

É óbvio, portanto, que para se conseguir uma produção agropastoril eficiente e competitiva no mercado internacional - fator importantíssimo, tendo em vista o nosso modelo de desenvolvimento econômico - é necessário, como única alternativa, uma mais rápida urbanização da população brasileira" (10).

Nesta perspectiva, portanto, as grandes panacéas preconizadas para o problema espacial brasileiro, no sentido de fixar o homem na terra, absorver o excedente populacional através do programa de colonização massiva ou outros expedientes ligadas à produção primária, vão diretamente contra a tendência histórica deste e de outros países.

Finalmente, vale alguma reflexão o problema do relacionamento entre os objetivos espaciais postulados no II PND com o objetivo global de desenvolvimento econômico que encabeça a lista de prioridades neste documento. De fato, projetos de interiorização, ocupação de espaços vazios, colonização e fixação do homem, podem representar custos elevadíssimos se forem implementadas em grande escala. Por outro lado, a viabilidade da descentralização do crescimento urbano tem que ser estudada cuidadosamente. É um fato reconhecido que as altas taxas de crescimento econômico dos últimos anos foram atingidas graças à expansão do setor industrial, mais particularmente daquelas indústrias orientadas ao mercado externo e a produção de bens de consumo duráveis para o mercado interno. Estas indústrias são as que mais tendem a localizar-se em áreas de

---

(11) Ibid, item 2.

grande densidade populacional, criando e sendo atraídas pelas economias de escala permitidas pelas grandes cidades.

Enfim, nosso propósito não é de criticar a orientação ou os objeti-vos do II PND, inclusive porque este obedece a outros critérios mais transcendentes, senão simplesmente demonstrar, a partir dele, a conveniência de desenvolver um enfoque integrado da distribuição espacial da população que passaria a ser considerada mais sistematicamente no planejamento nacional. A preocupação de organizar a população sobre o espaço evidentemente continuará e deve continuar subordinada aos interesses mais genéricos do desenvolvimento nacional. Porém, isto não implica que a ótica espacial não pode contribuir significativamente a este planejamento e desenvolvimento.

Como se poderia proceder a esta inclusão sistemática do enfoque "redistribuição espacial da população" no planejamento?. A longo prazo, o objetivo deste enfoque poderia ser definido como uma busca de uma racionalização progressiva da distribuição espacial da população. Esta se concretizaria através de uma aproximação gradual dos custos e benefícios relativos de diversos padrões de assentamento. Forçosamente, a curto e a médio prazo, seria necessário começar com estudos visando avaliar a capacidade relativa de absorção de diversas localidades e regiões e dos custos e benefícios de distintas alternativas de assentamento.

Para tanto, não existem fórmulas fáceis, pré fabricadas e de aplicação constante no tempo, nem quanto à escolha de problemas nem quanto à suas soluções. Por um lado "capacidade de absorção" é um conceito muito vago e muito variável. Por exemplo, a região Amazônica é um território que, teoricamente, pode absorver uma quantidade infinita de pessoas mas que, na prática, resultou ser pouco permeável nas recentes experiências ali realizadas. Ou seja, o que uma região pode absorver em termos de população depende, tanto das circunstâncias de investimento, de tecnologia, de infra-estrutura, de acesso e comunicação, quando da situação pre-existente em termos de tamanho, riquezas, etc..

Quanto à maneira mais frutífera de abordar o tema da racionaliza -

ção progressiva da distribuição espacial da população, pareceria conveniente iniciar com uma avaliação dos projetos de redistribuição já existente, particularmente aqueles de repercussão nacional, a fim de explicitar seus custos e benefícios e suas implicações para objetivos de desenvolvimento econômico e social. Somente à título de ilustração, poderia ser citada a CNPU que, desde sua <sup>cria</sup>~~instituição~~ção, vem enfatizando a necessidade de fomentar o crescimento de cidades de tamanho médio. Com referência a esta política e em articulação com esta comissão, o Programa de Migrações Internas deveria explicitar uma série de questionamentos relacionados e plantear pelo menos os seguintes temas: tipos de atividades econômicas mais apropriados segundo tamanho de cidade, vantagens e desvantagens econômicas e sociais de diversos tamanhos de cidades, custos e benefícios em termos de economias de escala de fornecimento de serviços, relacionamento funcional a ser planejada entre diversos tipos de cidades, capacidade realista de absorção de mão de obra e portanto, de população, a diversos níveis de inversão.

Da mesma forma, em articulação com organismos responsáveis na área de agricultura poderiam ser examinados os projetos de colonização em termos de seus custos e benefícios e capacidades de absorção a distintos níveis de investimento. Logicamente, a experiência passada de outros programas de colonização seria muito útil nesta avaliação.

Enfim, sem descer ao detalhe de cada um dos projetos existentes que influenciam a distribuição espacial da população, podemos desde já postular a conveniência de traçar um programa integrado de trabalho no qual as alternativas da distribuição da população sobre o espaço e a articulação das diversas formas de assentamento seriam conjugados, tendo em vista as tendências do crescimento populacional e os objetivos de desenvolvimento. Desta forma, embora nunca se chegasse a uma concretização absoluta do conceito efêmero de "distribuição optima", haveria maior possibilidade de que a redistribuição da população sobre o espaço fosse progressivamente mais racional e passível de ser integrada de forma mais coerente ao planejamento.

## 5. Comentários Finais

Pode parecer presunçosa a linha de argumentação adotada neste trabalho no sentido de que uma atuação mais eficaz sobre o problema migratório requer uma estratégia consciente de planejamento da distribuição da população sobre o território nacional. No entanto, esta globalização do problema migratório parece de correr logicamente do raciocínio que foi elaborado acima e que pode ser resumido nos seguintes termos.

As migrações internas causam uma série de problemas e deixam de contribuir para a resolução de outros. Para reduzir estes problemas e fazer com que a migração tenha um papel mais positivo no desenvolvimento, diversos tipos de atuação podem ser concebidas. Entre estas, uma política migratória centrada no migrante é a mais óbvia. No entanto, basta um mínimo de reflexão para realizar que os problemas do migrante decorrem fundamentalmente das dificuldades que ele tem para encontrar um emprego satisfatório. O próximo passo, portanto, consiste em montar um sistema de informações sobre o mercado de trabalho que permita orientar o migrante e, por ~~ende~~<sup>fim</sup>, os fluxos migratórios, para as localidades onde existe demanda de mão de obra. Mais uma vez, porém, esta alternativa, mesmo presumindo a instalação de uma rede adequada de informações sobre o mercado de trabalho, não responde às aspirações de fazer com que as migrações sejam um elemento mais dinâmico e positivo no desenvolvimento.

Mais especificamente, os mecanismos de uma rede de informação sobre o mercado de trabalho são post-hoc e intrinsecamente de curto prazo. A orientação de fluxos migratórios implica numa visão mais ampla que tome em consideração o próprio planejamento da configuração espacial das atividades econômicas. Imagens deste tipo já existem, mas de forma incipiente e isolada e que ignoram alguns parâmetros básicos da questão. Haveria, portanto, necessidade de buscar uma orientação mais integrada da ocupação do espaço e de suas evoluções que permitisse integrar a racionalização desta variável no planejamento.

Em decorrência deste planteamento, poderia ser sugerida uma atuação do Programa de Migrações Internas em três níveis. A curto prazo, tentar-se-ia estabelecer uma rede de coordenação de assistência ao migrante. Esta poderia

ser implementada de várias maneiras sendo que a mais prática talvez seja' delegar estas atividades ou a governos locais ou a instituições voluntárias/religiosas. No futuro mediato, far-se-ia necessária uma rede de informações sobre o mercado de trabalho. A responsabilidade principal para esta rede evidentemente recai sobre o Ministério do Trabalho mas o MINTER poderia colaborar no sentido de acelerar o estabelecimento da mesma. Eventualmente, poderia inclusive ser examinada a conveniência das agências locais de emprego servirem simultaneamente para dar assistência aos migrantes.

A médio e longo prazo, se houver um consenso sobre a necessidade da inclusão sistemática da dimensão "distribuição espacial da população" no planejamento, deveria ser formado um organismo que se responsabilizasse especificamente por esta tarefa. A bem dizer, se se reconhece que não pode haver planejamento urbano desvinculado do planejamento rural, que as diversas alternativas de expansão espacial (colonização, cidades médias, fixação do homem, etc.) devem ser avaliadas simultaneamente e que estas avaliações devem incluir outros parâmetros básicos tais como a dimensão populacional e a tendência histórica da reestruturação do espaço, então poderia pensar-se na necessidade de um organismo federal que coordenaria os esforços das diversas entidades que no momento, atuam de forma isolada sobre a organização do espaço.