George Martine

Políticas Públicas e Mercado na Distribuição Espacial Brasileira

perspectivas de um pesquisador/ator

ISBN: 978-65-87146-07-2

Traço
Publicações

George Martine

Políticas Públicas e Mercado na Distribuição Espacial Brasileira

perspectivas de um pesquisador/ator

Traço Publicações

Campinas-SP - 2022

Livro dedicado à Irmã Rosita Milesi, do Instituto de Migrações e Direitos Humanas (IMDH): incansável patrona dos imigrantes e refugiados, estudiosa das migrações e sempre gente boa.

Meus sinceros agradecimentos:

- Pelos estímulos e sugestões valiosas: Haroldo Torres, Igor Cavalini Johansen, Jorge Rodríguez Vignoli, Luiza Martine, Paula Miranda-Ribeiro, Rosana Baeninger e Simone Wajnman
- Pela revisão sempre vigilante do texto básico: Vania Regina Fontanesi
- Pela compilação e preparação de textos nesta coletânea: Ana Paula Pyló
- Pelo projeto gráfico e diagramação deste livro: a equipe Traço Publicações e Design

SUMÁRIO

6 APRESENTAÇÃO Jorge Rodriguez

11 PRÓLOGO

13 CAPÍTULO 1 MIGRAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS URBANAS

25 CAPÍTULO 2 MIGRAÇÃO, URBANIZAÇÃO E MARGINALIDADE

34 CAPÍTULO 3 POLÍTICAS DE MIGRAÇÃO: POR QUE? COMO? RESULTADOS?

34 3.1. A definição de uma "política migratória"

45 3.2. Desfecho: por que a política migratória brasileira fracassou?

52 3.3. Pesquisa e política de migrações

70 CAPÍTULO 4 MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA, ÊXODO RURAL E FRONTEIRA AGRÍCOLA

70 4.1 Modernização agrícola e o êxodo rural

87 4.2 Colonização amazônica e absorção populacional

104 CAPÍTULO 5 CONCENTRAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO

120 CAPÍTULO 6 URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

145 EPÍLOGO

148 REFERÊNCIAS

Hiperlink para acessar
o texto original

© GEORGE MARTINE, 2022

http://www.georgemartine.com.br/

Revisão
Vania Regina Fontanesi

Compilação e preparação de textos
Ana Paula Pyló

Projeto Gráfico, Capa, Ilustrações e Diagramação
Traço Publicações e Design - Fabiana Grassano e Flávia Fábio

Traço
Publicações

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Martine, George
Políticas públicas e mercado na distribuição espacial brasileira [livro eletrônico] : perspectivas de um pesquisador/ator / George Martine. -- Campinas, SP : Traço Publicações e Design, 2022.
PDF

Bibliografia.
ISBN 978-65-87146-07-2

1. Desenvolvimento econômico 2. Desenvolvimento social 3. Marginalidade social 4. Migração - Brasil 5. Políticas migratórias 6. Políticas públicas 7. Urbanização I. Título.

22-107691 CDD–320.6

Índices para catálogo sistemático:

1. Políticas públicas : Ciência política 320.6

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

APRESENTAÇÃO

Cuando George me invitó a escribir una presentación para su libro me sentí, primero, halagado, por ser una muestra de confianza de su parte. Luego me abrumé, por la cantidad y densidad del material que compone el texto. Y. finalmente. quedé muy contento de haber aceptado. pues me permitió revisar textos que había leído y utilizado, así como otros que desconocía, y revalorizarlos de manera integral con una perspectiva contemporánea, pero, al mismo tiempo, consciente del momento histórico en que fueron escritos.

Hecha esta disquisición, me permito ahora compartir, como presentación de libro, unas breves, pero espero útiles y sugerentes, reflexiones sobre su contenido y la imbricación de sus diferentes textos (o selecciones de textos) con la trayectoria de su autor y de la investigación y acción sobre estas materias en América Latina. y en Brasil en particular.

¿Por qué leer este libro?. Porque ofrece una oportunidad excepcional de apreciar y ponderar el período histórico en la región, en el cual coincidieron, éxodo rural y masivo arribo de inmigrantes a las ciudades, por una parte, y desarrollismo impulsado por el Estado, junto con máxima prioridad, pública, académica y mediática sobre ambos temas. En este contexto el autor tuvo una doble militancia. Por un lado, como especialista que formó parte de equipos de investigación, publicó una variedad de artículos conceptuales y empíricos –algunos de ellos incluidos en este texto y otros tantos hechos accesibles ahora, mediante un listado de más de 70 links preparado especialmente para este libro–, y aportó análisis crítico, tanto sobre migración interna como sobre localización y concentración de la población. Y, por otro lado, como funcionario que tuvo la oportunidad de formar parte y liderar equipos a cargo del diseño, implementación y evaluación de políticas sobre ambos temas. Esta doble militancias, le permite no solo tender puentes analíticos entre investigación y políticas públicas, sino también detectar la ausencia de estos puentes en la realidad, sobre todo de Brasil.

¿Cuáles son los principales aportes que ha hecho George, mediante su producción intelectual y su quehacer, al conocimiento y a la acción en materia de migración y distribución espacial de la población, y que condensa este libro?. A continuación, una lista muy selectiva y personal:

La obligación de ser rigurosos, críticos e innovadores en términos conceptuales y la necesidad de vincular conocimiento con acción (*praxis*, como se decía antiguamente y que aún tiene validez). Ejemplo de ello es su pertinaz intento de definir el llamado "problema migratorio" en términos científicos y, al mismo tiempo, en términos políticos. La definición científica supone precisión, coherencia y vinculación con la realidad (evidencia), en las antípodas de las definiciones basadas en prejuicios y evidencia sesgada (o sin evidencia). Pero no basta con la definición científica –que, por lo demás, no puede considerarse infalible. Se requiere también de definiciones políticas, las que, en el lenguaje actual, van dando contenido a la "agenda" de los actores políticos –partiendo por el Estado y el gobierno–, y sociales. George, me parece, ha sido uno de los demógrafos precursores en materia de "promoción de agenda" mediante su esfuerzo por introducir visiones favorables, o al menos no contrarias, a la urbanización, la concentración de la población, la migración, el cuidado del medio ambiente y la sostenibilidad en las políticas públicas. En dicho esfuerzo, George esgrimió argumentos fundados en un enfoque conceptual histórico estructural como pilar, pero complementado por otros enfoques, y siempre con una dosis no menor de pragmatismo. Esto último le permitió, por ejemplo, subrayar tempranamente el papel del mercado y de los múltiples actores relacionados con estos temas. Un texto que expone claramente el puente entre concepto y acción y la relevancia de una adecuada definición del problema aparece en el documento POLÍTICAS PÚBLICAS E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA POPULAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA: ....*a experiência brasileira pareceria sugerir que muito pouco da abundante literatura tradicional sobre migrações internas teria muita relevância para a formulação de políticas de redistribuição de População. Em geral, ela nos informa o porquê algo deve ser realizado quanto à migração, mas diz muito pouco sobre o quê poderia ser feito. Esta pergunta só pode ser respondida depois de uma clara definição do que constitui o problema da migração: por que? quando? e para quem? Isto, por sua vez, exige uma confrontação de padrões e estratégias alternativos, exercício este que raramente é feito de modo explícito*.

La necesidad de conocer, manejar y utilizar bien las teorías y metodologías existentes –asumiendo que casi en su totalidad eran producidas en los países desarrollados (o centrales) y con base en sus realidades–, para producir teoría y procedimientos desde la perspectiva de los países en desarrollo (periferia). Esto último permite considerar los determinantes históricos-estructurales que matizan y complejizan el binomio empleo-ingresos como determinante de la migración interna. Se trata de elaborar teoría para entender la migración en el marco de países, como los latinoamericanos, periféricos y no centrales, con una industrialización "importada", imitativa y acotada, con una heterogeneidad estructural que genera productividades muy diferenciadas y desigualdades muy marcadas, con un Estado deficitario en todo sentido y una sociedad poco estructurada y formalizada en la cual los privilegios de una minoría se imponen a las necesidades apremiantes y crecientes de la mayoría. Esto se plantea claramente en MIGRACIONES INTERNAS: INVESTIGACIÓN PARA QUÉ: "*Aunque concuerden con la tesis general desarrollada por los macroeconomistas acerca de la funcionalidad de la migración para el crecimiento económico, los estructuralistas han tenido el mérito de explicar para quiénes y en qué circunstancias la migración es funcional, y qué estratos sociales están siendo manipulados en ese engranaje*", así como en POLÍTICAS PÚBLICAS E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA POPULAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA:

Políticas implícitas e forças de mercado não são produto de alguma lei natural universal, mas, sim, do modo como as sociedades estão estruturadas em dados contextos históricos.

El reconocimiento de que las relaciones entre migración interna y desarrollo son complejas y están marcadas por ambivalencias de distinto tipo, por ejemplo, la que hay entre los efectos de la migración en los lugares expulsores o en los lugares de atracción. Durante bastante tiempo, y al amparo de los enfoques clásicos y neoclásicos, la consideración de los promedios o resultados nacionales bastaba para conclusiones altamente sugerentes de política, del tipo "hay que promover o facilitar la migración interna, sobre todo la rural-urbana, porque eleva la productividad de la economía nacional". Sin embargo, George advirtió que tales conclusiones perdían de vista que los promedios nacionales no solo tienen una varianza, y, por ende, un margen de incertidumbre, sino que también tienen una distribución detrás, que se tiende a olvidar. Entonces, George planteó una hipótesis muy relevante y todavía válida: la posibilidad de que la migración no fuese un mecanismo equilibrador de la economía, sino que fuese, más bien, un factor intensificador de las desigualdades territoriales, tal como lo expresa en MIGRACIONES INTERNAS: INVESTIGACIÓN PARA QUÉ: *En suma, para las regiones de evasión notoria se observa cierta ambigüedad en relación con la migración: por una parte, «desinfla» la región, tal vez hasta de sus elementos más dinámicos, y por la otra alivia una situación que podría generar mayores tensiones sociales..... En resumen, la migración hacia las regiones más desarrolladas sirve para acentuar las ventajas iniciales de estas áreas, y contribuye a agudizar los desequilibrios regionales y sectoriales. La migración hace crecer excesivamente la oferta de trabajo y el mercado consumidor en los lugares de atracción, a la vez. que contribuye a la inversión de recursos sociales en esas zonas para atender a su crecimiento*. Con todo, esta última afirmación no está escrita en piedra en la producción de George. Años más tarde, cuando la debacle de la planificación centralizada hizo pensar en el "fin de la historia" (quien lo creyera hoy en día con pandemia y con una nueva guerra en Europa), George daría por cierto un teorema central de los enfoques homeostáticos de la migración, justamente el que sugiere que la migración estrecha las desigualdades territoriales, tal como lo plantea en POLÍTICAS PÚBLICAS E MIGRAÇÃO NA DÉCADA DE 90:.... *as migrações sempre fluem de regiões mais pobres para outras mais dinâmicas e, no processo, acabam reduzindo os diferenciais interregionais de renda*. Yo no estoy seguro de qué piensa George sobre esto actualmente, considerando que se trata de un asunto aún polémico entre los investigadores, sobre todo luego de las aportaciones de Krugman, Fujita y Venables y su nueva geografía económica o la geografía crítica de Soja, Harvey y Milton Santos.

La detección y relevamiento de las políticas implícitas y de las acciones del mercado relativas a la localización y migración de la población. Durante el siglo XX, en especial la segunda mitad del mismo, Brasil fue un país activo en materia de políticas explícitas dirigidas a influir en los flujos migratorios para redistribuir población, sea para "desconcentrarla" o sea para "interiorizarla y "ocupar territorios escasamente habitados por brasileros/as (no importaba si eran el hábitat ancestral de pueblos indígenas) y hacer soberanía", como la Amazonia. No hay duda que se avanzó en el cumplimiento de algunos objetivos en esa línea, siendo la creación y consolidación de Brasilia, la ocupación de varias zonas de la Amazonía y el fortalecimiento de nodos y espacios económicos diferentes al Sudeste los más evidentes. Desde luego varios de estos "logros" fueron parciales e insostenibles, tal como lo planteó George con bastante anticipación con relación a la ocupación de la Amazonia en A OCUPAÇÃO DA AMAZONIA NO PERÍODO POS-1960: "*Em suma, as perspectivas que se anunciam para a Amazônia, dentro das atuais e prováveis limitações tecnológicas, não se ajustam ao modelão do Brasil Grande, de soluções espetaculares, envolvendo muita propaganda, bilhões de*

dólares e grandes construções. O único que se ajusta a esse modelão é o ritmo e a vastidão da devastação ecológica". En cualquier caso, se trató de esfuerzos que no lograron abatir las marcadas desigualdades regionales en Brasil, el éxodo del campo, la emigración del Nordeste y la gravitación económica del Suroeste, sobre todo de Sao Paulo (metrópolis y ciudad). Y George planteó tempranamente varias alertas al respecto, en el marco de su pragmatismo conceptual y su agudeza crítica, en POLÍTICAS PÚBLICAS E MIGRAÇÃO NA DÉCADA DE 90. Primero, que hubo una permanente contradicción, entre ambas políticas y que, finalmente, esta se resolvió hacia las implícitas: ....*Se as políticas explícitas sempre buscaram a interiorização, o impacto de ações implícitas tem sido, sistematicamente, no sentido de concentrar atividades e população. Mais importante, as políticas implícitas têm sido mais significativas em termos de impacto redistributivo que as explícitas*...Y segundo que esta preeminencia se debió a un factor muchas veces olvidado por los diseñadores de políticas explícitas: el mercado y las decisiones de inversión de los actores privados..... *Essa ascendência deve-se a que as políticas implícitas estão mais coerentes com a tendência central dos esforços dedesenvolvimento e com a direção imposta pelas forças de mercado*. Creo, eso sí, que el trabajo de George dejó cabos sueltos sobre las políticas implícitas, ya que son numerosas las políticas que tienen efectos territoriales y con frecuencia hay más de un efecto y no son necesariamente coincidentes. Otro tanto acontece con la acción de actores privados, en particular grandes capitales y corporaciones, que pueden modificar sus preferencias de localización ante la emergencia de costos de aglomeración, problemas de congestión y deseconomías de escala. El capital puede preferir la desconcentración territorial si favorece su objetivo principal, que es la ganancia.

La sistematización de una paradoja: la modernización agrícola como fuerza expulsora clave. Para quien conoce la trayectoria de George y su ideario, puede resultar sorprendente su dedicación al tema de la modernización agrícola. Ocurre que desde sus inicios George fue un defensor de la urbanización y un agudo crítico de las visiones bucólicas de lo rural o de las políticas de fijación de población rural o de las narrativas estigmatizadoras de los migrantes del campo a la ciudad. Ciertamente reconocía los problemas de la urbanización dependiente, desatendida por gobiernos y ninguneada por la academia, pero no veía alternativa y en el fondo la consideraba inevitable y beneficiosa, al menos en promedio. Tal vez la expresión máxima de este precepto de su ideario sea un texto que no aparece en este libro: "Liberar el potencial del crecimiento urbano. Estado de la población mundial 2007 del UNFPA", junto a varios otros que sí son incluidos en este libro y que encuentra una conclusión retrospectiva madura y balanceada en A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: CAOS OU SOLUÇÃO: E*m suma, as perspectivas de progresso econômico, social e ambiental estão fortemente ligadas ao futuro das localidades urbanas ..... Em suma, o processo de urbanização brasileiro foi doloroso e ainda é fonte de enormes problemas, mas, em retrospecto, foi fator fundamental para a modernização. No entanto, esse processo mostra claros sinais de estar atingindo um novo patamar de maturidade*. Pero volvamos a la modernización agrícola. El aporte de George fue mostrar de forma ilustrada y convincente que tal proceso en vez de revertir el éxodo rural lo acentuaría, por la destrucción de empleo que implica el progreso técnico y el control corporativo y latifundista de las explotaciones en el proceso de modernización en Brasil. Por lo mismo, aseguró que se equivocaban quienes veían en la tecnificación y la elevación de la producción agrícola una fuerza retenedora de la población rural. Y entonces cerró el circulo, y vinculó modernización agrícola con éxodo rural, concentración de la población y urbanización dependiente en el marco histórico-estructural de Brasil, como se aprecia en el siguiente párrafo de POLÍTICAS PÚBLICAS E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA POPULAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA: "*A maneira pela qual se deu*

a modernização da agricultura, no Brasil, certamente não era a única alternativa disponível. Suas consequências não desejadas – migração rural-urbana em massa e concentração urbana – tiveram reflexos sobre a natureza de mudanças na sociedade como um todo".

Por último, y esta posición es un evento estrictamente aleatorio, la búsqueda y uso de datos por parte de George es ejemplar, aunque él mismo reniegue de cualquier talento metodológico o numérico. Pero lo que importan son los hechos y no las declaraciones. Y parte no menor de la producción de George se ha vinculado con la sistematización de indicadores, el desarrollo de metodologías y la generación de evidencia para apoyar la argumentación. La cuantificación y visibilización de los efectos indirectos de la migración sobre el crecimiento demográfico (fecundidad de migrantes) en el texto MIGRATION, NATURAL INCREASE AND CITY GROWTH: THE CASE OF RIO DE JANEIRO fue un tremendo aporte y su conclusión: "*....the effective total contribution of migration is considerably larger than originally suggested*", era válida para muchas otras ciudades y en la actualidad se examina detenidamente con relación a la migración internacional. La sistematización de resultados de técnicas indirectas para estimar la migración rural-urbana (su saldo, al menos) fue uno de los aportes de su texto AS MIGRAÇÕES DE ORIGEM RURAL NO BRASIL: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA, pero aun así tenía clara conciencia de las limitaciones de tales estimaciones y los desafíos en la materia: "*Um desafio muito concreto é o dimensionamento dos fluxos rural-rural e rural-urbano anteriores a 1960. No atual momento, esta medição é prejudicada pela inexistência de estimativas confiáveis sobre a mortalidade e a fecundidade da população, diferenciadas por áreas rurais ou urbanas*". Su texto URBANIZATION TRENDS IN BRAZIL, 1940-1970 ofrece una descripción muy precisa de la urbanización y la evolución del sistema de ciudades usando variedad de indicadores que eran difíciles de obtener en dicha época. En varios de los textos de este libro se recurre a datos e indicadores censales de infrecuente disponibilidad cuando se escribieron, y su uso permitió una descripción más sólida y detallada de los procesos migratorio y de redistribución de la población. Finalmente, George tuvo muchas intuiciones conceptuales relevantes que no pudieron ser comprobadas en su momento por la carencia de fuentes y la falta de datos. Afortunadamente, algunas de ellas, por ejemplo, las relativas al impacto sociodemográfico de la migración en las comunidades de origen y destino (como su planteamiento en MIGRACIONES INTERNAS: INVESTIGACION PARA QUE? en el sentido de que "*....desde el punto de vista del lugar de expulsión, podría estar produciéndose una pérdida de potencial humano*..") ya pueden responderse con base en evidencia gracias al acceso a microdatos y el desarrollo de metodologías ad-hoc (Rodríguez y Rowe, 2018 Rodríguez Vignoli, J. & Rowe, F. (2018a). How is internal migration reshaping metropolitan populations in Latin America? A new method and new evidence. Population Studies, 72 (2), 253-273.).

Confiando en que esta presentación no haya aburrido, desalentado ni filtrado ninguna información reservada, solo me resta felicitar nuevamente a George por este opus y desearle a los lectores una grata y provechosa lectura. Que disfruten el libro.

Jorge Rodríguez Vignoli[*]

[*] Doctor en Demográfica. Asistente de investigación de CELADE por más de 20 años. Especialista en población y desarrollo, en particular en temas de migración interna, distribución espacial de la población, segregación residencial, fecundidad adolescente, impactos sociales de la dinámica demográfica.

PRÓLOGO

Ao longo dos últimos 70 anos, a temática populacional tem sido objeto de discussões políticas e ideológicas candentes no Brasil. Na prática, o terreno demográfico em que o Estado mais tem atuado, de maneira direta ou indireta, explícita ou implícita, é o da distribuição espacial da população. Os objetivos, as modalidades e os resultados destas intervenções foram mudando com o tempo, de acordo com as percepções, interesses e propostas políticas que surgiram em diferentes níveis de decisão. *Um elo comum a muitas destas iniciativas – o avesso à concentração populacional – tem tido consequências perversas e duradouras em termos tanto dos problemas estruturais que afligem nossas cidades, como da destruição trágica do nosso maior patrimônio ambiental.*

Durante várias décadas, na condição de pesquisador e ator secundário nas engrenagens do setor público, acompanhei de perto estas iniciativas governamentais, assim como a própria evolução da distribuição espacial brasileira em resposta à influência conjunta do mercado e das políticas públicas. Esta participação serviu de base para diversos textos que procuraram, ao longo desta vivência, contribuir para a análise da questão migratória, avaliar os esforços governamentais e/ou relatar a experiência brasileira para um público mais amplo.

Este *e-book* representa uma tentativa de reunir, contextualizar e disponibilizar vários trabalhos – publicados e não publicados – que resultaram deste meu envolvimento com as interfaces entre distribuição espacial e políticas públicas no Brasil. O intuito é oferecer algum material adicional para a notável literatura brasileira sobre migrações internas e também estimular novas pesquisas neste terreno. Alguns dos estudos disponibilizados aqui, quaisquer que sejam seus méritos acadêmicos, retratam parcelas relevantes da história demográfica e política brasileira. Os textos apresentados se inserem na literatura de suas respectivas épocas. Não oferecem material novo, mas são interpretados, aqui, com o benefício da retrospectiva, dentro de uma visão geral mais contemporânea.

Ao compilar e disponibilizar estes trabalhos, considerei útil situá-los no tempo e espaço. As temáticas, abordagens e perspectivas foram se evolvendo durante minha (longa!) trajetória profissional, cobrindo uma variedade de questões. Os contextos históricos que suscitaram a escolha dos vários temas, e que influenciaram o conteúdo dos diferentes trabalhos oferecidos aqui, tendem a ser ofuscados pela passagem do tempo. Isto pode ser particularmente relevante, neste caso, porque meu foco sempre foi mais pragmático do que acadêmico. Embora tenha me beneficiado muito da literatura e da interação com outros pesquisadores, passei pouco tempo na academia, sendo mais um "praticante". Ou seja, minhas atividades de pesquisa e divulgação nasceram, frequentemente, da tentativa de postular, esclarecer, avaliar, defender ou criticar ideias em relação a algum processo, programa ou política, dentro de um contexto de decisão institucional. Dada esta conjugação entre pesquisa e atuação, minha narrativa acaba refletindo mais a natureza e a forma da preocupação pública com o fenômeno migratório do que um diálogo com a literatura. Por tudo isso, ao recordar os textos e seus principais pontos, estou presumindo que pode ser útil para o leitor entender algo da situação – subjetiva e objetiva – em que foram escritos.

Agrupei os trabalhos em torno de seis blocos temáticos que correspondem, grosso modo, a períodos sucessivos da minha vida profissional. Enfocando temas complementares, estas etapas foram marcadas por um crescente envolvimento com a economia política dos processos de redistribuição espacial da população. Comecei analisando o significado socioeconômico e demográfico da migração rural-urbana a partir de um estudo de caso numa cidade metropolitana. Em seguida, foquei as principais tendências de migração e a urbanização que teriam ocorrido no Brasil, assim como os processos que definiam as consequências socioeconômicas da migração na América Latina. Estas experiências embasaram uma longa etapa em que apoiei a formulação, e eventual avaliação, de uma política abrangente de migrações internas. Daí passei a fazer uma análise crítica dos impactos sociais e demográficos da modernização agrícola e dos projetos de colonização, especialmente em relação à região amazônica. As últimas duas etapas focalizaram especificamente os temas relacionados com a problemática do crescimento urbano, primeiro em nível nacional e, finalmente, em termos globais.

Há, evidentemente, interfaces (e muitas repetições!) entre a produção das diferentes etapas que delimitei neste livro, mas, em retrospecto, percebo certo sincronismo temporal entre concentração temática, ciclo de vida profissional e trajetória de políticas públicas em torno da distribuição espacial da população. Dado o número de trabalhos e a extensão de alguns, seria impossível incluir todos nesta publicação. Assim, estou oferecendo, parcialmente, alguns textos mais representativos, assim como os *links* para facilitar o acesso a estes e outros. Na escolha de textos a serem incluídos aqui, dei certa preferência àqueles que incorporam maior riqueza de referências bibliográficas, no intuito de revitalizar outros aportes importantes para a literatura. Também incorporei alguns escritos preliminares e inéditos; esse material informal tende a revelar os embates entre pesquisa, posturas ideológicas e políticas públicas mais diretamente do que os trabalhos publicados num estilo mais acadêmico.

CAPÍTULO 1

MIGRAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS URBANAS

Na época em que fazia meus estudos de doutorado (1965-69), o "*establishment* populacional" internacional, motivado e financiado em grande parte pelo temor à explosão demográfica, concentrava sua maior atenção na trajetória do crescimento demográfico e nos padrões reprodutivos da população nos "países subdesenvolvidos". Porém, nas entrelinhas desta agenda, já surgia uma inquietação com a velocidade e o descontrole de outro fenômeno associado – o crescimento urbano – e, dentro deste, com as migrações rural-urbanas. Políticos e planejadores do mundo em desenvolvimento estavam assustados com a rapidez do crescimento das cidades e com a possibilidade de que a urbanização levasse a fenômenos sociais de massa que seriam difíceis de serem controlados. Incapazes de lidar com esse fenômeno, respondiam com atitudes antiurbanas. Grande parte desta celeuma podia ser atribuída à falta de informação sobre a dimensão, as características, os determinantes e as consequências da urbanização.

Comecei minha carreira como estagiário na Divisão de População das Nações Unidas, pesquisando material sobre migração e urbanização que seria utilizado na revisão do estudo clássico sobre "Determinants and Consequences of Population Trends".[1] Esta experiência influenciou a decisão de fazer minha tese de doutorado sobre migrações internas no contexto do Brasil, país onde já se faziam fortes críticas ao processo de "urbanização descontrolada" e à chegada das "hordas de migrantes" em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro. Esta primeira imersão na temática populacional brasileira, apesar de modificada no meio do caminho e realizada em condições adversas, acabou sendo uma aprendizagem valiosíssima, além de delinear o rumo do meu futuro profissional e pessoal.

[1] UNITED NATIONS. Population Division. The determinants and consequences of population trends: new summary of findings on interaction of demographic, economic and social factors. New York, 1973. (Population Studies n. 50 for the UN Department of Economic and Social Affairs). https://www.un.org/development/desa/pd/es/node/3006.

Minha proposta original de tese pretendia analisar padrões de distribuição espacial no país como um todo, mas, chegando ao Brasil, tive que abandonar esse projeto ao descobrir que os dados censitários de 1960, que iam servir de base para esta pesquisa, sofriam de graves problemas. Depois de um *reboot* frenético, acabei focalizando minha tese para o processo migratório no então Estado da Guanabara, *proxy* para a cidade do Rio de Janeiro, onde se dispunha de um *survey* recente e abrangente,[2] contendo uma excepcional gama de informações demográficas, sociais e econômicas atualizadas, incluindo dados detalhados sobre migração. Esta fonte oferecia condições inusitadas, naquela era, para uma análise aprofundada da migração e de suas consequências para uma cidade metropolitana e para os próprios migrantes.

Apesar do seu distanciamento no tempo e na literatura, alguns aspectos substantivos daquele texto[3] podem ser destacados por suas conotações políticas. Em primeiro lugar, os dados que levantei sugeriam uma visão menos pessimista da migração do que aquela que preponderava na época. A Tabela 5.3, por exemplo, mostra uma situação de renda relativamente melhor para quase todos os grupos de migrantes que a dos naturais da Guanabara. O mesmo ocorre em relação a outros indicadores referentes à participação econômica e à situação social dos migrantes. Esta análise mostrou, portanto, vários aspectos positivos do fluxo migratório, sugerindo uma postura política que contrariava a visão negativa predominante e também desautorizava as tentativas correntes de barrar a migração para as grandes cidades.

Tabela 5.3
Income, in minimum wage units, of native Brazilians aged 14 and over residing in Guanabra, by place of birth, 1964

Total

Place of birth	to 1.0	1.0 to 1.5	1.6 to 3.0	3.1 to 4.5	4.6 +	No income	Total
Guanabara	19.4%	14.1%	10.2%	2.5%	2.3%	51.4%	100.0%
All others	27.6	13.8	9.3	3.3	3.1	42.9	100.0%
Bahia	31.9	12.3	13.7	4.2	2.4	35.6	100.0%
M. Gerais	31.0	13.9	8.8	2.7	2.8	40.7	100.0%
Esp. Santo	33.6	15.5	7.7	2.1	1.4	39.7	100.0%
R. de Janeiro	31.0	13.1	8.1	1.6	1.4	44.8	100.0%
Northeast	26.6	16.0	9.5	3.9	3.1	40.9	100.0%
Other migrants	16.2	11.1	10.6	9.3	6.9	48.9	100.0%
Total	23.4	13.9	9.8	2.9	2.7	47.3	100.0%

Source: Guanabara State Survey, Vol. 5, 1964. In Martine, G. 1969, p. 176 (cf Nota 3).

Assim , eu concluía que:

Whether one considers labor force composition, income structure, residential distribution, or fertility behavior, it is apparent that migrants are disproportionately represented in the highest and lowest socio-economic strata... Overall, it might well be concluded that Guanabara has been well served by the constant influx of young migrants who, upon arrival, are capable of assuming a productive position in the state´s economic structure.[4]

Suggestions which have been made locally to the effect that migratory flow into Guanabara should be stopped, even if feasible, represent an excessively chauvinistic and myopic point of view.[5]

[2] DOXIADIS ASSOCIATES. Guanabara, a plan for urban development. Rio de Janeiro: CEDUG, 1965.
[3] MARTINE, G. Internal migration and its consequences: the case of Guanabara State. 281 p. PhD Thesis. Brown University. University Microfilms, Inc. Ann Arbor, Michigan, 1969. A bibliografia pode interessar a historiadores, disponível em: https://drive.google.com/file/d/1cuHyGc-8IkInTBOt04qrNR18gbDlUEM3/view?usp=sharing.
[4] Ibidem, p. 203.
[5] Ibidem, p. 273.

Em segundo lugar, o trabalho ressaltava concretamente a diferença importante entre o padrão de crescimento urbano anteriormente observado nos países desenvolvidos (onde o fator predominante tinha sido a migração rural-urbana) e o processo que estava ocorrendo em países como o Brasil (onde já prevalecia o crescimento vegetativo no incremento urbano). Ou seja, apesar da forte migração para cidades como Rio de Janeiro, o crescimento vegetativo assumia um papel preponderante no seu aumento populacional.

Terceiro, demonstrei que o crescimento vegetativo da população migrante era fator importante nesta equação. Estimei que quase 50% dos nascimentos no Rio de Janeiro ocorridos nesta época podiam ser atribuídos a mulheres migrantes após sua chegada naquela cidade. Esta identificação e mensuração do "efeito indireto" da migração era original na literatura e alterava em algo as percepções políticas da época a respeito de como cresciam as cidades. Serviu de base para uma publicação que quantificava os diferentes componentes do crescimento urbano, incluindo tanto a reclassificação de áreas "rurais" como "urbanas", quanto o efeito indireto da migração (i.e., a natalidade pós-chegada).[6]

Numa outra publicação, baseada na tese, eu descrevia as particularidades da urbanização recente em comparação com outros processos históricos e estimava os diferentes componentes do crescimento urbano em períodos distintos, no caso da cidade do Rio de Janeiro.[7] *(O texto é reproduzido, em parte, no final deste capítulo)*. Na sequência, utilizei dados de pesquisas de campo realizadas em três cidades latino-americanas, incluindo o Rio de Janeiro, para analisar como os processos de assimilação de migrantes afetavam seus padrões reprodutivos e, consequentemente, suas contribuições para o crescimento das cidades em que eles tinham se instalado.[8]

Um outro aspecto interessante constatado na tese era de que a fecundidade das mulheres migrantes era inversamente proporcional à sua idade de chegada. Este fato reforçava, portanto, as teses correntes sobre o processo de adaptação de migrantes, pois as migrantes que chegavam numa idade menor tinham padrões reprodutivos mais parecidos com os que prevaleciam na população natural da cidade. Esta constatação também tinha importantes conotações políticas no meio das preocupações com "a bomba demográfica", pois comprovava o efeito significativo da urbanização sobre a redução da fecundidade.

Esta verificação, por sua vez, me incentivou a conseguir recursos para fazer, logo depois da tese, uma outra pesquisa, de natureza antropológica, sobre a formação de família, em que entrevistei 360 mulheres jovens de baixa renda no Rio de Janeiro. A pesquisa revelou que, na falta de alternativas seguras, muitas destas jovens, a maioria migrante, estavam adotando todas as medidas disponíveis, inclusive algumas drásticas e altamente prejudiciais à saúde, para evitar a gravidez. Ou seja, o estudo do processo de adaptação de migrantes à cidade acabou gerando um dos primeiros relatos sobre a frequência e as consequências de abortos inseguros no Brasil. Mas essa seria outra história.[9]

[6] WELLER, R.; MACISCO, J.; MARTINE, G. The relative importance of the components of urban growth in Latin America. Demography, v. 8, n. 2, p. 225-232, 1971. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1zISQIJfuluGZECo2njksDCMemomAwb_H/view?usp=sharing.

[7] MARTINE, G. Migration, natural increase and city growth in Rio de Janeiro. International Migration Review, v. 6, n. 2, p. 200-215, 1972. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1qHyoloiz3rYmck2JkcxxWCqkDvrq4Lnu/view?usp=sharing.

[8] MARTINE, G. Migrant fertility adjustment and urban growth in Latin America. International Migration Review, v. 9, n. 2, p. 177-190, 1974. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1vl8FfBp76_xOwFdMTnf_7QoGkbQ6IrAy/view?usp=sharing.

[9] MARTINE, G. Formación de la família y marginalidad en Rio de Janeiro. Santiago, Chile: Celade/Ecla, 1975. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7810/S7500686_es.pdf;sequence=1.

MIGRATION, NATURAL INCREASE AND CITY GROWTH: THE CASE OF RIO DE JANEIRO

By George Martine[1]

The processes associated with the demographic transition from high to low vital rates in developing countries are progressively being understood as divergent from those prevailing during the chronologically earlier transitions occurring in the developed Western nations. The purpose of the present paper is to examine the nature of those demographic relationships which culminate in the unprecedented city growth of developing areas.

In this particular domain, the dearth of reliable information has led to diametrically-conflicting positions concerning the relative weights of the various components of urbanization (an increase in the proportion of urban population) and of city growth (an increase in the number of persons classified as "urban") (Weller, et al, 1971). Moreover, although several studies have concentrated on apportioning the relative contribution of natural increase and migration, few have paid systematic attention to the factor of migrant natural increase. Such an oversight can assume considerable proportions since, depending upon the dimensions of prior migratory moves, migrant natural increase could conceivably play a commanding role, even to the point of competing with either native natural increase or net migration.

In an effort to illustrate the manner in which components of urban growth can concretely interact in an urban developing area, the growth processes operating in Rio de Janeiro during the period 1920-1970 are presented here. The data which have been collected on migration-related topics there are, in many ways, exceptional and hence provide us with an opportunity of clarifying the interconnected etiology of city growth, whether or not the substantive findings are strictly applicable to other developing areas.

[1] George Martine, Sociologist-Demographer, Comisión Económica Para America Latina (CEPAL). Santiago, Chile.

A Glimpse of Migration and City Growth in Developed Countries

In order to better appraise the significance of the relations between migration, natural increase, und urban growth in developing areas, our first concern will be to situate the interdependence between these phenomena in a historical perspective encompassing the urban experience of developed Western countries during their periods of peak urban growth.

At the beginning of the 19th century, Europe was, like the rest of the world, an overwhelmingly agrarian region possessing few large commercial centers. Towns which had flourished as bishoprics and fortresses under the feudal system had gradually yielded their functional primacy to commercial and trade centers, but such concentrations remained comparatively small and widely-scattered (Dickinson, 1959:69-85; Davis, 1959:59-68). Considering only the cities with a population of 100,000 or more, it is found that these contained only 1.6 percent of Europe´s total population in 1600, 1.9 percent in 1700 and 2.2 percent in 1800 (Davis, 1965:43). Only twenty-two known places in the whole world had a population of that size at the beginning of the 19th century. Further, it is estimated that less than 3 percent of the world´s population lived in cities of 20,000 or more inhabitants (Hawley 1964:73).

During the 19th century however, Europe began a headlong urbanization process nourished by rapid industrialization. England led the surge, increasing its urban population from 21 percent of the total population in 1800, to an unprecedented 61 percent in 1900. France´s population had reached a stationary condition prior to the 19th century and thus the country had little or no excess rural population. Despite this condition, during the period spanning 1846 to 1891, the proportion of France´s population in urban areas increased by 50 percent (from 24.4 to 37.4 percent of the total). Over these forty-five years, the rural population occurred by virtue of a depopulation of rural areas (Weber, 1965:43-69).

Likewise in Germany, city growth and urbanization were minimal during the first part of the 19th century but, between 1850 and 1900, Germany was totally transformed from a rural- agricultural society to a leading urban-industrial nation. In fact, during those fifty years, the urban population increased at a rate in excess of twice that of the total population (Weber, 1965:85-89). Similarly, the urban population of the United States increased eighty-seven fold during the 19th century while the population of the entire country increased only twelve-fold. The proportion of the total population residing in areas classified as “urban” in the census rose from 3.4 percent in 1700 to 29.2 percent in 1890 (Weber, 1965:24-28).

This schematic review of urbanization in developed countries could be elaborated in greater depth and the experience of other countries could be brought into perspective. But, for our purposes, the main observation to be garnered concerning the dynamics of city growth and urbanization in 19th century Western Europe and North America is sufficiently elucidated therein.

The main point to be drawn from the above review relates to the manner in which city growth and urbanization occurred: both processes were due almost exclusively to urban-ward migrations from rural areas. Natural increase was ever a negative factor in 19th century urbanization. On the one hand, the birth rates of rural areas were generally higher than in urban areas; further, the difference between rural and urban birth rates tended to rise as urbanization increased until well into the 20th century. On the other hand, as concerns differential mortality rates in urban and rural areas, the reverse held true in that urban mortality was considerably higher (...). (Davis, 1965:44)

Similar differentials in rural-urban mortality prevailed in other countries of Western Europe and in the United States.[2] Hence, since urban birth rates were lower and urban mortality higher than in rural areas, the main responsibility for absolute and proportional increases in the urban population had to lie with rural to urban migrations. This inflow had to be large enough not only to overcome lower urban increase but also to furnish a substantial margin of growth in urban populations. Little is known concerning the natural increase of migrants after their arrival, but it is reasonable to assume that its contribuion to urban growth was, along with that of natives, relatively small.

Just how relevant is the history of urban growth in developed countries for city growth in developing areas? Recent evidence would indicate that starting from a position of greater population size, density, and rate of increase than that of Europe or the United States, the developing nations are today following their own distinctive patterns. While the following paragraphs do not purport to establish a coherent overview of discrepancies between past and present city growth trends at the height of their respective urbanization processes, they do propose to illustrate the manner in which urbanization processes can differ by referring to the case study of Rio de Janeiro.

The Area and Plan of Study

Before embarking on the substantive analysis, it should be explained that the data utilized in the subsequent discussion are drawn from census and survey materials which relate in various ways to the city of Rio de Janeiro and to the State of Guanabara. In actuality, the city of Rio de Janeiro constitutes the entire built-up area within the State of Guanabara and the most extensive part of a large metropolitan area around Guanabara Bay. This metropolitan area, or Greater Rio, has resulted from the expansion of the old city along radials and roads to the interior. Urban growth has thus overflowed beyond the politico-administrative boundaries of Guanabara State and into the municipalities of the neighboring State of Rio de Janeiro.

Ideally, the data should thus refer to the Greater Rio area but, in actuality, they are limited to what we shall refer to, for purposes of convenience, as the city of Rio de Janeiro (i.e., the urban populated area which includes 98 percent of Guanabara State´s population).

The remainder of this paper will be divided into three parts: the first will be concerned with sorting out the direct contribuition of migration to the growth of Rio de Janeiro in contradistinction to that of natural increase. The second will investigate the underlying changes resulting in the varying weights of these two growth factors over time; finally, the third will re-examine the portion of total growth attributable to natural increase in order to highlight the necessity of giving due consideration to the factor of migrant natural increase.

1) Migration, Natural Increase and City Growth 1920-70

a) City Growth between 1920-1940

(...) These figures are unavoidably approximative, yet they serve to demonstrate that high rates of net inmigration and immigration, plus relatively low rates of natural increase (as will be shown later in this presentation), made Rio's early growth processes at this time comparable to those of 19th century European an North American cities.

[2] In this connection, it is interesting to note that an 1850 report on sanitary conditions in Massachusetts emphasized the deterioration of public health in urban areas almost exclusively. Similarly, recommendations made in the report are addressed primarily at the eradication of overcrowding, filth and disease, (Lemuel Shattuck, Report of the Sanitary Commission of Massachusetts, 1850, Harvard University Press, Cambridge, 1948).

b) City Growth between 1940 and 1950

(...) In short, the only important changes visible in the relattive weight of city growth components from the previous decades relates to the diminution of immigration and concomitant growth of in-migration. Both of these changes can reasonably be attibuted to World War II and its attendant decreased net immigration, coupled with a rapid expansion of native industry which attracted large numbers of migrants to such centers as Rio and São Paulo. It is of some interest that the proportion of population growth stemming from natural increase changed but slightly from the previous two decades.

c) City Growth, 1950-1960

(...) the proportion of Rio´s total growth due to migration drecreased from 69.1 percent to 45.6 percent, while that of natural increase rose from 26.8 percent to 45.2 percent, that is, on a par with the contribution made by internal migration. Incidentally, the proportion due to international movements also rose from 4.1 to 9.2 percent.

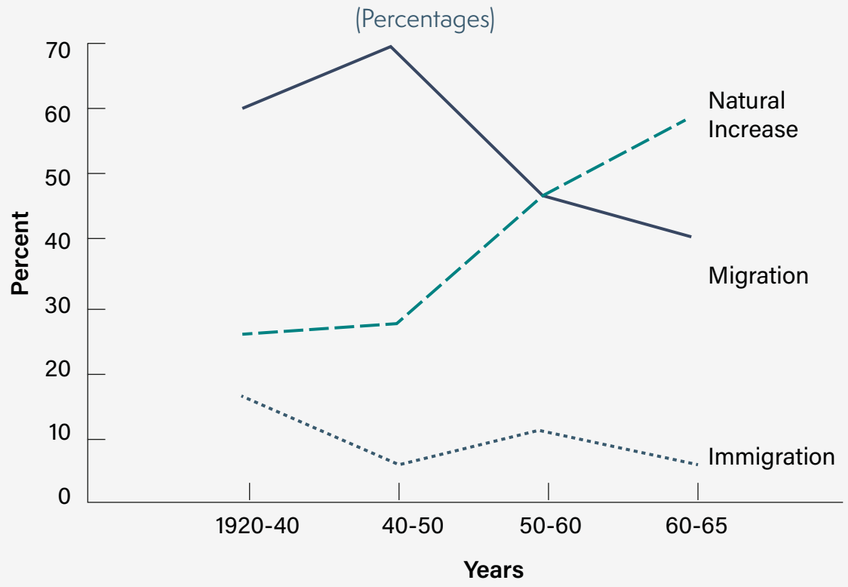
d) City Growth, 1960-1970

The conclusions reached in preceding paragraphs concerning the diminishing role of internal migration in Rio´s population growth are strengthened even further by the examination of more recent trends. (...) natural increase must have amounted to 278,293 or 57 percent of all population growth (between 1960-64), as compared to 39 percent for internal migration and 4 percent for international movements.
These data thus reveal another significant step in the trend toward an increasing preponderance of the natural processes in the total demographic growth of Rio de Janeiro. Projecting these figures to the entire 1960-70 decade would imply that the city would have increased by about 1.3 million during the decade, with about 740,000 of this increment being due solely to the excess of births over deaths. Hence, overriding any possible methodological discrepancies by their very dimensions, significant changes have been taking place in the growth components of the city. The present patterns have no parallels in the urbanizing history of the developed countries and warrant a closer examination of trends in vital rates in order to be understood.

2) Vital Rates and Population Growth 1920-1970

From the above observations, graphically represented in Figure 1, one important conclusion is eminently clear, namely that natural growth processes are playing an increasing role in the demographic growth of Rio de Janeiro. The main explanation for this phenomenon lies in the fact that improved medical control over mortality, coupled with constant or even rising fertility rates in an ever-increasing population of childbearing ages, is progressively overshadowing the still considerable influx of migrants from other states.

Figure 1
Relative contribution of natural increase, net migration and net immigration to population growth in Rio de Janeiro, 1920-1965



Source: CF. Text pg 5-7.

True, migration to Rio has experienced a certain realtive decline in the 1950´s and 1960´s, largely as a result of overflow migration into the surrounding urban areas located in the adjoining state of Rio de Janeiro. It is conceivable that if we could accurately measure internal migration into the Greater Rio area, we would find that it has simply become increasingly funnelled to the peripheral segments of the Greater Rio area.[3]

[3] Examination of growth rates in the adjacent state of Rio de Janeiro are illuminating in this respect. (...) It can thus be readily inferred that the sudden rise in the growth rates of the state of Rio de Janeiro is due largely to overflow migration into that state. (Computed from IBGE, SNR, Resultados Preliminares do Censo Demográfico, 1960, Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1962.)

At any rate, it would appear that the rapidly-growing contribution of natural increase to population growth in Rio is accentuated by, and in part dependent upon, the relative decline in migratory movements to that city. But then, if more migrants had come into Rio, natural increase would also have been higher since recent migrants are largely selective of people from the peak childbearing age groups. But, even if Rio had absorbed, in the 1950-60 and 1960-70 periods, the same proportion of Brazil´s total population increase as it did in the 1940-1950 decade (3.9% percent), the actual natural increase (i.e., natural increase such as measured in preceding pages, without taking into account the natural increase of the hypothetical extra migrants), would still have accounted for a rapidly-ascending proportion of Rio's population growth.

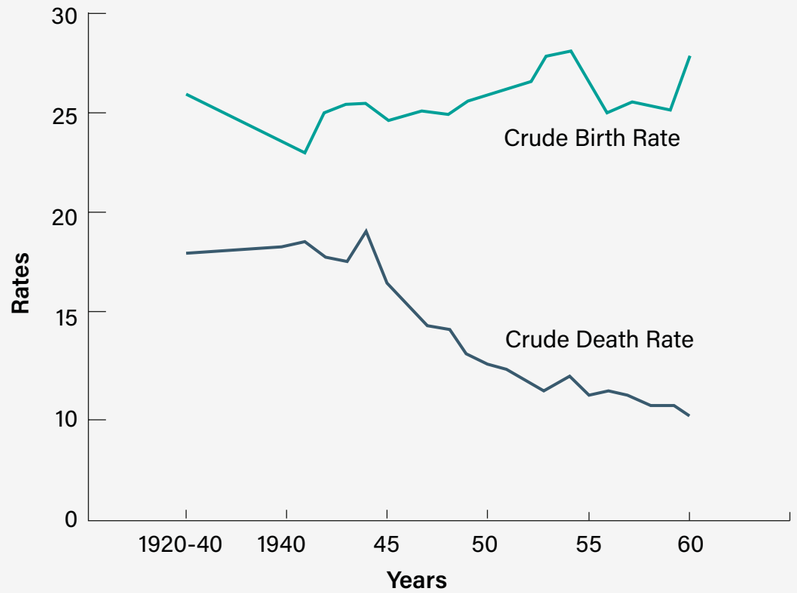
In short, natural increase´s heightened preponderance in Rio´s demographic growth cannot be explained away by reference to a relative decline in internal migration. Given a relatively constant large influx of migrants, the excess of births over deaths has to be posited as the main factor in the city´s accelerated population growth. In this light, it would be worthwhile for us to examine at greater length the interplay of vital rates in various periods.

Figure 2 portrays the march of crude birth rates, crude death rates, and crude rates of natural increase between 1920 and 1960. (...) The clear trend revealed by Figure 2 relates to the growing divergence between birth and death rates. Despite a changing age structure over time, these rates appear to run an implacable course. (...)

In brief, whether one concentrates primarily on absolute or relative figures, the trend toward a rapidly growing divergence between births and deaths is eminently clear, thereby providing the explanation for the increasingly preponderant role of natural growth processes in Rio´s development. Yet the city´s birth rates are among the lowest in

Latin America and its rate of inmigrant absorption among the highest. If, in spite of this combination, natural increase is overshadowing migration, then it can be expected that natural growth processes in other urban areas of Latin America will be even more decisive.

Figure 2
Crude birth rates and crude death rates per 1,000 Population, 1920-1960



Source: Serviço Federal de Bioestatística, *Anuários*, 1940-158; and, Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política, *Registro Civil*, 1959-1961.

3) Migrant Natural Increase and City Growth

Despite the foregoing presentation, the unqualified statement that migration is becoming less significant in city growth processes can be somewhat misleading. Indeed, no mention has been made thus far of the secondary influence which migration exerts on city growth, namely, through its contribution to natural increase. Depending on one´s prism and plataform, the point can be argued that migration still exerts an overwhelming influence on city growth through its total effective contribution (i.e, through its combined effect of migration inflow and natural increase among the migrant population.).

Whatever the viewpoint one wishes to emphasize, it is important that the real nature of the growth factors be elucidated. That is, in order to complete our discussion of Rio´s demographic growth, the natural increase factor must be subdivided into migrant and native natural increase.

Direct information on this problem is understandably difficult to obtain. Vital statistics do not discriminate between vital events occurring to migrants and native; moreover, since the children born to migrants after their arrival at their destination are technically natives of that area, they are thus enumerated (quite correctly) as natives in census information, thereby eliminating the other possible source of information.[4] Nevertheless, illustrative approximations can be drawn concerning the role of migrant natural increase in city growth within the limits of available data.

Table 1
Pregnacy-Woman Ratio by Present Age and Age at Arrival

Status	Age at arrival	PWR by Present Age			
		20-29	30-44	45+	Total
Native	-	149	303	353	237
Migrant	Under 15	169	318	349	254
	15-29	172	355	334	276
	30-44	-	347	450	385
	45+	-	-	590	590
	Total	170	340	400	286
Total	-	159	324	380	263

Source: Centro Latinoamericamo de Pesquisas em Ciências Sociais – A Fecundidade da População Urbano do Rio de Janeiro (questionnaires).

[4] A pioneer attempt at factoring out the contribution of migrant natural increase to city growth was made by E. Arriaga. However, this approach was weakened by the assignment of national rates of natural increase to the migrant population; indeed, given the latter´s age and marital composition, actual rates of natural increase among migrants are sure to be much higher.

Looking first at the fertility component of natural increase among migrants, Table 1 discriminates the number of pregnancies experienced by migrant and non-migrant women according to their ages at the time of interview, and according to the age of arrival of migrant women. The data are drawn from the Rio segment of CELADE´s "Seven Cities Fertility Survey".[5] It should be noted that the index of fertility being used here is a Pregnancy-Woman Ratio (PWR). (...)

Since our primary interest in Table 1 is in determining the effect of migration on the fertility of Rio´s resident population and since the number of pregnancies experienced by migrant women as shown in this table includes pregnancies experienced by migrant women after their arrival in Rio, our first task is to ascertain the number of pregnancies which occurred after their arrival.

For those females arriving in the city prior to their fifteenth birthday, it can obviously be assumed that all pregnancies occurred in the city; similarly, among those women arriving when already aged 45 or more, it can be assumed that all pregnancies occurred before arrival. Any exceptions in the under 15 and 45-plus age groups would tend to balance each other out.

Our problem is thus narrowed down to discriminating the number of pregnancies which occurred after arrival to women who reached Rio when aged between 15-44. In the absence of concrete evidence, the proportion of pregnancies incurred by women in these age groups after arrival were tentatively estimated on the basis of three assumptions, representing high, low, and medium limit assumptions.

In the first case, it was assumed that 80 percent of pregnancies to 15-29 year old arrivals occurred after reaching Rio, and 40 percent occurred to women who arrived when aged between 30-44. Under a second assumption, these proportions were reduced to 60 percent and 20 percent, respectively, for the 15-29 and 30-44 year old arrivals. When examined in light of more detailed data on age of arrival of each group, it can safely be affirmed that these estimates in effect represent the upper and lower limits of the possible post-arrival fertility of these two groups of migrant women.[6]

On the premise that the real contribution of migrants to fertility in Rio lies somewhere between these two extremes, still a third assumption was formulated; in this instance, it was assumed that 70 percent of pregnancies to females arriving while in the first half of the childbearing period occurred in Rio, with 30 percent of them occurring to women arriving when aged between 30-44.

Table 2
Estimated Percentage of all Pregnancies in Rio de Janeiro which were incurred by migrant women, according to various assumptions

	Number of Pregnancies Occurring in Rio de Janeiro Migrants (by age at arrival)						
Assumption	Under 15	15-29	30-44	Total	Natives	Total	%of all pregnancies to migrants
Upper limit	1,114	1,355	173	2,642	2,589	5,231	50.5
Lower limit	1,114	1,017	87	2,218	2,589	4,807	46.2
Best estimate	1,114	1,186	121	2,421	2,589	5,010	48.3

Source: Centro Latinoamericano de Pesquisas em Ciências Sociais – A Fecundidade da População Urbana do Rio de Janeiro (questionnaires).

[5] For details of this research programme, Leon Tabah, "Plan de recherche de sept enquêtes comparatives sur la fecondité en Amérique Latine", *Population*, 19(1): 95-126, 1964. Results of the Rio de Janeiro segment can be found in several *issues of America Latina and in Fecundidade da População Urbana do Rio de Janeiro*, Relatório Final, Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais, (mimeo), 1968.

[6] According to a sample survey of migration to Rio carried out by Hutchinson, 40 per cent of the 15-29 female migrants were in fact less than 20 years old upon arrival and 70 per cent less than 25 years of age (Hutchinson, 1963).

Table 2 shows that under the first assumption, migrants would have been responsible for 50.5 percent of all pregnancies recorded in the sample while under the second assumption, they would have contributed 46.2 percent of the total. Finally, under the third conciliatory assumption, 48.3 percent of all pregnancies would be attibutable to female migrants.

The main interest of Table 2, however, stems not so much from the appropriateness of this or that percentage figure; indeed the apparent exactitude of these figures is misleading since they are merely based on educated conjecture. But the real value of this table lies in its ability to demonstrate that even under the most varying of assumptions, the total contribution of migrant women to fertility in Rio fluctuates no more than five percent. Even if the proportions which were stipulated under our "best estimate" were grossly inaccurate, it is very unlikely that they would greatly surpass the proportions suggested in the lower and upper limit assumptions; hence, it is quite probable that female migrants account for between 45 and 50 percent of all pregnancies occurring in Rio.

As a corollary, it is evident that if these figures are correct, then the migrant´s effective contribution to population growth in Rio is much greater than that indicated earlier when total increase was simply dichotomized into the components "natural increase" and "internal migration." To adequately distinguish "migrant natural increase" from "native natural increase", however, would require information on mortality by age and sex groups and by migration status. But for the sake of illustration, we can assume that migrants were responsible for 45 percent of births and 45 percent of deaths occurring in Rio in the 1940-50, 1950-60, 1960-70 periods.[7]

In effect, this procedure will yield a conservative estimate of the migrant´s contribution to natural increase in Rio. On the one hand, it is likely that migrants contribute more than 45 percent of all births; on the other, given the youthful age composition of migrants, it is almost certain that they will account for less than 45 percent of all deaths in the city.

Under these conditions, the effective contribution made by migrants to total population growth (i.e., net migration plus natural increase among migrants) soars to over 80 percent in the 1940-50 decade (67 percent due to net migration and 15 percent to natural increase). In the 1950-60 decade, 46 percent of total population growth would be due to net migration and 20 percent to natural increase among migrants. In the 1960-70 period, net migration would account for 39 percent and natural increase among migrants for another 22 percent, yielding a total of 61 percent of city growth contributed by migrants in the period.

The figures are admittedly of an illustrative nature yet the true effective contribution of migrants to total population growth should not diverge radically from the proportions shown here. Given the conservative assumptions made here, the real contribution of migrants to total population growth in Rio will, if anything, be even higher than that shown here.

Before leaving this question, however, it is worthwhile noting that natural increase among migrants is following a parallel course to that which this factor holds in the city population as a whole. That is, while the contribution of migration as such is steadily decreasing, that of the natural increase among migrants rises steadily with each decade.

[7] It should be noted that the figures mentioned here concern native-Brazilians only but then the fertility contribution of foreigners is sure to be minimal in comparison to that of eihter migrants or native Cariocas.

Summary and Conclusions

City growth in Latin America is occurring at an unprecedented pace. The purpose of this paper has been to demonstrate that the region´s urban growth processes diverge from past historical patterns not only in terms of their pace and dimensions, but also in terms of growth dynamics and components.

Illustrating this theme with reference to demographic growth in Rio de Janeiro, it was first indicated that the relative contribution of net migration to city growth has been diminishing over recent decades. Concomitantly, the proportion attibutable to natural increase has been rising steadily. These trends are partially traceable to overflow migration into surrounding satellite cities but, in the main, find their explanation in the growing gap between birth and death rates which result from a progressive improvement in mortality levels.

Nevertheless, the simple dichotomy between migration and natural increase in the discussion of urban growth components neglects an important segment of the total migrant contribution, namely, natural increase among the migrant population. To evaluate this factor, an effort was made to re-attribute total natural increase among migrants and natives. This exercise revealed that the effective total contribution of migration is considerably larger than originally suggested. Even here, however, the trend toward a growing importance of the natural increase factor is highlighted since the data showed that while the proportion of growth due to net migration as such was decreasing, natural increase among migrants is following the same upward trends as in the entire city population.

References

Arriaga, E. Components of city growth in selected Latin America countries, *Milbank Memorial Fund Quarterly,* 46:237-252.

Davis, K. 1959. The origin and growth of urbanization in the World, in: *Reading in Urban Geography*. Harold M. Mayer and Clyde F. Kohn (Eds.), Chicago, University of Chicago Press, pp. 59-68.

Davis, K. 1959 The urbanization of the human population, Scientific American 213 (3):41-53.

Dickinson, R. E. 1965 The Growth of the Historic City, in: Readings in Urban Geography. Harold M. Mayer and Clyde F. Kohn (Eds.), Chicago, University of Chicago Press, pp. 69-83.

Estado da Guanabara, Secretaria do Governo 1965 Estudos Cariocas, Vol. 5, Mobilidade Populacional e Condições Socio-Econômicas, Rio de Janeiro, (no Pagination).

Hawley, A. H. 1964 World urbanization: trends and prospects, Population the Vital Revolution, Ronald Freedman (Ed.); Anchor Books, Doubleday and Co., Inc.: Garden City, N.Y.

Hutchinson, B. 1963 The Migrant Population of Urban Brazil, America Latina, 6 (2):41-71.

Madeira, Joao Lyra 1969 Movimento demográfico da Guanabara no período 1940-1960, Centro Brasileiro de Estudos Demográficos, (mimeo).

Martine, G. 1969 Internal Migration and its Consequences: the case of Guanabara State, unpublished Ph.D. dissertation in Sociology, Brown University.

Tabah, Leon 1964 Plan de recherche de sept euquêtes comparatives sur la fecondite en Amerique Latine, Population, 19 (1): 95-125.

Weber, Adna F. 1965. The Growth of Cities in the Nineteenth Century, New York: The Macmillan Co., 1899. Republished by the Cornell University Press, Ithaca, New York.

Weller, R. Macisco, J., and Martine, G. 1971 The relative importance of the components of urban growth in Latin America, Demography 8(2):225-232.

CAPÍTULO 2

MIGRAÇÃO, URBANIZAÇÃO E MARGINALIDADE

Um dia depois da vitória do Brasil na Copa do Mundo de 1970, passei a trabalhar como especialista em temas de migração e urbanização na Divisão de Desenvolvimento Social da Cepal, no Chile. Alguns dos trabalhos realizados neste contexto serviram para reforçar minha base de conhecimentos e minha compreensão dos processos migratórios brasileiros. Outros tiveram forte influência sobre a formação da minha perspectiva, tanto teórica como político/ideológica, na abordagem de processos e políticas públicas referentes à migração e urbanização.

Uma das minhas primeiras pesquisas realizadas naquele contexto focalizou justamente as migrações internas no Brasil. A intenção era investigar a dimensão, as características e o significado de correntes e padrões migratórios no país como um todo, dentro de uma perspectiva histórica de longo prazo, abarcando quase um século. Era uma iniciativa bastante atrevida, considerando-se que a natureza e a qualidade dos dados apresentavam sérias limitações. Àquela altura, os dados disponíveis de 1960 e 1970 ainda se referiam apenas a contagens variavelmente confiáveis da população total por estado de residência.

Nestas condições, qualquer estimativa – a não ser para o período 1940-50 – era forçosamente preliminar. Assim mesmo, o trabalho confirmava algumas tendências importantes, como a atração dos polos do Rio de Janeiro e São Paulo e a expulsão de migrantes a partir do Nordeste e de Minas Gerais. Por outro lado, num período em que os observadores e políticos voltavam toda sua atenção para o crescimento de grandes cidades, a capacidade de atração da fronteira agrícola - no Paraná, Mato Grosso e Goiás - era destacada. Em suma, tratava-se de um trabalho exploratório, baseado apenas em métodos indiretos e a revisão da literatura. Entretanto, oferecia dados e estimativas que podem complementar as poucas fontes disponíveis

sobre este período. Ofereço alguns trechos sumários deste texto, [10] a seguir:

> The purpose of this preliminary paper is to provide a first approximative summary of the evidence on movements of population across state boundaries in Brazil and of the relative contribution of the migratory process to population growth in each of these states.
>
> Except for local surveys and non-representative partial registers, the only sources of information which permit inferences on volume of interstate migration flow are those taken from the censuses of population. Nation-wide surveys were carried out in the years 1872, 1890, 1900, 1920, 1940, 1950, 1960 and 1970. But it was only in 1940 that a question on the state of birth of the resident population in each state was first included in the census questionnaires. Moreover, the census information for 1960 and 1970 is still unavailable on a nationwide basis.
>
> Of the four comprehensive population censuses between 1890 and 1940, the 1900 and 1920 surveys are practically useless, the first because of under-enumeration and the second because of over-enumeration. Although satisfactory data on migrations prior to 1940 are unavailable, the census information for that date permits reconstruction of important trends. It is of considerable interest that, as of 1940, 3.4 million individuals or, 8.5% of Brazil's population, were migrants, that is, they were enumerated in a state other than that of their birth. By 1950, the number of lifetime migrants had risen to 5.2 millions and 10.3% of the total population. Estimates of intercensal migration between 1950-60 would tend to confirm the perpetuation of patterns initiated in the previous decades. Despite the shortcomings of the data, certain basic findings impose themselves on our attention.
>
> Firstly, with respect to the pre-1940 era, the main centres of attraction were constituted by the Federal District (later Guanabara State) and by the state of Sao Paulo. Beginning with the 1940's, although these two areas continued to attract a disproportionate number of migrants, 'frontier' "states such as Paraná, Goiás and Mato Grosso began to predominate as favorite destinations of migrants. Indeed, one of the more striking observations to be derived from this study is that, in an era wherein preferential directions of migratory moves in Latin America are commonly identified with a "rural to urban" exodus, the present information would underline the importance of large movements towards predominantly rural and agricultural destinations.
>
> With respect to major suppliers of out-migrants, the state of Minas Gerais has maintained, throughout the period under consideration, it's position as the most important source of outward-bound movements. Meanwhile, the Northeastern region began assuming importance as a major zone of out-migration during the 1940's and persisted in this role at least during the 1950's.
>
> Although comparable data are unavailable for more recent dates, it is indubitable that migratory movements have been increasing in both relative and absolute terms, as a consequence of improved transport and communications and of widespread social change. Preliminary information from the 1970 census (would suggest) that out-migration from the Northeast would have decreased in the (1960-70) interim. The Eastern states, particularly the states of Minas Gerais and Rio de Janeiro, were the main suppliers of migrants, while the states of São Paulo, Paraná, Goiás and the Distrito Federal represented the favorite destinations of migrants.

Em seguida, escrevi com Cesar Pelaez outro texto correlato sobre o processo de urbanização no Brasil entre 1940-1970.[11] O trabalho se propunha a analisar a magnitude, direção e localização espacial do crescimento urbano naquele período. Mostrava o aumento significativo da população que, segundo a definição oficial de "urbano", tinha passado de 31% para 56% da população total entre 1940 e 1970.

[10] MARTINE, G. Internal migration in Brazil, 1890-1970. ECLA, Social Affairs Division, May 1971. Disponível em: http://hdl.handle.net/11362/34768.

[11] MARTINE, G.; PELAEZ, C. Urbanization trends in Brazil, 1940-1970. ECLA, Social Affairs Division. April, 1971. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1UP1nPi4BkVFLZ8Kopzt1MMqBl1UL0347/view?usp=sharing.

Depois, utilizamos o conceito de "urbano" que a ONU vinha sugerindo na época – ou seja, um que restringia a definição de urbano a localidades com 20.000 ou mais habitantes – com o objetivo de identificar "cidades" e acompanhar, de um Censo para outro, o crescimento de todas estas localidades.

Com base nesta lista de cidades, analisamos detalhadamente o processo de urbanização em níveis nacional, regional e estadual, por meio de uma série de características, tais como: taxas de crescimento urbano; distribuição da população urbana por tamanho de localidade; componentes do crescimento; distribuição da população urbana por tamanho de cidades e localização geográfica. Essa foi uma estratégia de análise que voltaria a usar no futuro. Observamos a proliferação de novas cidades, assim como a concentração da população urbana total nas maiores cidades e o deslocamento da configuração da malha urbana em direção ao interior. Percebemos o crescimento mais acelerado de cidades localizadas nas proximidades dos maiores centros e analisamos a mobilidade entre classes de tamanho de localidades. Pela primeira vez, encontra-se aqui a referência à "metropolização" do crescimento urbano. *(Ofereço, no final deste capítulo, uma versão sintética dos principais aspectos desta pesquisa.)*

Neste período, investi também no estudo de diferenciais migratórios, ou seja, para onde vão migrantes com características específicas e como eles se diferenciam de outros grupos e da população natural da localidade. Para tanto, tive acesso a tabulações especiais preparadas no Celade. Embora o trabalho resultante tenha se referido somente à Colômbia, esta pesquisa influenciou diretamente as escolhas temáticas e metodológicas de análises que faria logo depois no Brasil.[12]

A percepção generalizada de que a explosão do crescimento urbano latino-americano era causada pela migração de miseráveis que se instalavam em favelas, *callampas*, etc. assustava os políticos de toda a região. Esta situação gerou uma escola de trabalhos sobre a "marginalidade urbana", bem como precipitou muitas tentativas do poder público para impedir ou afastar o crescimento de bairros pobres. Neste contexto, analisei a relação entre migração, marginalidade urbana e estratificação espacial.[13] Minha revisão sugeria que estes bairros mais pobres não eram constituídos apenas por migrantes recém-chegados e que nem todos os migrantes viviam em favelas. Por outro lado, mesmo as habitações inadequadas e desprovidas de serviços nos bairros pobres serviam como base para que esta população começasse a participar ativamente da vida da cidade e a melhorar suas condições de vida. Apesar da falta de apoio do setor público, muitos destes bairros mais pobres acabaram se consolidando como parte integral da cidade. A vasta literatura sobre marginalidade urbana daquele período serve como registro da urbanização rejeitada, despreparada e desordenada. Algumas convicções derivadas desta análise me influenciaram fortemente em trabalhos posteriores, quando passei a colaborar na formulação de políticas em relação a migrações internas e urbanização.

[12] MARTINE, G. Volume, characteristics and consequences of internal migration in Columbia. Demography, v. 12, n. 2, p. 193-208, 1975. Disponível em: https://read.dukeupress.edu/demography/article-pdf/12/2/193/906436/193martine.pdf.

[13] MARTINE, G. Migration, urban marginality and ecological stratification. ECLA, Social Affairs Division, April 1971. Disponível em: http://hdl.handle.net/11362/33873.

URBANIZATION TRENDS IN BRAZIL, 1940-1970

by George Martine and Cesar Pelaez

ECLA, Social Affairs Division, April 1971

Although towns were founded in Brazil almost immediately upon the arrival of the first colonizers four and a half centuries ago, the process of mass urbanization remains a relatively recent phenomenon. Within the last three decades (1949-70), the rapidity and scale of urban growth overshadows, while forcefully imprinting its mark, on all other forms of social change. The primary intent of the present paper is to describe the magnitude, direction and location of urban growth in Brazil during recent decades (...)

I. Urban Growth in Brazil, 1940-70

1) The urban situation of Brazil prior to 1940

Given the extractive-agricultural nature of the Brazilian economy prior to the 20th century, towns and cities in this era functioned primarily as centrifugal forces in the exploitation of the hinterland. Towns came into existence as points of departure for settlement of the soil and persisted as a source of energy and organization for exploitation of natural resources as well as an outlet through which various minerals and produce could be redistributed. (1)

Urban communities were thus considerably isolated from one another; the great majority of cities were coastal establishments from which spread the drive towards the interior. Regional trade routes and regional economies remained undeveloped while maritime transport furnished the main link between towns, as well as their contact with the exterior. Census figures prior to 1940 fail to provide detailed information on the size and number of urban places, but it can be estimated that Brazil had approximately ten cities of 20,000 or more inhabitants in 1872; these accounted for approximately 7.4% of the total population at that time. By 1900, the estimated proportion of all Brazilians living in cities of that size had risen to some 9.5% and by 1920 to 12%. (2) In short, the urbanization of this period was

slow by current standards, although comparable to most developing countries at that time.

2) Levels and rates of urbanization, 1940-1970

Declines in the world prices for Brazilian agricultural products after 1930, coupled with an incipient industrialization of urban centers, led to the first mass waves of urbanwards migrations. Such movements, heightened by rapid population growth, have resulted in a high rate of urban growth between 1940-1970. As of 1940, only 16% of Brazil's entire population lived in centers of 20,000 or more inhabitants (Table 1). By 1950, this figure had grown to 21% and by 1960 to 29%. As of the most recent census (1970), almost two-fifths of the country's population was concentrated in cities. (3)

According to the official definition of "urban", recent urban growth has been even more significant; indeed, by this standard, Brazil has increased its urban population from 31% in 1940 to 56% in 1970, thus implying that the nation first had a majority of urban population midway through the 1960s. These latter figures have to be viewed with some caution, however, since they are based on a politico-administrative distinction of urban-rural and, consequently, tend to include a large number of localities which in either sociological or demographic terms can hardly be accepted as "urban". Without casting a vote in any direction with regards to the still-unresolved controversy of "what is urban", we will find it convenient in this paper to use a less flexible standard. (4)

Hence, unless otherwise noted, "urban" in the remainder of this paper will refer to those localities reported in a given census as grouping 20,000 or more inhabitants. Moreover, it should be pointed out, before entering the main body of the analysis, that those urban localities which, in 1970, were considered to be functionally dependent upon an adjacent urban agglomeration, were included as part of the latter's metropolitan area (Appendix 1).

According to our definition of urban, as seen from Table 2, the population of urban localities increased at an annual rate of 5.26 between 1940-50, 6.44 in 1950-60 and 6.06 in 1960-70. By comparison, the growth rate of the rural population was three times as slow as that of the urban in the 1940s and 1950s, and four and a half times slower between 1960-70. (5) As a consequence of these disparities between urban and rural growth rates, the rate of urbanization, i.e. – the pace at which the shift in rural-urban distribution of a country's population proceeds – was high throughout the period under consideration (...)

3) Distribution of the urban population by size of place

As seen from Table 3, Brazil had fifty-one urban places as of 1940. Two-thirds of these were in the smallest size class and more than four-fifths had less than 100,000 inhabitants. Nevertheless, urban concentration was such that the remaining nine cities, i.e. – those with more than 100,000 residents - clustered almost three quarters of the nation´s urban population, while two cities, Rio de Janeiro and São Paulo, together accounted for almost half of the urban total.

During the 1940's, two major trends can be discerned and these also characterize the remainder of the period under consideration. First, the data show that each successive enumeration was marked by "metropolization" or a progressive concentration of the urban population in cities of 500,00 or more inhabitants. Containing 48% of the urban total in 1940, this category increased its share impressively to (...) 61% in the most recent census. Conversely, closer examination reveals that the accentuated concentration in large metropolitan areas is due to a systematic decrease in the proportion of the urban population residing in the intermediate size categories of 50-100,00 and 100-500,000.

Somewhat paradoxically, the second principal trend which is highlighted by Table 3 relates to the very increase in the number of urban localities, particularly at the lower levels. For instance, between 1940 and 1950, the number of urban localities had risen from 51 to 85 but cities of less than 100,000 inhabitants made up almost nine-tenths of all urban localities in 1950.

During the 1950's, the number of urban localities grew by more than 80% with a substantial increase being registered at all levels of size categories (...) As a result of these several changes, the burgeoning urban network now included (in 1960) a total of 155 localities of 20,000 or more inhabitants and these in turn accounted for some three-tenths of all Brazilians. Changes of similar dimensions were also registered in the most recent decade. Even if the numerous new cities which sprouted up within larger metropolitan areas are discounted, we still find that 115 additional localities surpassed the 20,000 level between 1960 and 1970. No less than 6 cities went beyond the half-million mark in the interim and 12 more went beyond 100,000 inhabitants. (...)

Overall, then, analysis of the changing distribution of urban population reveals two principal patterns. On the one hand, the number of urban localities has increased more than fivefold in the thirty year period under consideration. The appearance of new cities has evidently been most impressive in the smallest categories yet shifts in size categories have also caused a substantial inflation of larger size classes. Meanwhile, as seen in Table 4, (...) the proportion of all urban residents thronged in metropolitan cities increased steadily in the interim to the point where, in 1970, 61% of Brazil´s urban population was living in cities of more than a half million inhabitants. Concomitantly, these cities account for a quarter of all Brazilians as compared to only 8% in 1940.

4) Components and rates of growth

The foregoing analysis of the changes in the distribution of urban places by population size, however, concerned only net changes. This picture can be complemented by ascertaining the actual components of growth for particular size categories during successive intercensal periods. In Table 5, the principal trends in the structure of urban growth are so reconstituted (...) The appearance of new urban localities, shifting urban localities, percentage of the total urban growth due to the appearance of new cities and shifts in size categories, or the proportion of the urban population moving to a new category within a given decade – reveals the pervasiveness and dynamism of recent urban growth in Brazil (...).

To round out this picture, it is of some interest to investigate rates of growth for different categories of city size (Tables 6 and 7) (...) On the one hand, certain cities, depending on their location and function, greatly outstrip the growth rate of other cities in their same size class while others lag behind thereby nullifying the attempt to generalize about the effect of original size on the propensity to increase. Meanwhile, the pattern of higher growth rates at both extremes of the city size category scale harmonize with what we noted earlier as the principal tendencies of recent urbanization in Brazil – proliferation of urban localities and yet, metropolization of the total population.

Considering the 30 year period between 1940 and 1970 as a whole then, we encounter a truly impressive pace of urban growth in Brazil. The number of urban localities increased by 430% in the interim, the number of urban inhabitants by 460% and the proportion of the Brazilian population residing in urban localities rose from 16 to 39%. (...)

II. Regional Differences in Urbanization

In light of its size and diversity, it would be surprising to find anything but a substantial variation in patterns and rates of urban growth in the different regions of Brazil (...) In accordance with the privileged position of the Southeast region in terms of socio-economic development, the level of urbanization of this area has, since 1940, been the highest in the country (Cf. Table 8) (...) By 1970, the urban population of the Southeast had risen to 57% of its total (...). But, within the group of states constituting the Southeast region, considerable variation in levels of urbanization can be noted (...)

In comparison to the level of urbanization in the Southeast, that of other major regions evidently pales. (...) Of the other four, the North has consistently boasted the highest urbanization level – mainly because of the existence of two large cities – Manaus and Belem – in an otherwise sparsely-settled area. Meanwhile, the Northeast has, because of its sheer population size, maintained the highest number of urban inhabitants despite the fact that it had, in 1970, the lowest level of urbanization. The Southern region, as befits a predominantly agricultural economy, shows a persistently low level of urbanization, barely surpassing the 25% mark in 1970.

Urban growth in the Center-West region has been the most dynamic. As of 1940, the region boasted only one urban locality (...) Between 1950 and 1960, the Federal District was transferred to the region, thereby contributing to the polarization of population in two other new cities in 1960 and six more in 1970. As a result, the Center-West increased its urban population to 27% which, in 1970, was slightly higher than the urbanization level of both the Northeast and South regions (...)

2) Distribution by size categories

(...) the most noteworthy trend observable from the nationwide summary of distribution by size category lies in the growing proportion of urban residents in major cities, largely to the detriment of intermediate-size cities. On a regional level, much the same pattern holds for all regions except the Southeast (...) (where) as the number of cities expanded, the proportion which accrued to the largest category was depressed slightly, despite the inclusion of one more metropolitan city in 1960 and still another in in 1970. The overall picture of urban distribution by size categories has therefore undergone little alteration over the 1940-70 period simply because the growth of large centers was counterbalanced by the appearance of new cities and by the upwards shifts between categories.

3) Location of cities by region

Despite the increase in the number of cities from 51 to 270 between 1940-1970, and despite the disparities in regional urban growth rates, the distribution of cities by region has so far been minimally affected (...)

In sum, the investigation of the changes in distribution of cities among various Brazilian regions brings to light several main points. First, each region has maintained approximately the same proportion of all cities over the 1940-70 period, with the Southeast consistently accounting for half the national total. Nonetheless, the allocation of major cities and fastest growing cities by region has undergone noticeable variation during the interim. More specifically, the Northeast has had a progressively smaller share of all major cities and of the fastest growing cities, while the Center-West has been gaining importantly on both counts.

The Southeast and South meanwhile have had a steadily-increasing proportion of all major cities but their respective share of the fastest-growing urban localities has not been significantly altered. Lastly, the North shows a distinct pattern in that it has a decreasing share of major cities but a rising proportion of the more rapidly growing cities, thereby indicating that smaller cities in outlying territories of the region are expanding at an unprecedented pace. As a result of those tendencies, the outlying regions of the Center-West and North have the highest ratio of cites with above-average growth rates during the period, followed by the Southern region, the Southeast and, finally, the Northeast.

4) Spatial location of cities

Even the briefest examination of Figure 2 highlights the coastal nature of Brazil's urban structure prior to 1940. Of 51 urban localities, 24 were located less than 100 kms from the coast. Even more striking is the fact that when the data are restricted to the 21 cities which had at least 50,000 inhabitants in 1940, seventeen are found within this radius of the coast, and twelve are situated right on the waterfront. This early configuration of Brazil's urban structure is readily intelligible in light of the aforementioned externally-oriented and exploitative economic pursuits which have dominated the major portion of the nation's history.

Data from succeeding censuses, summarized in Table 16, indicate that the early coastal deformation of Brazil's urban network persists to the present day yet tends to diminish over time. Since the majority of new cities are established further inland, the proportion of all urban localities situated on or near the coastline has been cut from 81% in 1940 to 46% as of the most recent census (...)

If the location of new cities in 1950, 1960 and 1970 is examined, not in terms of distance from the coast, but rather from the nearest metropolitan city, (11) then it becomes apparent that a new form of spatial determinant is affecting the loci of urban nucleation. From Table 17 it can be ascertained that of those 34 cities which first made their appearance in 1950, 70% were in the range of 50-300 linear kms away from such a center (...) By 1970, we find that new cities have a greater tendency to be located either in close proximity to metropolitan cities (these are largely mushrooming satellite cities which sprang up almost overnight) or, at a great distance from such a center. It is found, for instance, that only 49% of new cities are now in the 50-300 km range, while 39% are located more than 300 kms away.

Summary and Conclusions

The most salient feature of Brazil's urban structure at the outset of the period studied here derived from the localization of the majority of its important nuclei on or near its extensive coastline (...)
Seen from the standpoint of the country as a whole, subsequent developments were marked by two principal trends; on the one hand, the proliferation of new cities in each decade and, concomitantly, the progressive concentration of the nation's urban and total population in metropolitan cities. (...) Thus, Brazil began the 1940—70 period with 51 cities and ended it with 270 (...) The percentage of the population living in urban areas rose from 16% in 1940 to almost 40% in 1970, growing at an annual rate which constantly hovered around 3.0% during the three decades considered (...)

Disparities in levels of socio—economic development and in economic organization between regions are reflected in variegated

grades and rates of urbanization. Hence, it comes as no surprise that the Southeast, by virtue of its privileged socio—economic situation, has attained levels and characteristics of urbanization akin to those of many developed countries. This area has maintained, throughout the period under consideration, the highest level of urbanization and has consistently accounted for close to two-thirds of the nation's urban population. Moreover, it contains half of the nation's urban localities and a similar proportion of its major cities (...)

The instauration of an urban network in the Center-West and parts of the Southern region is recent and dynamic. The North has been dominated by two major cities – Manaus and Belem – yet there are indications of rapid growth in outlying territories of this vast region. Finally, the pattern of city growth in the Northeast reflects its unfavorable position; whereas in the past its urban network was amongst the most developed in the country, boasting several major cities, now it has the lowest level of urbanization of any region and a diminishing share of the country's most important and fastest growing cities (...)

Lastly, examination of the spatial location of cities reveals that recent decades have been characterized by a progressive redressing of the coastally—biased urban configuration which prevailed throughout most of Brazil's history. Gradually, interior regions are being filled in, as a result of belated inward settlement patterns, and interior regions boast the greatest number of new cities as well as their fastest growing localities. From the standpoint of regional development, the progressive enmeshing of Brazil's unbalanced urban network has to be considered as a positive trend and one which will have to be accelerated even more in order to provide a springboard for the exploitation of vast untapped areas.

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS DE MIGRAÇÃO: POR QUE? COMO? RESULTADOS?

A chegada violenta do Pinochet ao poder no Chile acelerou minha saída da Cepal, em fins de 1973, aproveitando a oferta de um posto de trabalho com a ONU no Brasil. O governo brasileiro estava naquele momento organizando um programa nacional voltado para o "controle das migrações internas". Minha função seria a de assessorar o desenvolvimento desse programa na qualidade de "perito da ONU". A consultoria estava inicialmente programada para durar seis meses, mas acabou se estendendo por cinco anos. Este foi o período da vida em que estive mais intensamente "metido" na questão migratória. Tomei parte de um grupo de *experts* convocados para orientar o programa[14] e trabalhei com pesquisadores de norte a sul do país. Participei de várias pesquisas e produzi diversos textos, durante e depois da minha participação no programa. Dada a quantidade e diversidade de trabalhos escritos nesta época, vou dividir esta produção em três subcapítulos.

3.1. A definição de uma "política migratória"

No início da década de 70, o processo acelerado e desorganizado do crescimento urbano brasileiro incomodava políticos de todas as escalas, mas particularmente os prefeitos de grandes cidades. Este temor à concentração nas maiores cidades – alimentado por políticos, planejadores e o grande público – nutria uma percepção negativa indefinida, mas generalizada, a respeito da migração e do próprio processo de urbanização. Exigia-se do governo uma resposta adequada. Vale lembrar que a ditadura militar estava no seu auge e, paralelamente, que a fé na capacidade tecnocrática para orientar o destino da sociedade e solucionar seus problemas estava no seu ápice. Para "controlar as migrações", tinha sido criado um programa interministerial, sediado no Ministério do Interior, que pretendia

[14] Este grupo, coordenado por José Otamar de Carvalho, incluía também Speridião Faissol, Mary Garcia Castro, Manuel Costa e José Magalhães da Costa.

definir uma política nacional de migrações internas. O Programa de Migrações tinha, além da colaboração de vários órgãos do governo federal, recursos para a contratação de especialistas acadêmicos.

As cobranças feitas por políticos, gestores, empresários e a própria opinião pública eram claras: havia gente demais "invadindo" as cidades e criando problemas enormes para os seus administradores. Ou seja, a questão era a concentração populacional, que ocorria de forma desordenada e informal. Exigia-se que o governo federal fizesse algo a respeito. Entretanto, as soluções para este problema não eram nada claras. A primeira resposta do governo tinha sido típica dessa época do "milagre econômico": construir algo! Assim, já tinham sido construídos dois centros para a recepção de migrantes, em locais de obras públicas. Evidentemente, isso não tinha resolvido nada da problemática geral e nem mesmo das situações locais, pois os migrantes se evadiram ao término das obras. Mais tarde, estabeleceu-se uma rede de centros para dar "treinamento e assistência" aos migrantes e criou-se um sistema de informações baseado em dados colhidos nestes centros. Entretanto, estas abordagens assistenciais se mostraram logo como insuficientes.

A maior dificuldade, conforme eu escrevia na época, é que o programa se propunha a resolver um problema mal definido, sem ter o respaldo de experiências prévias, nem estudos voltados explicitamente para a formulação deste tipo de políticas. Por outro lado, havia vários trabalhos anteriores que enfatizavam a racionalidade econômica dos movimentos em curso – o que obviamente desestimulava intervenções governamentais imaturas ou precipitadas. Nestas condições, o Programa empreendeu um grande projeto de pesquisas, com o intuito de identificar políticas migratórias mais efetivas. Escrevi então vários textos que procuravam identificar tanto os problemas como as alternativas reais de políticas, assim como o tipo de pesquisa que poderia ajudar na delimitação dos problemas e das possibilidades de intervenção política.

Os documentos que sobreviveram desta época atestam uma busca intensiva de inspiração para deslanchar esta tarefa de conjugar pesquisa e política. Um texto preliminar meu identificava diversos níveis de atuação possível e revelava a relação inversa entre eficácia e viabilidade de intervenções governamentais.[15] Ou seja, quanto maior o impacto hipotético de uma determinada iniciativa, maior seria sua dificuldade concreta de implementação, dentro dos processos em curso.

Na prática, as primeiras discussões e pesquisas do grupo culminaram na elaboração, pelo Ministério do Interior, de uma versão preliminar da "Política de Migrações Internas", em 1975. Tratava-se basicamente de uma tentativa de traçar diretrizes e atividades com base nas experiências e conhecimentos já adquiridos no Programa. Esta abordagem ainda refletia um viés inerente contra a concentração populacional, já que todo este esforço respondia à uma demanda política para reduzir o crescimento de grandes cidades. Mas o principal mérito do documento foi ter exposto algo da complexidade do problema que estávamos querendo resolver, além de explicitar a diversidade de possibilidades em matéria de atuação.

Num seminário, realizado no Celade, resumi este esforço e expus a complexidade da tarefa, à luz da literatura existente.[16] (*Uma versão parcial deste trabalho é oferecida no final deste sub-capítulo).* Observava que, apesar do enorme volume de trabalhos escritos por diferentes escolas sobre o tema, a literatura existente ajudava pouco, na prática, a quem estava no *métier* de formular políticas. Sugeria que qualquer avanço na conexão entre pesquisa e política exigiria uma melhor identificação da natureza do problema que se pretendia resolver. Ou seja, era preciso definir explicitamente: o que constitui

[15] Notas sobre a Orientação do Programa de Migrações Internas (1974). Disponível em: https://drive.google.com/file/d/17JePlYNpPQvqdXjYGvEzV-_LOZ4w_5jv/view?usp=sharing).
[16] MARTINE, G. Migraciones internas: investigaciones para que? Notas de Población, n. 19, p 9-38, abril 1979. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/337220831_MIGRACIONES_INTERNAS_INVESTIGACION_PARA_QUE.

o problema migratório; para quem; porque; como; e em que circunstâncias. Afirmava que a natureza das soluções extrapolava o fato migratório, ou suas dimensões e características, exigindo um reconhecimento explícito do impacto do planejamento e da organização de atividades econômicas, tanto pelo setor público como privado, sobre o uso do espaço e sobre a evolução da questão social.

Numa etapa posterior da evolução do Programa, já mais consciente das limitações de políticas segmentadas na área de migração, eu afirmava que o problema principal a ser resolvido residia no terreno do subemprego e da baixa renda. Criticava, com certa ousadia, os PNDs e, em geral, os grandes investimentos governamentais da época, pelo fato de gerarem pouquíssimo emprego e negligenciarem seus efeitos sobre a questão social e a distribuição populacional.[17]

Depois de muitas idas e vindas, o governo promoveu, oficialmente, seu "Programa Nacional de Apoio às Migrações Internas", em 1980. Paradoxalmente, este documento, assinado pelo presidente da República e produto do maior esforço coletivo já feito, fora da esfera socialista, para formular uma política nacional de migrações internas, caiu logo no esquecimento. Pelo que se pôde determinar, nenhuma agência assumiu ou executou, explícita e diretamente, qualquer uma das recomendações do Programa.

Sem dúvida, este esforço do Programa de Migrações Internas proporcionou um salto importante nos estudos sobre os movimentos populacionais no Brasil, gerando contribuições notáveis por vários pesquisadores oriundos das diversas regiões, disciplinas e instituições do país.[18] Os estudos também acabaram dando insumos para uma melhoria significativa na qualidade e quantidade de dados sobre migrações internas, a partir do Censo de 1980. Mas a tentativa de interferir diretamente nos determinantes, nos fluxos e nas consequências da migração – objetivo que refletia a confiança inicial na capacidade de intervenção tecnocrática dos governos da época – simplesmente não se concretizou em ações efetivas. As discrepâncias entre esforço e resultados no Programa de Migrações serão analisadas no capítulo 3.2.

[17] MARTINE, G. Migrações internas e distribuição espacial da população: Minter e o III PND, 1977. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1WrOSFtNGtEjygbtfjqp7-pJxG4eFZVmQ/view?usp=sharing.

[18] Vários destes trabalhos foram apresentados em: MOURA, H. Migrações internas: textos selecionados. Banco do Nordeste, 1980. 3 v. Também podem ser encontrados em: MARTINE, G. (ed.). Migrações internas. Anais do Simpósio sobre o Progresso da Pesquisa Demográfica no Brasil. Rio de Janeiro: Altiva Gráfica e Editora Ltda., 1977.

MIGRACIONES INTERNAS: INVESTIGACION PARA QUE?

George Martine

1. INTRODUCCION

Pocos fenómenos han atraído tanto la atención de planificadores y científicos sociales en los últimos quince años como el de la migración interna (...) Sin embargo, puede afirmarse que pocos de los estudios realizados sobre el tema han tenido una relevancia directa para la formulación de políticas relacionadas con el problema migratorio. La mayoría de las veces no se sabe definir muy claramente para quiénes, y en qué circunstancias, la migración constituye un problema, de modo que las acciones políticas más evidentes dirigidas a solucionarlo no resisten a un examen más detenido.

En este trabajo se trata de explicitar la delimitación del problema migratorio, como primer paso para una discusión sobre la correspondencia entre investigaciones y políticas en el campo de la migración interna y la redistribución espacial de la población. Entiende-se, por lo tanto, que cualquier intento por vincular la realización de investigaciones a la necesidad de formular políticas dirigidas al problema migratorio debe ser precedido de una enunciación de lo que se entiende por ese concepto y de una previsión de los niveles y viabilidad de actuación política. En otras palabras, se supone que cualquier esfuerzo que se realice en el sentido de contribuir a la formulación de políticas requiere un juicio de valores explícito sobre lo que constituye el problema migratorio, y también una previsión aceptable del tipo y nivel de políticas a ser formuladas e implementadas.

De hecho, la canalización de esfuerzos para el estudio de la migración con el propósito de elaborar políticas es producto de un juicio de valores, en el sentido de que habría algo errado en los patrones vigentes, en términos de la dirección, intensidad o característica de los flujos migratorios; se considera que los desplazamientos de población estarían causando - o entorpeciendo la solución de - problemas nacionales o regionales. (...) Por otra parte, de nada serviría realizar investigaciones con miras a la aplicación de políticas que fuesen

ineficaces o que no contasen con posibilidades concretas de aplicación práctica, dadas las restricciones de un determinado modelo político económico vigente. Así, es necesario establecer los posibles tipos y niveles de actuación, antes de iniciar un programa de investigaciones destinado a proporcionar insumos para tales políticas.

En un esfuerzo por contribuir a una mejor explicación de estas cuestiones, en este trabajo se intenta inicialmente una definición del problema migratorio en el Brasil, a base de algunos estudios recientes, y en seguida se analizan distintos niveles de actuación política y se sugieren líneas adicionales de investigación que podrían orientar a los planificadores acerca de ese problema.

2. EL PROBLEMA MIGRATORIO

Dadas la complejidad y la multiplicidad de los aspectos relacionados con el tema, puede verse la migración desde diferentes puntos de vista, en función de la posición teórico-ideológica adoptada; así, el desplazamiento de grandes contingentes de población en el espacio puede no ser considerado como un problema, sino como algo altamente funcional, sea para el sistema, sea para determinadas regiones, sectores económicos o grupos sociales que se benefician más directamente de la disponibilidad de mano de obra barata proporcionada por la migración.

¿Cómo definir el problema migratorio? Es sabido que, de acuerdo con el Censo de Población de 1970, casi un tercio de la población brasileña, o sea 30 millones de personas, eran clasificadas como migrantes. Proyectadas estas cifras, tendríamos cerca de 40 millones de migrantes en 1980 y 60 millones en el año 2000. Si se tiene en cuenta que estos números excluyen ciertos tipos de migración que tal vez sean los más corrientes, como son los movimientos rural-urbanos dentro de un mismo municipio, además de ignorar la migración repetida, y de cometer otras omisiones menos importantes, puede considerarse que el volumen total de los movimientos de población es bastante considerable.

Sin embargo, no se puede calificar la naturaleza del problema migratorio simplemente por la magnitud de los flujos. Aunque las comparaciones de flujos entre países y regiones sean afectadas por variaciones en los parámetros tiempo-espacio que definen las migraciones, es interesante observar que la población de un país desarrollado, como los Estados Unidos de América, exhibe una movilidad geográfica, en términos absolutos y relativos, mucho mayor que la de Brasil.[1] Vale también mencionar que la región brasileña de mayor dinamismo económico (el Estado de São Paulo) es, de igual modo, la región que presenta mayor intensidad migratoria.2 (...) (así) examinaremos el problema desde el punto de vista del sistema económico, de las zonas de atracción y repulsión, y de los propios agentes.

2.1 La migración y el sistema económico

Las evaluaciones más amplias, con miras a analizar globalmente el papel del proceso migratorio en el desarrollo económico, han sido realizadas por economistas que utilizan principalmente técnicas econométricas.(...) En la mayoría de estos estudios se adopta un tratamiento teórico derivado de la tradición neo-clásica, que considera la migración como una inversión en capital humano. Aunque se observan variaciones y algunas contradicciones en estos estudios, puede concluirse de estos análisis que la migración, tal como se ha producido históricamente, influenciada tan sólo por las disparidades regionales y sectoriales, y la consecuente evolución en la estructura del mercado de trabajo, no constituyen un problema. Al contrario, los

[1] Cf. por ejemplo, Sidney Goldstein, "The extent of repeated migration: an analysis based on the Danish population register", **Journal of the American Statistical Association**, December, 1964, Vol. 59, pp. 1121-1132; "Americans go West and South", **The Economist**, February 28, 1976.
[2] Pedro Pinchas Geiger, "Migrações Inter-Regionais e Intra-Regionais no Brasil", **Migrações Internas e Desenvolvimento Regional**, CEDEPLAR, UFMG, 1973, Vol. 11, p. 37

desplazamientos de población habrían sido beneficiosos para el país e incluso para los migrantes.

A título ilustrativo se mencionan, a continuación, algunos estudios realizados de acuerdo con esta línea macroeconómica. Posiblemente el primer trabajo de esa naturaleza realizado en el Brasil haya sido el de Sahota.[3] El autor, utilizando un modelo econométrico de costos y beneficios realiza un intento de evaluar la relación entre la magnitud de los movimientos migratorios y: a) diferencias en el nivel de ingreso por estado; b) la creación de oportunidades económicas y de educación; c) urbanización, densidad de población y distancias geográficas entre capitales de estados. Sahota observa que la migración es sensible a diferencias de ingreso; que la educación ejerce atracción sobre los migrantes y que la distancia constituye un impedimento a la migración. Afirma también que la urbanización y la industrialización estimulan la movilidad, pero que no son factores de atracción per se. Indica, finalmente, que políticas adecuadas de educación y de ubicación de industrias llevarían a una sustancial reducción de las diferencias interregionales de ingreso.

El estudio de Graham y Buarque[4] se refiere de igual modo a la relación entre la migración interna y diferencias de ingreso entre regiones y llega a conclusiones parecidas a las de Sahota. Estos autores hacen estimaciones de la migración entre los estados y relacionan ganancias y pérdidas migratorias, a nivel interestatal, con diferencias de ingreso per-cápita, encontrando una relación clara entre niveles de ingreso y comportamiento migratorio en cada estado. (...)

[3] Gian Sahota, "An economic analysis of internal migration in Brazil", **Journal of Political Economy**, Vol. 76, No. 2, marzo-abril, 1968.
[4] Douglas H. Graham y Sergio Buarque de Hollanda Filho, "**Migration, Regional and Urban Growth in Brazil**", Instituto de Pesquisas Económicas, 1971, esp. capítulo IV.

Para derivar una estimación cuantitativa del efecto de la migración durante el período 1950-65, Yap5 simula el crecimiento económico que habría habido bajo diferentes intensidades migratorias y compara los resultados con lo observado en la práctica. Los resultados sugieren que la migración fue un factor positivo en el desarrollo brasileño durante el período de post-guerra. (...) Sugiere también que la migración ha contribuido a acelerar la productividad industrial y a atenuar (y no impedir) las tendencias a la concentración progresiva del ingreso observadas durante el período. Otros estudios de carácter predominantemente macroeconómico podrían ser mencionados,6 pero para nuestros propósitos de ilustración son suficientes las referencias anteriores.

Cuando se la examina en términos de su contribución al crecimiento económico, la migración aparece como altamente funcional para el sistema, permitiendo la aceleración de la producción en los sectores urbano-industriales y sirviendo para reducir las disparidades interregionales de ingreso al modificar el denominador de la ecuación en las áreas de origen y destino. Este enfoque ha tenido el mérito de contrarrestar las evaluaciones bastante negativas de la migración hechas tanto por planificadores urbanos como por la opinión pública, en cuanto a su contribución al crecimiento urbano desordenado, para la "hinchazón" del mercado de trabajo, la marginalización, etc. Al poner de relieve los beneficios de la migración

[5] Lorene Yap, **Internal Migration and Economic Development in Brazil**, Tesis de doctorado en economía, Harvard University, 1973.
[6] Por falta de espacio, diversos trabajos importantes sobre el tema no pueden ser analizados aquí; ver **inter Alii**: Milton da Mata, "Urbanizacão e Migracões Internas", **Pesquisa e Planejamento Económico**, 3 (3) : 717-722, 1973; Hamilton Tolosa, "Macroeconomía da Urbanização Brasileira", **Pesquisa e Planejamento Económico**, 3 (3) : 585-642, 1973; Speridião Faissol, "**Migrações Internas no Brasil e suas Repercussões no Crescimento Urbano e Desenvolvimento Econômico**", Superintendencia de Pesquisas, FIBGE, 1973, 145 p.; John Redwood y David M. Vetter, **Uma Análise Multivariada das Migrações Internas no Brasil até 1970**, mimeografiado, 1976; Helio Moura, Carmen Susana Holder y Aidil Sampaio, Nordeste: Migrações Inter e Intra - Regionais, 1960-70, Recife, 1976.

para la economía, sus inconveniencias quedan minimizadas. Por otra parte, la visión globalizante de los modelos macroeconómicos de que la migración parece poseer una racionalidad propia que inspira actitudes de complacencia, eliminaría así la necesidad de que se intervenga en el proceso natural.

Paradójicamente, la funcionalidad del proceso migratorio para la estructura vigente es subrayada igualmente en otro conjunto de trabajos sobre el tema, en los que se adopta una posición teórico-ideológica bastante distinta. Los estudios elaborados en la perspectiva histórico-estructuralista enfatizan la funcionalidad de los desplazamientos de población en términos de la mantención de una abundante reserva de mano de obra en la sociedad industrial capitalista.[7] De acuerdo con esa posición, la aglomeración espacial de las actividades o, en otras palabras, la urbanización, constituye una exigencia técnica de la creciente especialización y complementariedad de la producción industrial. Los desplazamientos en este contexto se hacen altamente funcionales. (...)

Según este enfoque, la misma marginalización de un segmento considerable de la población migrante es consecuente con la necesidad de mantener una cantidad apreciable de trabajadores en disponibilidad. El surgimiento de grandes estratos ecológicos ocupados por grupos sociales marginados no es simple consecuencia de un mayor avance de la industrialización sobre la urbanización, sino el resultado de cambios estructurales en los lugares de origen y, aun más importante, de la necesidad de mantener disponible, permanentemente, una fuente de trabajadores. El caso de la industria de construcción civil quizás sea el más visible, en ese sentido. Este sector es el que absorbe mayor cantidad de mano de obra migrante en las zonas urbanas, con salarios determinados básicamente por la oferta elástica de la mano de obra. Debido al costo bajo del factor trabajo, proporcionado por la permanente renovación de la mano de obra migrante, el sector se está capitalizando permanentemente mediante la apropiación de ese factor.[8]

Aunque aquí apenas se pueda mencionar la contribución de los estructuralistas a la mejor comprensión del significado de la dinámica migratoria, puede afirmarse que esta posición analítica ha permitido situar correctamente los desplazamientos de población dentro de una visión global del funcionamiento y las necesidades de la sociedad industrial capitalista.

Aunque concuerden con la tesis general desarrollada por los macroeconomistas acerca de la funcionalidad de la migración para el crecimiento económico, los estructuralistas han tenido el mérito de explicar para quiénes y en qué circunstancias la migración es funcional, y qué estratos sociales están siendo manipulados en ese engranaje.

2.2 La perspectiva de las áreas de atracción y expulsión

Las evaluaciones globales del fenómeno migratorio deben ser complementadas por estudios de carácter más especifico que, justamente por situarse en un menor nivel de generalidad, permitan estudiar determinados aspectos con mayor profundidad; la subdivisión del fenómeno migratorio en segmentos analíticos menores permite una evaluación más precisa de diferentes aspectos del problema y de las líneas de actuación que pueden seguirse.

[7] Ver **inter alii**, Paulo Singer: **Economía Política e Urbanização**, Editora Brasiliense, CEBRAP, 1973, 152 p.; Balán, Jorge, Urbanización, Migraciones Internas y Desarrollo Regional, en "**Migrações Internas e Desenvolvimento Regional**", CEDEPLARIUFMG, Belo Horizonte, Vol. 11, p. 75-100, 1973; Juarez Brandão Lopes, "Desenvolvimento e Migrações: Uma abordagem histórico/estrutural", **Estudos CEBRAP**, Sao Paulo, out./dez.; 1973.

[8] George Martine e José Carlos Peliano, "**Migrantes no Mercado de Trabalho Metropolitano**", Série Estudos para o Planejamento, No. 19, IPEAIIPLAN, 1978, capítulos 2 y 6; César Manoel de Medeiros, "A importância da construção civil no planejamento dos países em desenvolvimento", **Análise e Conjuntura**, Fundação João Pinheiro, dezembro, 1976.

En este sentido, las evaluaciones realizadas a nivel global no siempre coinciden con otras apreciaciones que se han hecho a partir de la perspectiva de los lugares de fuerte emigración o de los lugares de atracción preponderante.

Es obvio que la migración constituye un proceso unitario, en el cual origen y destino, atracción y repulsión, son sólo caras de la misma moneda. Sin embargo, la utilización de esas categorías facilita la discusión de distintos aspectos del proceso, pues la migración generalmente involucra movimientos de población de un área o región determinada hacia algunos lugares de destino preferenciales; más específicamente, la mayor parte de las corrientes migratorias se orientan de regiones menos privilegiadas hacia otras de mayor desarrollo. En ese sentido, la observación de los macroeconomistas señalando que la migración ha contribuido a la reducción de las disparidades de ingreso per cápita entre regiones, por el hecho de influir sobre el denominador en las regiones de origen y de destino, reduciéndose e incrementándose, respectivamente, oculta otras consecuencias de estos desplazamientos tal vez más relevantes.

Por ejemplo, respecto de las zonas de fuerte emigración, los movimientos migratorios suelen ser evaluados muy negativamente. En estas zonas se señala la pérdida de grandes contingentes de población, que de haberse quedado habrían contribuido con su trabajo, con su creatividad y con sus recursos al desarrollo de la región.[9] Este punto puede ilustrarse con el ejemplo del noreste de Brasil. En realidad, la migración de la región noreste - por su magnitud, continuidad y características - se ha constituido en el prototipo de las migraciones brasileñas.

¿Qué habría pasado en el noreste si no se hubiesen producido estos movimientos migratorios? En términos demográficos, se puede considerar que en la ausencia de cualquier emigración o inmigración durante el período 1940-70, la población de esa región habría aumentado por lo menos en 5,5 millones de personas adicionales, por encima de los 28 millones enumerados en el Censo de 1970.[10] En términos cualitativos, puede imaginarse que una gran parte de los elementos de mayor vigor habrían emigrado, dado que entre 55 y 60 por ciento de todos los migrantes tienen de 10 a 30 años en el momento de la salida. Aunque algunos estudios realizados en la región centro-sur del país revelan que esa corriente migratoria está formada, en su mayoría, por mano de obra no calificada o semi-calificada, seguramente forman parte de este contingente también personas con mayor capacitación.[11] Así, desde el punto de vista del lugar de expulsión, podría estar produciéndose una pérdida de potencial humano bastante grande. Sin embargo, cuando se examina en función de la situación del mercado de trabajo en estas regiones, puede concluirse que la migración sirve para atenuar, de alguna manera, la saturación de ese mercado. De hecho, la emigración actúa también para reducir la oferta en una situación de demanda limitada. En suma, para las regiones de evasión notoria se observa cierta ambigüedad en relación con la migración: por una parte, "desinfla" la región, tal vez hasta de sus elementos más dinámicos, y por la otra alivia una situación que podría generar mayores tensiones sociales.

Respecto de las zonas receptoras de gran número de migrantes, particularmente las urbanas, se culpa frecuentemente a la migración por la inflación de la oferta de mano de obra y por la deflación de los niveles salariales, especialmente en las ocupaciones de bajo nivel de

[9] Bertha Becker, "**As migrações internas no Brasil, reflexos de uma organização do espaço desequilibrada**", Centro de Pesquisa de Geografía do Brasil, p. 110-111. ; Francois Bremaker, "Os municipios e o êxodo municipal", **Revista de Administração Municipal**, 23 (1 9): 30-39, 1976.

[10] Ver Otamar de Carvalho y George Martine, "**Migracões e Urbanização: Concepção de Políticas e Instrumentos para a Ordenacão da Migração Interna no Brasil**", MINTER, Brasilia, 1977, p. 8-10.

[11] Para una discusión más detallada véase Martine y Peliano, **op.cit.**, p. 76-90.

calificación. Esto representa, por cierto, la otra cara del argumento anterior, referente a la funcionalidad de la migración, en términos de la mantención de una reserva de mano de obra barata.

El incremento de población generado por la migración, juntamente con el crecimiento vegetativo de la población migrante después de su llegada implicaría, por su parte, un rápido crecimiento de la demanda de servicios básicos que sería difícil atender. Este es el gran argumento de administradores y autoridades administrativas de zonas urbanas, en contra de los movimientos migratorios tal como se producen. Dado que la demanda de servicios básicos en una economía capitalista sólo es efectivamente atendida cuando es solvente, ocurre que la "hinchazón" de las ciudades por personas de escasos recursos contribuye al progresivo deterioro de esas zonas. (...)

En resumen, la migración hacia las regiones más desarrolladas sirve para acentuar las ventajas iniciales de estas áreas, y contribuye a agudizar los desequilibrios regionales y sectoriales. La migración hace crecer excesivamente la oferta de trabajo y el mercado consumidor en los lugares de atracción, a la vez que contribuye a la inversión de recursos sociales en esas zonas para atender a su crecimiento.

2.3 Los migrantes

Los movimientos de población también deben ser examinados desde la perspectiva de los agentes, esto es, de los propios migrantes o de los migrantes potenciales. En este trabajo se pone énfasis en ese aspecto, no tanto por considerarlo de importancia sino por la proliferación de estudios realizados recientemente con datos demográficos y que llevan a conclusiones que merecen ser sintetizadas y evaluadas.

Un primer aspecto a considerar en relación a los agentes de ese proceso es el desajuste social y sicológico que suele acompañar la migración. Es bastante común, entre estudiosos y administradores, una actitud de menosprecio frente a este aspecto supuestamente secundario ya que, en teoría, éste se deriva de una problemática de naturaleza muy genérica. No obstante, cualquier relación directa con la población migrante de bajo ingreso pone de relieve el drama causado por el desarraigo del lugar de origen, de la familia y las amistades, acentuando la inseguridad futura y el miedo a lo desconocido.[12]

En un nivel más alto de generalidad, el elemento fundamental que debe considerarse es la búsqueda de un empleo y un ingreso satisfactorios. (...) En un número considerable de estudios recientes se han utilizado como aproximación de la evaluación de los cambios ocurridos en las condiciones de vida de las personas que se desplazan, comparaciones entre migrantes y nativos y entre sub-grupos de migrantes diferenciados según el tiempo de residencia en una determinada región. De modo general, en este tipo de investigación existirían dos preocupaciones básicas:

a) ¿En qué sentido y en qué medida la población migrante se diferencia de la población nativa del lugar de destino?

b) ¿Cómo se modifica la situación de los migrantes en la medida en que se adaptan al lugar de destino? (i.e. cómo evoluciona la situación socio-económica del migrante a medida que aumenta su tiempo de residencia).[13] (...)

[12] Cf. DRH/SUDENE, **Consequências da migração sobre a Estructura Psíquica do Migrante**, Termos de Referencia, DRH~SUDENE,1 97 7, p. 2. Ver también Benjamin Malzberg y Everett Lee, "Migration and Mental Disease", **Social Science Research Council**, New York, 1956; Everett S. Lee, "Socio-economic migration differentials in mental disease", New York State, 1949-1951, **The Milbank Memorial Fund Quarterly**, Jan 1963 , pp. 249-268.

[13] Outros trabalhos citados neste livro fazem um recorrido mais detalhado dos resultados destes estudos e de seu significado para a formulação de políticas. Ver, por exemplo: G. Martine - Mobilidad espacial y mobilidad ocupacional en Brasil: aspectos substantivos y metodológicos. In: **Mobilidad Ocupacional y Mercados de Trabajo**, PREALC - Programa de Empleo para America Latina y el Caribe, Santiago, 1983, pp. 9-34; Adaptation of migrants or survival of the fittest? **The Journal of Developing Areas**, Vol. 14(1):23-42. Macomb, Illinois. 1979.'

En resumen, en la perspectiva de los agentes del proceso (migrantes o aspirantes a migrar), el problema migratorio se define como una cuestión de empleo y de ingreso. Si el principal determinante de la migración en cierto modelo de organización de la producción está constituido por la inexistencia de empleos satisfactorios, entonces la solución eficaz al problema migratorio debe ser buscada a nivel de la propia disponibilidad y distribución del empleo. Se debe enfatizar que estas reflexiones no significan que se considere a la migración como un problema a nivel de los agentes; por lo contrario, la evaluación correcta del proceso conduce a la definición de un problema migratorio que pueda ser enfrentado a través de acciones orientadas hacia las áreas de intersección entre ingreso, empleo y migración. Esta es la orientación de la discusión que sigue, sobre niveles de actuación posibles y estudios con miras a la formulación de políticas.

3. NIVELES DE ACTUACION SOBRE EL PROBLEMA MIGRATORIO Y CONTRIBUCION DE LA INVESTIGACION SOCIAL

De acuerdo con los puntos anteriores, se considera esencial para la orientación de estudios destinados a la formulación de políticas, una previa reflexión sobre los tipos y niveles de actuación posibles dentro de las circunstancias y restricciones impuestas por un determinado modelo político. Por otra parte, es necesario visualizar los niveles de generalidad de una actuación práctica que atienda a distintos tipos de necesidades, confiriéndole a la política migratoria una especificidad propia.

En principio, podemos visualizar tres grandes categorías de interferencia sobre el fenómeno migratorio: la primera actuaría sobre el migrante; la segunda sobre los flujos; y la tercera sobre la planificación de la distribución espacial de la población. Estas categorías son diferenciadas, tanto en términos del tipo y grado de la acción gubernamental prevista, como por el nivel de información requerida para su implantación y el grado y la diversidad de recursos e instrumentos necesarios. [14] (...)

4. CONSIDERACIONES FINALES

Cuando se pretende discutir, entre otros asuntos, la incorporación de las variables socio-demográficas en la planificación, y más específicamente en la planificación de la distribución espacial de la población, parece fundamental indagar inicialmente si tales variables tendrían algo específico para contribuir al esfuerzo de la planificación. Esta indagación no es retórica ni original. En este trabajo sugerimos que la ineficacia de los estudios orientados hacia el fenómeno migratorio con miras a ofrecer subsidios para políticas se debe, en primer lugar, a la falta de una definición explícita de que, por qué, cómo, para quién, y en qué circunstancias la migración constituye un problema.

Siguiendo este razonamiento procuramos formular en la primera parte de este trabajo una explicación del problema migratorio utilizando estudios realizados según diferentes criterios, como punto de partida para ese ejercicio. Sugerimos que el problema migratorio para fines de formulación de políticas puede ser definido en forma más adecuada en términos de empleo e ingreso. Este binomio se encuentra tanto en la base de la motivación subjetiva como en la de los determinantes estructurales de la migración y por lo tanto debe servir como punto de partida para una reflexión destinada a la formulación de políticas en esa área.

En lo referente a la utilización de la investigación socio-demográfica para proporcionar subsidios para la formulación de políticas relacionadas con el problema migratorio, sugerimos que cualquier intento en este sentido debe ser precedido de una reflexión sobre los

[14] Estes níveis de atuação são descritos e analisados com maior profundidade em Carvalho e Martine (op.cit), p.27-36.

tipos de políticas que podrían ser implantadas en ese campo (...) De acuerdo con esa orientación fueron sugeridos tres esquemas complementarios de actuación política, situados en niveles crecientes de generalidad, los que afectarían respectivamente al migrante, a los flujos migratorios y a la redistribución espacial de la población.

Cada uno de estos niveles de actuación sobre el problema migratorio requiere, para su viabilidad e implantación, un tipo de información específica. Indudablemente, entre las políticas de mayor eficacia sobre las áreas de intersección de la migración, el empleo y el ingreso son las que se relacionan con la redistribución de las oportunidades económicas. En este particular se han sugerido dos líneas de investigación. Por una parte se evaluarían los efectos de la actuación gubernamental sobre la redistribución vertical y horizontal de las oportunidades económicas, y por otra se buscarían subsidios para racionalizar la distribución espacial de la población a través de una explicación de las posibles formas de ocupación territorial y de expansión económica.

3.2. Desfecho: por que a política migratória brasileira fracassou?

A tentativa brasileira de implementar políticas migratórias despertou certo interesse entre acadêmicos e formuladores de política, aqui e lá fora. Isso proporcionou oportunidades para divulgar a experiência brasileira e também fazer tanto uma crítica como uma autocrítica mais sistemática deste esforço. Em retrospecto, a análise do fracasso deste programa ambicioso acabou oferecendo elementos adicionais para a compreensão das relações complexas entre migração, políticas públicas e desenvolvimento.

As investidas políticas e governamentais para promover soluções grandiosas e/ou barrar fluxos migratórios persistiram no Brasil durante a década de 80, apesar dos resultados pífios do Programa de Migrações Internas. Mesmo ocupando outra função, eu continuava envolvido nessas discussões. Por exemplo, uma reunião na Saúde para discutir a relação entre migração e a transmissão de doenças humanas me levou a defender a funcionalidade da migração, rebater soluções para problemas de saúde que implicariam impedir o livre trânsito de migrantes e sugerir maior atenção à saúde dos migrantes repetidos.[19] Várias notas internas que escrevi, anos depois da falecida "política nacional", continuavam dialogando com a relação entre políticas públicas e migração. Elas revelam a tenacidade de atitudes políticas ou tecnocráticas ineficazes que, a esta altura, ainda continuavam tentando "resolver" o problema migratório – geralmente entendido como o excesso de concentração regional e urbano – por meio de grandes "jogadas" na redistribuição espacial.

Mas o estímulo para fazer uma reflexão mais coesa da experiência brasileira em políticas migratórias surgiu de um convite da IUSSP para relatar esta vivência para um grupo de pesquisadores internacionais.[20] Além de sistematizar algumas ponderações sobre os meandros da política migratória brasileira, aproveitei para fazer um balanço das diversas tentativas de intervenção do Estado na distribuição espacial da população brasileira em diferentes períodos históricos. Esta análise ganhou maior lucidez quando, influenciado por trabalhos realizados em conjunto com Vilmar Faria, passei a diferenciar políticas explícitas e políticas implícitas na interpretação da ação do Estado. Daí resultou minha análise mais compreensiva (e franca) das interações entre políticas públicas, mercado e distribuição espacial.[21] A seguir, sintetizo os principais elementos desse trabalho. *(A Conclusão do texto, apresentada no final deste segmento, oferece uma reflexão mais sedimentada de todo o processo*).

O artigo acompanha a evolução do planejamento estatal e seus impactos espaciais no âmbito de quatro períodos históricos (1930-50; 1950-65; 1965-80; 1980-90), mas enfatiza as decisões e eventos realizados durante o período da modernização conservadora (1965-80). Observa que, antes da aceleração do crescimento urbano na década de 50, a atuação do Estado em relação ao uso do espaço tinha duas grandes preocupações: a ocupação dos espaços vazios e a redução das disparidades inter-regionais. As políticas explícitas dirigiam-se, geralmente, para a abertura de segmentos da ampla fronteira interna, enquanto políticas implícitas tendiam a favorecer a migração rural-urbana e a concentração populacional. As desigualdades entre regiões inspiraram a criação de entidades

[19] MARTINE, G. Evolução e perspectivas da migração interna no Brasil. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Centro de Documentação. Doenças e migração humana. Brasília, 1982. p. 7-15. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1l_0WZcFDrek5vKXgRBcKW12FbvBCxUNG/view?usp=sharing

[20] IUSSP Seminar on Population Policy in Sub-Saharan Africa: Drawing on the International Experience. Kinshasa, March, 1989. IUSSP

[21] MARTINE, G. A natureza e os impactos das políticas públicas sobre a distribuição espacial da população no Brasil. São Paulo em Perspectiva, v. 3, n. 3, p. 46-56, 1989. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v03n03/v03n03_11.pdf. MARTINE, G. Population redistribution and state policies: a Brazilian perspective. In: GOLDSCHEIDER, C. (ed.). Migration, population structure and redistribution policies. Boulder, Colorado: Westview Press, 1992. p. 207-228. ISBN 978-0813385365. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/16B0iOJOugSenyPvJIoHeoFRcdoOZW7nO/view?usp=sharing.

regionais e de projetos visando dinamizar a economia de regiões mais pobres, especialmente do Nordeste, dentro de uma racionalidade implícita de que a equidade territorial favoreceria a equidade social.

A chegada do regime militar em 1964, embora inspirada numa ideologia política conservadora, deu grande impulso ao planejamento centralizado. A presença do Estado em todas as esferas de atividade, desde a produção de bens e serviços até o controle das ações individuais de cidadãos, intensificou-se neste período. O eixo principal da política econômica se centrava na rápida expansão da industrialização e na concomitante modernização da produção agrícola. Em termos de distribuição de população, o regime militar interveio explicitamente nas áreas de desenvolvimento regional, política urbana, colonização e migração interna.

A preocupação central do planejamento regional neste regime se centrava na equidade territorial e na redução dos fluxos migratórios, especialmente aqueles dirigidos para os centros urbanos do Sudeste. Os resultados das suas iniciativas ficaram aquém das expectativas, pois os recursos destinados às regiões mais pobres continuaram sendo apropriados principalmente pelas elites locais, enquanto as migrações para o Sudeste se intensificavam. Em matéria de política urbana, o regime militar criou duas novas agências: o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), além de preparar um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e instituir a Comissão Nacional para as Regiões Metropolitanas e a Política Urbana (CNPU). Estas entidades não conseguiram resolver as tensões entre o planejamento central e local ou as incompatibilidades entre necessidades nacionais, regionais e locais. É difícil identificar os efeitos concretos destas iniciativas sobre a atração, repulsão ou realocação de população. As várias tentativas de colonização, conforme descrito em detalhe no capítulo 4.2 deste livro, tampouco surtiram os efeitos pretendidos.

No que se refere especificamente à política de migrações internas, meu texto procurava explicar a discrepância já observada aqui entre o nível dos esforços e as realizações concretas. Eram relatadas as diversas etapas e iniciativas do Programa de Migrações até sua aprovação oficial, bem como recordava-se que tinha sido criada uma cadeia de centros de treinamento e assistência aos migrantes, os quais serviram de base para um sistema de informações sobre migração – o Simi. Apesar de colhidas informações sobre 700 mil migrantes antes de ser desativado, este sistema teve pouca relevância. Mais importante, as limitações da abordagem assistencial na política migratória ficaram evidentes, estimulando, desse modo, a procura de outras soluções. Foi então adotado um estratagema característico de tecnocratas quando estão em dúvida – encomendar pesquisas.

Apesar de produzirem um acervo de informações importantes, estas pesquisas, realizadas em três etapas movidas por objetivos de complexidade crescente, não foram suficientes para inspirar políticas efetivas de migração. A última etapa procurava definir uma difícil "racionalização da distribuição espacial da população". Pretendia-se gerar uma estratégia global para a distribuição espacial, a qual orientaria a alocação de investimentos públicos e privados, no quadro geral da criação de emprego e de melhoria dos níveis de renda. Permeada por valores subliminares espúrios – como "equidade territorial" e "desconcentração" –, esta procura de uma distribuição "racional" era também comum ao planejamento urbano e regional. Entretanto, a proposta deste modelo ideal, extremamente complexo e sujeito a juízos de valor discutíveis, não encontrou eco operacional no aparato estatal.

O texto relatava também diversas explicações correntes para as brechas entre esforço e realização da política migratória (e.g. - governo conservador, entidade coordenadora fraca, crise econômica, transição de regime autoritário para democrático, etc.). Alguns destes fatores podem ter tido certa relevância maior ou menor. Entretanto,

minha análise sugeria que as ações explícitas e bem-intencionadas indicadas pelo Programa de Migrações Internas tinham fracassado, principalmente, por outras razões estruturais.

Por um lado, como já discutido anteriormente, a falta de uma definição clara a respeito da origem do problema se refletia no caráter difuso das propostas de solução. A definição do que constituiria uma "distribuição espacial racional da população" obviamente nunca foi resolvida. Por outro lado, não havia nenhum grupo político ou econômico influente que se interessava em apoiar as medidas – analiticamente difusas e politicamente incômodas – que estavam sendo preconizadas. Mas as iniciativas do Programa de Migrações também fracassaram porque, ao proporem a desconcentração e a equidade territorial, elas se chocavam contra a influência de outras políticas e programas mais transcendentes que promoviam, implicitamente, a concentração de atividades econômicas. Tais atitudes e ações do setor público repercutiam também nas decisões do setor privado e, conjuntamente, estas duas forças acabavam determinando, de forma não intencional, a direção e as características dos fluxos migratórios. Em retrospecto, o texto parecia indicar que o problema precisava ser entendido no contexto do desenvolvimento, e não da demografia ou do planejamento urbano.

O último período analisado no texto – a década de 80 – era visto como uma fase de transição e incerteza, em que a intervenção do governo tendeu a ser hesitante e pouco significativa no seu conjunto, seja para o desenvolvimento econômico em geral, seja para a redistribuição da população em particular. A própria concepção de planejamento sofreu seriamente no período e os órgãos de planejamento, na maior parte, dedicaram-se ao dia a dia e à sobrevivência. A crise prolongada e as mudanças na produção agrícola anunciavam uma redução da migração rural-urbana neste período. Em outras áreas, porém, a intervenção governamental era muito irregular para uma previsão de suas consequências para a redistribuição espacial.

A observação geral inspirada por estas análises parece ser de que o Estado faz suas políticas migratórias mais contundentes sem querer. A redistribuição espacial da população reflete um conjunto de processos estruturais que determinam a localização de oportunidades econômicas de forma concentrada, como no caso da industrialização, ou que acabam provocando a concentração da população em cidades, como no caso da modernização agrícola. As pessoas se deslocam principalmente em busca de melhores oportunidades de emprego, renda e qualidade de vida, as quais são geralmente encontradas em locais ou regiões de maior dinamismo econômico. O Estado, de muitas formas, tem papel fundamental, e várias vezes inconsciente, na determinação espacial deste dinamismo, mas pode, como no caso brasileiro, vir a lamentar a distribuição de população resultante de suas ações e passar então a tentar, futilmente, "controlar" os movimentos migratórios.

POLÍTICAS PÚBLICAS E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA POPULAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A tentativa de rever o impacto de políticas implícitas e explícitas sobre a redistribuição da população na história brasileira recente ajuda a identificar alguns pontos dignos de reflexão.

Em primeiro lugar, parece que a eficácia das ações de governo tende a ser maior em áreas substantivas periféricas ou secundárias - como a promoção da pesquisa sobre a migração, a assistência aos migrantes, ou a coleta de informações sobre os fluxos migratórios - do que em questões que afetam diretamente a redistribuição da população. Esse tipo de ação mais secundária pode ter particular relevância em períodos e regiões de intensa atividade migratória, dadas as necessidades específicas dos migrantes como categoria social. Além disto, a assistência aos migrantes pode ter um significado especial se vinculada a um sistema de informações sobre emprego.

Entre as medidas que afetam a redistribuição da população, é provável que a colonização de novas terras apresente as menores dificuldades políticas – particularmente se o Estado já é proprietário da terra ou pode comprá-la por preços razoáveis - uma vez que a colonização dificilmente contraria interesses estabelecidos. Por outro lado, dificuldades técnicas na ocupação de regiões distantes e inóspitas podem ser insuperáveis. Outra medida de redistribuição que teve grande impacto no Brasil, embora seu custo seja desconhecido, foi a transferência da capital federal para Brasília.

Em segundo lugar, é interessante assinalar que as várias tentativas de políticas explícitas favoreceram sistematicamente a descentralização, a interiorização ou a redução dos fluxos migratórios. Em contraste, as políticas implícitas fortaleceram, de maneira invariável, a tendência à centralização e à concentração. Em termos gerais, embora as políticas explícitas tenham sido significativas na abertura de novas áreas e na sua integração com aquelas de ocupação mais antiga, a direção das políticas regionais urbanas e de migração, de fato, favoreceram a concentração.

De acordo com o ponto de vista deste artigo, a melhor explicação para a predominância de políticas implícitas seria a de que aquelas políticas explícitas de redistribuição da população tentadas no Brasil nunca tiveram suficiente sustentação política, social ou econômica. Nenhum grupo de pressão teria proveito com políticas de migração interna, de planejamento urbano ou de colonização (através do assentamento de pequenos agricultores). A política regional contava com alguns sustentáculos fortes - as elites de poder nas áreas menos desenvolvidas - mas sua preocupação maior era a de atrair recursos subsidiados que poderiam manipular em seu próprio benefício. Nestas circunstâncias, eram previsíveis os débeis impactos de tais políticas sobre o crescimento regional e, portanto, sobre a retenção de população.

Uma lição fundamental da experiência brasileira seria, assim, a de que é preciso ter apoio de grupos de interesse significativos para que políticas explícitas de realocação espacial de atividades econômicas e, portanto, de população, tenham qualquer efeito.

Excepcionalmente, pode ser exercida uma pressão eficaz por uma associação dos sem-terra, dos sem-casa, dos desempregados ou de outras camadas sociais desprivilegiadas. Porém, em geral, parece lógico que, numa economia de mercado, altamente estratificada, os grupos de pressão mais eficazes tenderão sempre a ser aqueles da elite financeira, comercial, agrícola e industrial, apta a se beneficiar de quaisquer políticas que se apliquem. Nesta perspectiva, não constitui surpresa que as políticas de habitação, por exemplo, tiveram maior impacto que as de migração, apesar de seus efeitos terem sido socialmente regressivos (isto é, beneficiarem as classes média e alta mais do que as classes baixas). Os programas habitacionais estimulam a construção civil e o setor financeiro, enquanto também criam mais empregos e, portanto, geram lobbies mais fortes.

Em outro plano, pode-se observar que a ocupação das regiões Centro-Oeste e Norte ocorreu apenas quando sua integração nos mercados nacionais se tornou necessária num determinado estágio do processo de acumulação, obtendo, assim, o apoio de poderosos grupos de interesse. As políticas de colonização, em termos gerais, são mais fáceis de aplicar do que reformas agrárias, pois não ameaçam estruturas existentes de poder ou interesses estabelecidos. Além disto, pode-se esperar que políticas de descentralização eventualmente terão impactos significativos sobre a localização industrial. Mas isto ocorrerá se, e quando, a concentração continuar gerando mais desvantagens perceptíveis do que benefícios para investidores e empresários - e não quando os governos decidirem que são tecnicamente adequadas.

Em terceiro lugar, a experiência brasileira pareceria sugerir que muito pouco da abundante literatura tradicional sobre migrações internas teria muita relevância para a formulação de políticas de redistribuição de população. Em geral, ela nos informa o porquê algo deve ser realizado quanto à migração, mas diz muito pouco sobre o quê poderia ser feito. Esta pergunta só pode ser respondida depois de uma clara definição do que constitui o problema da migração: por que? quando? e para quem? Isto, por sua vez, exige uma confrontação de estratégias e padrões alternativos, exercício este que raramente é feito de modo explícito.

A intenção de conseguir uma distribuição mais “racional” da população no espaço é comum ao planejamento urbano e regional, bem como à política migratória. Entretanto, a natureza do problema de distribuição da população é extremamente complexa. Como, e por quem, se fará a definição de uma distribuição mais adequada, ideal ou racional? Qual é o grau de independência desta definição de questões mais gerais de desenvolvimento? Evidentemente, existem alternativas de políticas, mas a escolha entre estas envolve juízos

de valor. Tentativas de corrigir uma redistribuição inadequada obviamente presumem a existência de um outro modelo adequado, que em si mesmo raramente é definido.

De modo implícito, a equidade territorial parece ter sido considerada pelos definidores de políticas como um valor em si mesmo. Por exemplo, no Brasil, enormes recursos foram aplicados na retenção de migrantes no Nordeste e na colonização em massa da Amazônia pouco povoada. Isto se justifica? E com base em que? Deslocamentos intensos, sejam rural-urbanos ou inter-regionais, geralmente são provocados pela percepção dos migrantes das grandes diferenças em níveis de bem-estar entre origem e destino. Essa percepção tende a refletir diferenças reais nos níveis de oportunidades econômicas entre as regiões que, por sua vez, refletem os padrões gerais de investimento e de crescimento. As tentativas de controlar os fluxos migratórios - seja com barreiras rodoviárias ou com multas, ou mais sutilmente, através de incentivos fiscais - geralmente procuram retardar o processo de concentração. Porém, à medida que a concentração pode conduzir ao crescimento acelerado, tais políticas podem promover a equidade interpessoal.

Por outro lado, a evidência de que a migração, muitas vezes, conduz à maior racionalidade na alocação espacial dos fatores de produção não deve ser vista como prova de que as forças de mercado, junto com políticas implícitas, são, automaticamente, racionais e melhores para os interesses de todos. Tais conclusões alimentam um confortável *laissez-faire*, que está em descompasso com a natureza dramática do problema migratório em muitos países. Políticas implícitas e forças de mercado não são produto de alguma lei natural universal, mas, sim, do modo como as sociedades estão estruturadas em dados contextos históricos. A maneira pela qual se deu a modernização da agricultura, no Brasil, certamente não era a única alternativa disponível. Suas consequências não desejadas - migração rural-urbana em massa e concentração urbana - tiveram reflexos sobre a natureza de mudanças na sociedade como um todo. Consequentemente, setores influentes exigiram que o Estado fizesse algo quanto à migração intensiva, urbanização acelerada e desorganização social claramente vinculadas com a migração.

Este tipo de dilema pode ser bastante comum nos países em desenvolvimento. O Estado é conduzido a adotar medidas que promovam a modernização, a industrialização e o crescimento econômico, mas, ao mesmo tempo, as consequências sociais de tais medidas são denunciadas e o Estado é pressionado a controlar, de algum modo, estas anomalias. Este tipo de dilema sugere a necessidade de antecipar, de forma mais clara, as prováveis consequências espaciais e sociais das decisões econômicas. Tal atenção explícita, por outro lado, provavelmente exigiria um órgão específico, cuja função exata seria a de definir as prováveis consequências sócio-espaciais de decisões setoriais e de investimentos.

O Brasil nunca teve um órgão central deste tipo, mas, em retrospecto, é fácil verificar qual papel importante poderia ter desempenhado. No entanto, à luz da discussão anterior sobre a economia política de decisões implícitas, deve-se ter cuidado em não sugerir que a criação de mais uma unidade tecnocrática bem-intencionada resolveria o problema. Os tecnocratas raramente tomam decisões quando questões de real importância estão em pauta. Em regimes mais autoritários, os que decidem são ainda mais difíceis de identificar, bem como as fontes de pressão que enfrentam. Em alguns casos, mesmo a suposição de que as tecnocracias são bem intencionadas é ingênua, pois os seus integrantes, em última instância, dependem da elite no poder para sua nomeação e sustentação. Quanto menos desenvolvido um país, tanto maior a probabilidade de que seus funcionários sejam submetidos a influências externas.

Além disto, as tecnocracias não estão necessariamente preocupadas, em primeiro lugar, com a solução dos grandes problemas sociais, tais como os causados pelas migrações internas. Por último, é bem possível que as tecnocracias possam construir políticas perfeitas do ponto de vista técnico, mas praticamente irrelevantes, se contrariarem a vontade e os interesses da elite no poder.

Neste contexto, parece que tecnocracias bem intencionadas, e suas comunidades acadêmicas de apoio, têm um papel dúplice. Seu papel formal, institucional, seria o de antecipar as consequências não-desejadas de decisões setoriais ou de investimentos e, assim, ajudar a evitar ou minimizar seus impactos negativos. Mas talvez seu outro papel seja mais importante, que é o de esclarecer quem se beneficia ou quem perde com certas decisões. Assim fazendo, a pesquisa pode dar maior transparência a decisões oficiais e ajudar a formular julgamentos de valor mais explícitos. Deste modo, o poder de barganha de grupos sociais, que geralmente não tem voz, poderá crescer, permitindo-lhes influenciar a tomada de decisões no domínio importante das políticas implícitas.

3.3 Pesquisa e política de migrações

Minha imersão intensiva no Programa de Migrações Internas resultou em diversos escritos e publicações, além dos textos já mencionados acima que enfocavam diretamente a orientação do Programa. Por exemplo, a atenção recebida pela migração nordestina estimulou uma nota que enfatizava as contribuições reais deste fluxo.[22] Da mesma forma, fui instado pelo noticiário da época a escrever uma nota sobre o impacto da migração na violência urbana.[23] O texto esclarecia que o aumento populacional urbano se devia mais ao crescimento vegetativo do que à migração. Destacava o papel dos trabalhadores migrantes no próprio milagre econômico, suas elevadas taxas de atividade e sua predominância na PEA das Regiões Metropolitanas (RMs). Argumentava que a violência (nesta era, prévia à explosão do mercado de drogas!) se derivava da injustiça e da pobreza que predominava tanto em áreas rurais como urbanas. São peças informais que revelam, e procuravam relativizar, algumas das preocupações públicas mais marcantes da época.

Uma monografia mais "institucional", escrita em coautoria com José Otamar de Carvalho, ofereceu um resumo mais extenso das experiências, dos resultados e das lições aprendidas ao longo do trabalho do Programa de Migrações.[24] A primeira parte do trabalho focaliza a experiência do Nordeste em termos de migração, urbanização e desenvolvimento regional. A segunda começa com uma discussão geral sobre a relação entre migrações e desenvolvimento, e do papel de uma política de migrações. Detalha os diversos níveis de atuação sobre o problema, fazendo uma análise crítica das vantagens e dificuldades de cada tipo de intervenção possível. Esse texto, talvez pelo estigma de ser um documento institucional gerado durante uma era tenebrosa da história política moderna brasileira, é pouco conhecido. Assim mesmo, proporciona, para quem quiser historiar uma experiência *sui generis* de formulação de políticas migratórias, um relato bastante completo.

Em retrospecto, porém, reconheço uma certa ambiguidade na discussão do papel do Estado (neste e em outros documentos deste período), com relação ao remanejamento espacial da população. Por um lado, criticamos as propostas correntes nebulosas como "interiorização", "desconcentração", etc. Por outro, parece que estamos aspirando à formulação de uma melhor – mas ainda difusa – distribuição de atividades econômicas sobre o espaço. Ou seja, procurava-se, dentro da percepção tecnocrática da época sobre desenvolvimento regional, uma visão e um projeto para operacionalizar essa perspectiva de melhor distribuição espacial, sem realmente chegar a uma solução efetiva.

Seja como for, vale ressaltar que o tema que realmente dominava as atenções dos pesquisadores envolvidos com a temática migratória, desde a publicação do Censo de 1970, era a migração para as nove grandes Regiões Metropolitanas (RMs). Os dados revelavam que estes fluxos representavam 36% de todos os migrantes no Brasil e cerca de um terço de todos os migrantes intercensitários no período 1960-70. Portanto, a investigação dos padrões de inserção econômica dos migrantes nestas cidades de maior atração se apresentava como crucial para a avaliação geral das consequências da migração no Brasil.

Dois trabalhos, escritos em colaboração com José Carlos Peliano e publicados pelo Ipea, exploravam detalhadamente o processo de

[22] MARTINE, G. Posicionamento do migrante nordestino segundo tipo de migração. Brasília: Minter, 1976. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1arRDJLT2qhn1FAD7K8X55hfl3MTh2jRx/view?usp=sharing.
[23] MARTINE, G. Migração e violência urbana. 1976. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1pjCXWt0tnP4kxMSc-3VQPZULp7xrNWNl/view?usp=sharing.
[24] CARVALHO, J. O. de; MARTINE, G. Migrações e urbanização: concepção de políticas e instrumentos para a ordenação da migração interna no Brasil. Brasília: Minter, 1977. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1m-mdbnFgVIwKA6RllqSlLxHGZzBibeOH/view?usp=sharing.

adaptação econômica e social dos migrantes às RMs.[25] Utilizando tabulações especiais do Censo de 1970, apresentamos análises que cruzavam PEA, taxas de atividade, ocupação, posição na ocupação, escolaridade, pobreza e renda, *inter alia,* com *status* migratório, tempo de residência, sexo e idade. Mostramos que os migrantes têm altas taxas de atividade e compõem a maior parte da PEA das RMs brasileiras. Contrariando as opiniões predominantes, concluímos que a situação socioeconômica da população migrante, tomada como um todo, não diferia substancialmente daquela da população natural das RMs. Entretanto, foram constatadas diferenças significativas entre subgrupos de migrantes, de acordo com seu tempo de residência e outros fatores. Na conclusão do segundo destes trabalhos encontram-se comentários gerais a respeito do posicionamento de migrantes nos mercados de trabalho metropolitanos, assim como recomendações de ordem metodológica:

> "Sob as perspectivas do sistema produtivo e do modelo de desenvolvimento predominante, evidencia-se a funcionalidade do afluxo migratório para as RM em termos do fornecimento e manutenção de uma reserva de mão-de-obra barata, cuja dimensão é superior à capacidade real de absorção. Pelas mesmas razões, a migração para as grandes cidades deixa de se constituir num caminho satisfatório à consecução de condições socioeconômicas significativamente superiores para a grande massa de trabalhadores não qualificados e semiqualificados.
>
> Em consequência, o exame da situação socioeconômica de migrantes e naturais nas nove RM brasileiras não indica a existência de diferenças significativamente válidas entre elas. É verdade que, entre os homens, os naturais se encontram, a nível agregado, em situação bastante superior à dos migrantes nos dois maiores centros urbanos do país. Entretanto, nas outras sete RM, o fato de ser "migrante" em geral não influencia categoricamente a posição socioeconômica. Entre as mulheres, devido às limitações do mercado de trabalho feminino e a relação inversa entre urbanização e discriminação de sexo *(hoje – gênero)* nas oportunidades educacionais e profissionais, a grande maioria das migrantes nas RM obtém emprego nos serviços domésticos. Por esta razão, as migrantes situam-se num plano socioeconômico inferior às não-migrantes em todas as RM.
>
> A heterogeneidade da população englobada pela definição censitária de "migrante" ficou claramente estabelecida através deste estudo. Este fato alerta contra as deficiências de generalizações sobre "o fenômeno migratório" ou sobre a população migrante que não introduzam elementos discriminativos sobre variáveis tais como sexo, idade, origem, estrutura produtiva do local de destino, residência, etc. Deve-se enfatizar que essas variáveis não são explicativas da estratificação social, mas permitem eliminar a influência de fatores secundários intervenientes. *A agregação é obviamente necessária para efeitos de generalização, mas não dispensa a utilização mínima de controles adequados*."[26]

Mais tarde, a pedido do Prealc/OIT, tive a oportunidade de formular uma versão mais elaborada do comentário metodológico acima. O enorme volume de migração observado em áreas urbanas urgia uma avaliação acurada das consequências dessa movimentação. Para os pesquisadores da época, as comparações entre grupos de migrantes e não migrantes, em diferentes unidades de observação, representavam uma abordagem útil para aferir a inserção dos migrantes no mercado de trabalho. Entretanto, os diversos estudos realizados com dados do Censo de 1970 apresentavam divergências inesperadas quanto à situação relativa dos migrantes e naturais nas áreas de destino, em termos de vários indicadores. Ou seja, alguns estudos mostravam a situação dos migrantes como positiva frente às

[25] MARTINE, G.; PELIANO, J. C. Migração, estrutura ocupacional e renda nas áreas metropolitanas. In: IPEA. Estudos de demografia urbana. Rio de Janeiro: Ipea, 1975. p. 161-196 (Série Monográfica, n. 18). MARTINE, G.; PELIANO, J. C. Migrantes nos mercados de trabalho metropolitanos. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1978. (Série Estudos para o Planejamento, n. 19).

[26] Ibidem, p. 182-83. (ênfase adicionado).

populações naturais do lugar de destino, enquanto outros mostravam o contrário. Estas discordâncias obviamente dificultavam o posicionamento político frente ao fenômeno migratório. Neste contexto, preparei uma reflexão mais contundente sobre o significado e as limitações dos muitos estudos da época referentes à situação de migrantes no mercado de trabalho brasileiro.[27] *(Uma versão sintética deste documento é apresentada no final deste capítulo.)*

Fiz uma análise da informação oferecida nesses muitos trabalhos sobre a situação relativa de diversos contingentes, especialmente em termos da situação ocupacional de grupos de migrantes e não migrantes. Observei que os principais desacordos entre os trabalhos podiam ser explicados por questões metodológicas, tais como: diferenças na dimensão e/ou no grau de homogeneidade interna das unidades de observação; influência das estruturas econômicas e demográficas dos lugares de destino; divergências conceituais; e/ou, ausência de controles sobre variáveis intervenientes básicas.

Por outro lado, constatei que, apesar das discrepâncias, havia algumas concordâncias significativas entre estes estudos. Primeiro, todos confirmavam que – contrariando a opinião corrente – a entrada de migrantes no mercado de trabalho urbano se fazia a partir do setor então considerado como formal (construção civil para homens e emprego doméstico para mulheres) e não por via do setor informal. De fato, a entrada neste último setor exigiria maiores conhecimentos e recursos do que os migrantes dispunham ao chegar. Mais importante, todos os estudos registravam o fato de que a maior permanência na cidade implicava uma aparente melhoria progressiva, para ambos os sexos, do posicionamento ocupacional e da renda dos migrantes.

Essa aparente mobilidade vertical propiciada pela maior permanência do migrante no mercado de trabalho metropolitano era intrigante e serviu para rever a tese clássica da adaptação de migrantes e para a própria avaliação do processo migratório. Seria um processo clássico de assimilação? Seria o resultado de transformações na estrutura ocupacional das áreas de destino? O conjunto das observações sugeriu outra hipótese: a da retenção seletiva dos migrantes mais bem preparados para o mercado de trabalho urbano e a expulsão dos outros. A análise desta hipótese resultou na publicação de um texto bastante conhecido sobre "adaptação de migrantes *versus* sobrevivência dos mais fortes".[28]

Aprofundando esta temática, uma apresentação na SBPC fazia uma reflexão que, apesar do formato não-acadêmico, parece ainda atual em alguns aspectos.[29] O texto destaca as limitações da informação censitária para a análise da migração como processo social e para a quantificação das "populações errantes" no país. São utilizados dados de um sistema de informações pouco conhecido (o Simi do Ministério do Interior) sobre 300 mil migrantes de baixa renda para comprovar a surpreendente frequência da migração múltipla. Argumenta-se que a existência de uma grande reserva de mão de obra que se deslocava repetidamente em função da mobilidade do capital teria dado uma contribuição importante para o chamado "milagre econômico". *(O texto desta fala pode ser encontrado no final deste capítulo).*

[27] MARTINE, G. Movilidad espacial y ocupacional en Brasil: aspectos sustantivos y metodológicos. In: OIT. Movilidad ocupacional y mercados de trabajo. Santiago de Chile: Prealc/OIT, 1983. p. 1-34. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1DFqyasEeZUNCsgwVftvgpyoG8DH1roVz/view?usp=sharing.

[28] MARTINE, G. Adaptation of migrants or survival of the fittest? A Brazilian case. The Journal of Developing Areas, v. 14, n. 1, p. 23-42, 1979. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/17Du5w9JKM7-jSg7XkSBs_vsAu-8xzs79/view?usp=sharing.
MARTINE, G. Adaptação dos migrantes ou sobrevivência dos mais fortes? In: MOURA, H. (ed.). Migração interna: textos selecionados. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1980. p. 949-974.

[29] MARTINE, G. Populações errantes e mobilidade da reserva de mão de obra no Brasil. In: SIMPÓSIO SOBRE CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO NA BASE DA PIRÂMIDE SOCIAL. Anais [...]. Campinas: SBPC, julho 1982. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1PWlBwUzgXz_H_uVBdkCi_tDf4ZPIAU-/view?usp=sharing.

Outros convites para relatar a experiência brasileira sobre migrações internas estimulavam um balanço dos movimentos populacionais recentes e de seu significado. Ao apresentar o caso brasileiro num *handbook* internacional, fiz um relato que cobria os principais temas e estudos migratórios no país até aquele momento.[30] Tratava da qualidade dos dados, dos principais movimentos migratórios entre 1940 e 1980, do crescimento urbano e seus determinantes, da colonização de fronteiras, das divergências entre escolas quanto à interpretação valorativa da mobilidade observada e das comparações entre migrantes e não migrantes em termos socioeconômicos. Ou seja, foi uma oportunidade para resumir um pouco de tudo que vinha estudando há tempos.

Finalmente, vale citar alguns trabalhos posteriores, inspirados pelas dificuldades metodológicas encontradas no Programa, que estavam voltados especificamente para a discussão dos dados censitários sobre migrações internas.[31] O mais técnico destes textos, escrito em parceria com José Alberto de Carvalho, produto da fusão de trabalhos anteriores dos dois, acabou não sendo publicado ou divulgado, mas pode ainda interessar aos especialistas.[32] O artigo documentava a evolução da cobertura e relevância dos dados censitários sobre migrações internas entre 1940 e 1980, oferecendo comparações entre diversas abordagens, assim como uma discussão detalhada das técnicas existentes e dos cuidados a serem tomados em relação à utilização de dados diretos e estimativas indiretas. O trabalho sugeria a necessidade de estudos comparativos para melhor aferir a utilidade de cada tipo de informação e reconhecia que, apesar dos avanços na produção dos dados censitários, persistiam as limitações destes para o estudo da migração como processo social.

Outro trabalho retomava essa temática, num tom mais "lite", no contexto das discussões que precediam a formatação do próximo Censo (aquele que acabou sendo realizado em 1991).[33] Comentava a pouca utilização dos dados providos pelos novos quesitos do Censo de 1980 referentes à migração intramunicipal e à procedência da migração intermunicipal. Discutia as dificuldades e alternativas de dados sobre migrações de retorno e migrações repetidas. Opinava que todas estas questões precisavam ser inseridas numa discussão mais ampla sobre o papel e o formato do Censo, no contexto de um diálogo mais intenso entre produtor e usuário de dados.

[30] MARTINE, G. Internal migration in Brazil. In: NAM, C. B.; SEROW, W. J.; SLY, D. F. (ed.). International handbook on internal migration. New York: Greenwood Press, 1990. p. 31-46. ISBN 978-0313258589. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1xlPrty2jvfM0WwoDfaUU_hIGQ5QnF7gr/view?usp=sharing.

[31] MARTINE, G. Sugestões para o Censo Demográfico: migrações internas. Estudos CEBRAP, n. 21, p. 149-158, 1977. https://drive.google.com/file/d/1Voj3xaQNGfQa_2gG_mErzgblfm-nrx_l/view?usp=sharing.

MARTINE, G. Os dados censitários sobre migrações internas: evolução e utilização. In: IV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. Anais [...]. São Pedro: Abep, 1984. Disponível em: http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/318/313

[32] MARTINE, G.; CARVALHO, J. A. M. de. The evolution and utilization of Brazilian census data on internal migrations. 1985. (O artigo foi submetido à revista Demography e considerado demasiado técnico para o público da revista; daí, acabou se perdendo nos afazeres dos seus autores, sem divulgação). Disponível em https://drive.google.com/file/d/1Fq1GpMxDDz1-X2VVWc1hwNBFcUTiYR_l/view?usp=sharing.

[33] MARTINE, G. As migrações internas e o Censo de 1990. CNRH/Ipea, julho 1989. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1fW6rOGtWleASfpIlGVr0KZrWL80gcFdV/view?usp=sharing.

MOVILIDAD ESPACIAL Y OCUPACIONAL EN BRASIL: ASPECTOS SUSTANTIVOS Y METODOLOGICOS

George Martine*

A. INTRODUCCION

El interés por el tema de la movilidad refleja, en último término, una preocupación por la capacidad de una estructura productiva de permitir que los trabajadores asciendan en la jerarquía ocupacional. Sin entrar en el análisis de la validez de las posturas teórico-ideológicas que se encuentran subyacentes en esa preocupación, cabe poner de relieve que el intento de evaluar la magnitud y el significado de la movilidad ocupacional plantea dificultades metodológicas distintas en las diversas categorías sociales.

Este trabajo pretende examinar el tema desde la perspectiva de los migrantes, quienes constituyen una de las categorías sociales cuyo dinamismo y situación han interesado siempre, tanto a los académicos como a los planificadores. El interés por la problemática migratoria, sumado a la disponibilidad de nuevas y ricas fuentes de información, permitió avances sustanciales en el estudio de lo que fue este fenómeno en Brasil durante la década del 70. El propósito en este estudio es utilizar esos datos e investigaciones a manera de punto de partida para una reflexión sobre la movilidad ocupacional de los flujos migratorios con destino urbano, así como sobre las dificultades metodológicas que tal estudio involucra. Se espera que este esfuerzo de revisión y sistematización resulte útil en la elaboración de los análisis que comienzan a delinearse sobre la base de los datos obtenidos de los censos recientes.

B. LOS MIGRANTES EN LOS MERCADOS LABORALES URBANOS

La preocupación por los flujos migratorios se centra, fundamentalmente, en torno a los impactos mutuamente reforzadores de los desplazamientos geográficos sobre la situación socioeconómica de los migrantes y sobre el desarrollo de la sociedad. En síntesis, la migración, en particular la del tipo rural-urbano, debería reducir la producción de subsistencia, favorecer la división social del trabajo y expandir

* Consejero Técnico Principal del Proyecto de Política Social (OIT/PNUD/CNRH) Brasília.

el mercado interno. Tales transformaciones sólo pueden suscitarse, sin embargo, en la medida que los inmigrantes sean absorbidos por el mercado laboral urbano, integrándose efectivamente a su nuevo hábitat en cuanto productores y consumidores. De lo contrario, los agentes del proceso migratorio se sumen en condiciones subhumanas de vida y, al mismo tiempo, pasan a constituir un lastre para las ciudades.

Aun planteando las cosas en términos tan simplistas, es fácil comprender por qué el fenómeno migratorio ha pasado a tener importancia trascendental. Debe tenerse en consideración que el éxodo rural-urbano involucra a unos 25-30 millones de personas por década, sólo en América Latina. Considerada de esta forma, la cuestión aparece como un problema susceptible de ser abordado de manera empírica. Es decir, es posible investigar cómo, y en qué sentido, resulta afectada la situación del migrante una vez que éste abandona su antiguo lugar de residencia, y con qué consecuencias. Una variable básica en el análisis es sin duda la ocupación que pasa a desempeñar el migrante en su lugar de destino, pues de ella depende su nivel de ingreso y, por ende, el acceso a los bienes y servicios que definen las condiciones de vida y la participación del individuo en el mercado interno.

En rigor, el análisis de los efectos del fenómeno sobre la condición ocupacional de los migrantes exigiría realizar estudios de corte transversal que proporcionasen antecedentes sobre grupos comparables de migrantes y nativos en distintos momentos en el transcurso del tiempo. Cuando menos, se requeriría disponer de estudios que suministraran datos respecto de la situación antes de la salida del lugar de origen, después de la llegada al punto de destino, y al cabo de algún período más o menos prolongado en este último.

En la práctica, la información de este tipo no existe, salvo raras excepciones en estudios de naturaleza antropológica, cuya cobertura es, por definición, incompleta. En ausencia de antecedentes más adecuados, se suele recurrir a comparaciones entre migrantes y nativos de las localidades de destino, y entre distintos grupos de migrantes, diferenciados según el tiempo de residencia en esas localidades, como proxy de una evaluación de las modificaciones ocurridas en las condiciones de vida. *Grosso modo*, este tipo de investigaciones apuntaría a tres temas principales:

a) la forma en que la población migrante se inserta dentro del mercado laboral de las localidades de destino;
b) de qué manera se modifica la situación de los migrantes, a medida que ellos se resocializan y se integran a la sociedad receptora. En términos operacionales, esto equivale a preguntar cómo evoluciona la situación socioeconómica del migrante a medida que aumenta su tiempo de permanencia en el lugar de destino;
c) en qué sentido y hasta qué punto la población migrante se diferencia de la población nativa del lugar de destino, la cual es utilizada como referente para evaluar la situación de los migrantes.

Tales interrogantes serán en este trabajo abordadas e ilustradas en forma sucesiva, tomando como base un estudio relativo a la inserción de los migrantes en las regiones metropolitanas (RM) brasileñas. Merece destacarse que buena parte de las investigaciones vinculadas a esta problemática en el país se refieren a la experiencia de las RM. Tal concentración es perfectamente comprensible, puesto que el 36 por ciento de los migrantes registrados en 1970 vivían en alguno de esos conglomerados urbanos y que las RM juegan un papel preponderante en la economía brasileña. Por otro lado, las críticas respecto de las distorsiones que supuestamente la migración provoca en el mercado laboral y en la calidad de vida urbana son más fuertes justamente en las RM de mayor dinamismo. En este capítulo

se emplean los resultados de uno de los trabajos más exhaustivos sobre la inmigración metropolitana (Martine y Peliano, 1978). En los capítulos siguientes se pasará revista a otros estudios y fuentes de información.

1. *En los mercados metropolitanos (...)*

En síntesis, el análisis de la estructura ocupacional prevaleciente en las nueve RM del Brasil muestra una superposición de diversas dimensiones estratégicas. En primer lugar, aunque no haya sido posible profundizar en ese aspecto aquí, vale la pena poner de relieve que el determinante inmediato de la configuración ocupacional está dado por la especificidad de las estructuras metropolitanas de producción. De este modo, el predominio de ciertos sectores y actividades influye de manera decisiva en los requisitos que se exigen a los migrantes y en la forma en que estos últimos se insertan en el mercado laboral de la metrópolis. Segundo, la distribución ocupacional de los nativos y de subcategorías de migrantes está fuertemente condicionada por sus respectivas estructuras demográficas, en términos de sexo y edad. Finalmente, se aprecian modificaciones importantes en la composición ocupacional de los migrantes según el tiempo que llevan residiendo en la RM. Procuraremos ahora integrar estos resultados en una síntesis de los diversos estudios realizados sobre el tema en Brasil durante la década del 70, con el objeto de facilitar la reflexión acerca del significado de la movilidad ocupacional de los migrantes.

C. MOVILIDAD OCUPACIONAL: CONSENSOS Y DIVERGENCIAS

Existe un gran número de estudios que se han centrado en el proceso de adaptación migratoria en diversos tipos de unidades de observación en el Brasil durante la última década[1]. Vale la pena entonces hacer una síntesis comparativa de algunos aspectos, destacando las lecciones sustantivas y metodológicas que fluyen de tal ejercicio.

En términos generales, puede decirse que estos estudios han llegado a conclusiones divergentes e incluso contradictorias en lo relativo a la situación económica de migrantes y nativos. Sin embargo, han coincidido en forma casi unánime en detectar un progreso en la situación de los migrantes a medida que aumenta el tiempo que llevan residiendo en una determinada localidad.

En lo tocante a la situación relativa a los migrantes y los nativos, algunos estudios han concluido, (...) que la población nativa se encuentra sistemáticamente en una situación socioeconómica mejor que la de los migrantes (Schaeffer y Spindel, 1976; Spindel, 1974). (...) Otros estudios llegan a resultados diametralmente opuestos. Concluyen, en efecto, que son justamente los migrantes quienes, por haber sido seleccionados entre los elementos más dinámicos y/o preparados de la población, disfrutan de una situación socioeconómica superior a la de los nativos (Da Mata y otros, 1973; Costa, 1975). Hay investigadores que han detectado diferencias que dependen del tipo de flujo migratorio y del nivel de desarrollo de la localidad receptora (Martine y Peliano, 1978; Keller, 1976). Por último, para completar esta extensa gama de alternativas, otros autores han encontrado que la dimensión migratoria no es importante

[1] Véanse, *inter alia*, Da Mata y otros (1973); Moura y Coelho (1975); Moura, Holder y Sampaio (1975); Martíne y Pelíano (1975); Costa (1975); Schaeffer y Spindel (1976); Peliano (1977); Keller (1976); Spindel (1974). La revisión y comparación de los trabajos presentados aquí fueron sintetizadas por Martine y Pe!iano (1978).

en la constitución de los grupos socioeconómicos (Moura, Holder y Sampaio, 1975).[2]

¿Cómo interpretar estas divergencias? De partida, puede afirmarse que ellas son, en su mayoría, explicables en función de discrepancias conceptuales y metodológicas. Primero, los conceptos mismos de "migrante" y "nativo" han sido elaborados a partir de referentes temporales y espaciales que varían de un estudio a otro. En algunos, la población "migrante" es definida como la que no habiendo nacido en la unidad de observación tenía diez años o menos de residencia en la localidad, con lo que la población no migrante queda conformada por los nativos, más los migrantes antiguos. Dada la dimensión y la constitución privilegiada, en términos relativos, del estrato de los migrantes antiguos (los que llevan más de diez años residiendo en la localidad), es comprensible que los resultados de las investigaciones que utilizan este concepto acusen discrepancias apreciables en relación con estudios que se ciñen a las definiciones utilizadas en los censos (i.e ., migrante es toda persona que reside en un municipio que no es aquél en el cual nació), donde la categoría de los migrantes "antiguos" no es agregada a la de los nativos.

Con todo, tal vez más importante que estas discrepancias sea la alteración del significado de los conceptos de migrante y no migrante, en la medida que se ve modificada la dimensión y la cobertura espacial de la unidad de observación. Así es, en efecto. Se suele utilizar la población nativa de la región o la localidad bajo estudio (la cual por lo general se encuentra constituida por un área de atracción y, por lo tanto, de "destino" de la migración) como referente para el propósito de evaluar la situación socioeconómica de los migrantes. Si esta población fuese relativamente homogénea en algunas características socioeconómicas o si ella constituyese a nivel agregado un estrato de características socioeconómicas evidentes, entonces su empleo como patrón de referencia sería justificable. (...)

Entretanto, en la medida en que se amplía la unidad de observación con el objeto de abarcar una gama de áreas altamente diferenciadas en sus condiciones geográficas, bases productivas y capacidades de absorción, el concepto de "no migrante" (nativo) asume otras connotaciones. Por ejemplo, si se entabla una comparación entre migrantes y no migrantes en el estado de Minas Gerais considerado como un todo, entonces resulta evidente que la segunda categoría abarca no sólo a la población-control, cuya situación se toma habitualmente como patrón de referencia, y cuya situación, por lo tanto, deberían supuestamente alcanzar no sólo los migrantes en las áreas de atracción, sino también los migrantes en potencia de áreas que se encuentran francamente estancadas. Estos últimos tal vez estén en la peor de todas las situaciones y, por ende, es difícil que pudieran erigirse en patrón de referencia.

De esta forma, la utilización de unidades de observación grandes y heterogéneas, que abarquen simultáneamente áreas de absorción y de estancamiento, perjudica en lo fundamental el sentido de las comparaciones entre subgrupos de población y aumenta la probabilidad de que se incurra en la falacia ecológica que implica atribuir las características de un área determinada a personas individuales en unidades de observación que exhiben un elevado nivel de heterogeneidad (Robinson, 1951).

Otra causa principal de las divergencias en los resultados es la ausencia, en algunos de los trabajos aludidos, de controles sobre los factores que intervienen, como la edad, el sexo y el tiempo de residencia. No es necesario entrar en detalles para concluir que los diferenciales observados entre las dos categorías pueden ser atribuidos, casi en su totalidad, a las diferencias existentes en las estructuras demográficas de estos grupos. Las discrepancias potenciales son

[2] Los estudios de Merrick y Brito (1973) postulan básicamente la misma tesis, sobre la base de datos no censales.

más acentuadas aún en los estudios migratorios, a causa, por un lado, de la selectividad demográfica de los flujos y, por otro, de la trayectoria del nivel de participación en la fuerza de trabajo según la experiencia, la productividad, los contactos y la disponibilidad de capital, factores éstos que varían significativamente en función de la edad y el sexo de las personas. De esta manera, la presencia en los flujos poblacionales de una mayor proporción de migrantes antiguos lleva, *ceteris paribus*, a una situación más privilegiada del grupo si la variable "edad" no es sometida a control. De igual modo, los flujos que exhiben un escaso índice de masculinidad mostrarán un reducido nivel de participación y una situación desmedrada, con respecto a otros en los que el porcentaje de varones sea más alto.

Por último, la forma de operacionalizar variables independientes puede conducir a resultados disímiles. Las investigaciones que se proponen examinar la constitución de grupos ocupacionales o la dinámica del sector informal constituyen ejemplos clásicos de este tipo de problemas. Según cuál sea el procedimiento seguido para proceder a la clasificación y el peso que se atribuya a determinadas categorías ocupacionales, las interpretaciones acerca de una misma situación pueden diferir en términos sustanciales. Igualmente, los análisis sobre ingresos, fundamentales para la comprensión del *status* relativo de los subgrupos y de la evolución de la estructura social, han sido objeto de interminables debates, atribuibles sólo en parte a diferencias de carácter metodológico. Las mismas ambigüedades imperan en los estudios de los diferenciales migratorios. Ejercicios preliminares, a partir del ingreso monetario, indican que para una misma unidad de observación la situación relativa de los nativos y de los subgrupos de migrantes puede variar, dependiendo del uso de medias, medianas, categorías porcentuales o procedimientos más sofisticados de análisis.

Parecería, en fin, que las diversas comparaciones entre migrantes y nativos que procuran comprender mejor el *status* relativo real de los primeros y, de esta forma, evaluar el significado de los desplazamientos poblacionales, no han llegado a conclusiones coherentes o sistemáticas. No obstante, es importante poner de relieve que las divergencias observadas se deben, antes que nada, a la variedad de procedimientos operacionales utilizados. Ello resta viabilidad a una comparación rigurosa entre los distintos resultados.

Más interesante aún que las discrepancias en torno a las comparaciones entre migrantes y nativos, resulta la observación de que, no obstante las divergencias conceptuales y metodológicas comprobadas aquí, casi todos los estudios dan cuenta de un patrón evolutivo idéntico en relación al *status* de los migrantes según el tiempo que llevan residiendo en una determinada localidad. En otras palabras, a medida que aumenta la antigüedad de los migrantes en el lugar de destino, tiende a mejorar significativamente su situación en términos de ingreso, trabajo y otros indicadores de la condición socioeconómica. Esta tendencia se configura cualquiera sea la unidad de observación, si bien se da en forma más evidente en las áreas de atracción de mayor desarrollo relativo.

Las transformaciones ocurridas en la estructura socioeconómica de los migrantes de acuerdo al tiempo que llevan ellos residiendo en la ciudad de destino admiten - aun después de controlar factores intervinientes, como la estructura por edades - dos interpretaciones distintas y contradictorias. Por una parte, de acuerdo a orientaciones convergentes, suministradas por la teoría del capital humano, por la teoría de la modernización y por la teoría de la asimilación, la explicación sería relativamente simple. Estaríamos en presencia de un proceso progresivo de adaptación, en virtud del cual los migrantes adquieren experiencia, capital y contactos que los habilitan para establecerse cómodamente en sus lugares de destino. La dinámica natural de la migración estaría, en tal evento, siendo funcional para la

sociedad y beneficiosa para los propios migrantes, haciendo innecesaria, pues, la intervención gubernamental para encarar el fenómeno.

A esta interpretación sin duda optimista pueden oponérsele una serie de consideraciones metodológicas que cuestionan su validez científica. De partida, los diferenciales detectados podrían muy bien corresponder a simples cambios en los patrones de selectividad migratoria. Desde esa perspectiva, los migrantes más antiguos habrían estado más preparados que los nuevos para incorporarse al mercado laboral metropolitano, lo que explicaría la situación de relativo privilegio de que gozan en la actualidad los primeros. Segundo, es posible que las estructuras económicas y sociales de las localidades de destino se hayan modificado en el transcurso del tiempo, influyendo así sobre la inserción de los migrantes en diversos períodos. Es decir, los más antiguos estarían en mejor situación ahora porque ingresaron al mercado laboral metropolitano en una época en que las condiciones eran más favorables.[3]

No se dispone de informaciones que permitan someter adecuadamente a prueba esas dos primeras hipótesis. Sin embargo, parecería plausible suponer, a priori, que, en una sociedad que se encuentra en rápido proceso de transformación, como es la brasileña, las modificaciones en la estructura productiva y en el sistema educacional tienden en conjunto a favorecer de preferencia a los migrantes más nuevos y más recientes. Es decir, la cobertura y la calidad del sistema educacional, lo mismo que el desarrollo de un sector industrial moderno, habían experimentado progresos sustanciales durante el período de referencia. Así, en presencia de una correlación positiva entre educación y empleo, los migrantes más recientes detentarían, *ceteris paribus*, una situación privilegiada respecto a la que vivieron sus antecesores.

Sea como fuere, nos interesa explorar una tercera hipótesis alternativa, que atribuye los diferenciales en función del tiempo de residencia a un éxodo selectivo de migrantes. Es decir, la salida desde las RM de un contingente significativo de migrantes que estaban en condiciones más desmedradas para competir en el mercado laboral metropolitano, junto con la retención de los migrantes que sí podían encarar exitosamente este desafío, explicarían la transformación del perfil ocupacional a medida que aumenta el tiempo de residencia. Estudios realizados en esa área, aunque basados en antecedentes circunstanciales, mueven a pensar que la hipótesis de la re-migración o de la migración repetida es tanto o más plausible en la explicación de los diferenciales por tiempo de residencia, que aquella que los atribuye a una adaptación progresiva en los lugares de destino.

La clave para interpretar adecuadamente esa adaptación progresiva reside pues en la demostración empírica de la magnitud y las características de la migración repetida. (...) En síntesis, no ha sido posible cuantificar satisfactoriamente las dimensiones que asume este fenómeno, pero diversos estudios recientes ponen de relieve su probable importancia.

Una tentativa específica de evaluar la magnitud de la re-migración a nivel de las RM brasileñas sugiere que el 35 por ciento del total de migrantes no permanece más de cinco años en sus lugares de destino; y el 50 por ciento no se queda en éstos por más de una década (Martine, 1979)[4]. Asimismo, el mencionado estudio revela que son justamente los estratos que sufren mayores carencias y que disponen de menor calificación los que se ven constreñidos a re-emigrar. Es decir, habría una retención selectiva de los contingentes que se

[3] Hogan y Berlinck (1973) destacan lo inadecuado que resulta utilizar la población natural como base de comparación, ya que dependiendo de sus edades, las personas nacidas en una determinada localidad habrán pasado por experiencias de socialización estructuralmente distintas. La misma observación podría aplicarse a los migrantes, puesto que los más antiguos se insertaron en un contexto estructural distinto del que encuentran los migrantes recientes.

[4] La re-emigración y retención varían significativamente según de qué RM se trate y de acuerdo con el origen rural-urbano de los migrantes.

encuentran en mejores condiciones para competir en el mercado laboral, la que iría acompañada de una expulsión de los demás migrantes. Tales estimaciones no pretenden ser exactas, pero sugieren inequívocamente que una elevada proporción de migrantes es incapaz de establecerse en las RM, pese a que éstas son consideradas como los núcleos de mayor poder de atracción y retención de migrantes.(...)

Pero existe otra fuente ... el Sistema de Informaciones sobre Migraciones Internas (SIMI) ... que contiene informaciones de casi 300.000 migrantes...mostrando un alto grado movilidad geográfico... en una población relativamente joven (Cuadro 7).

D. CONSIDERACIONES METODOLOGICAS Y SUSTANTIVAS

Consideradas en forma conjunta, las informaciones suministradas aquí sobre movilidad ocupacional y sobre movilidad geográfica intensiva mueven a la formulación de algunas reflexiones, tanto de naturaleza metodológica como otras más de fondo, que merecen ser enfatizadas.

En primer lugar, cabe poner de relieve algunas cuestiones metodológicas, que si no son atendidas como es debido, podrían invalidar los estudios sobre movilidad ocupacional de los migrantes. De partida, resulta evidente que es preciso explicitar en mejor forma, y tal vez tratar de uniformar, el alcance de la definición de migrante dentro del marco de los objetivos buscados por las investigaciones. (...) Debe, eso sí, controlarse de manera sistemática el tiempo de residencia, de manera de poder reconstituir distintas cohortes y analizar los procesos de inserción y adaptación en sus respectivos contextos.

Segundo, resulta evidente, a partir de la yuxtaposición de esos análisis, que la comparación entre estratos poblacionales, en ausencia de controles sobre al menos algunas variables intervinientes, no tiene mucho sentido e, incluso, puede llevar a interpretaciones erróneas. A partir del momento en que se reconoce que la edad, el sexo y el tiempo de residencia suelen afectar decisivamente el *status* socioeconómico de los individuos y los grupos sociales, se torna imperativo incluir sistemáticamente controles sobre dichos factores, a riesgo de invalidar cualquier conclusión o interpretación. (...) Por último, es necesario proceder a una cierta uniformización en la operacionalización de las variables antes de efectuar comparaciones, puesto que, de igual manera, el uso de categorías disímiles puede cambiar por completo el sentido de aquéllas.

En el plano de las conclusiones de fondo, parece importante poner de relieve que las ocupaciones que tienen mayor capacidad de absorber migrantes recién llegados no son, necesariamente, según acostumbra a sostenerse, las actividades del sector informal o tradicional. De hecho, las ocupaciones que mayor número de migrantes contratan en la RM corresponden a actividades asalariadas del sector de construcción civil (para los varones) y de los servicios domésticos (para las mujeres). Las oportunidades con que se encuentran los recién llegados, que en su mayoría son jóvenes que carecen de capital y de conocimientos acerca de las condiciones y posibilidades del mercado laboral, son empleos asalariados de baja remuneración y precario *status*. La participación en el sector informal, sea ella de tipo profesionalizado o *ad hoc*, requiere que transcurra algún tiempo mínimo de adaptación que permita establecer contactos, acumular algún capital y ganar conocimiento acerca de cómo funciona la vida en el medio urbano. Es evidente, por otra parte, que habría que replantear el análisis acerca de la inserción del migrante en el mercado laboral en distintos momentos y escenarios, de modo de lograr una mejor comprensión de las especificidades y condicionantes de incorporación a la fuerza de trabajo bajo circunstancias diversas.

Finalmente, parece esencial replantear el análisis de la adaptación de los migrantes dentro de un contexto que visualice el fenómeno como un proceso social. La mayoría de los datos disponibles se basan en antecedentes de carácter individual - el origen del migrante, su nivel educacional y de ingresos, su lugar de destino, etc. Esto ha llevado a una visión celular y segmentada del fenómeno en la que la atención tiende a concentrarse en las motivaciones, adaptación o desempeño del individuo, tomando como hecho principal su desplazamiento desde el lugar de origen hasta el de destino. Los intentos de interpretar el proceso de absorción y adaptación de migrantes en las RM de Brasil han hecho surgir otro tipo de hipótesis: la de la evasión selectiva y de migración repetida. Otras fuentes sugieren, asimismo, que existe en la práctica un elevado nivel de migración repetida entre la población que presenta características personales más desmedradas.

Sin duda, la hipótesis de la migración repetida abre nuevas perspectivas para la interpretación de la movilidad de la mano de obra, ya que cuestiona el carácter supuestamente dicotómico (origen-destino) que se suele asignar al proceso migratorio y obliga al investigador a prestar atención a los condicionantes y modalidades de desplazamiento múltiple de los diferentes grupos sociales. No es posible avanzar mucho en esa dirección, debido a la naturaleza de los datos de que se dispone hasta el momento. Sin embargo, cabe especular que el ritmo, la forma y la selectividad de la migración repetida deben ser influidas de manera diferenciada por las diversas fases del ciclo económico, así como por las especificidades del proceso de acumulación en momentos y contextos distintos, reflejados en la reasignación sectorial y espacial de las actividades económicas.

Este enfoque, en consecuencia, sugiere que es necesario prestar mayor atención a los aspectos metodológicos en la investigación de la movilidad, ocupacional o geográfica. Por otro lado, la propia intensidad de la migración repetida en ciertas cohortes de trabajadores brasileños insinúa la conveniencia de acometer reflexiones más a fondo sobre la naturaleza de los determinantes estructurales de tales desplazamientos. El significado social del fenómeno tiene que ser interpretado, no desde la perspectiva de una subcultura nómade o de una posible propensión generalizada a la aventura, sino a la luz de una búsqueda constante de mejores oportunidades económicas o de la propia sobrevivencia.

BIBLIOGRAFIA

Araujo, T. y otros 1974 *O biscateiro como uma categoria de trabalho*: Uma análise antropológica (Río de Janeiro, IBGE).

Costa, M. 1975 *Urbanização e migração urbana no Brasil* (Río de Janeiro, IPEA).

Da Mata, M. y otros 1973 *Migrações internas no Brasil* (Río de Janeiro, IPEA).

D'Incao e Mello, C. 1975 *O boia-fria*: Acumulação e miséria (Petrópolis, Editora Vozes).

Eaton, P. 1979 *A influência da política económica regional sobre as migrações internas* (Fortaleza, Universidade de Fortaleza, CAEN).

García, M. 1979 *O migrante na cidade do Rio de Janeiro* (Río de Janeiro, Universidade Federal de Rio de Janeiro, Planejamento Urbano y Regional); teses.

García, M. y otros 1976 *Mudanças na composição e na distribuição de renda*: Efeitos sobre as migrações internas (Brasília, Sevicio Federal de Vívienda y Urbanismo).

Gómez, L.; Do Valle, N.; Olinto, C. s.f. *Recuperação de informação e migração* (Río de Janeiro, IBGE).

González, E.; Bastos, M.I. 1973 *Migração para Brasília* (Brasília, UNB).

Hogan, D.; Berlinck, M. 1973 *Occupation, access to information and the use of urban resources*, trabajo presentado en la Conferencia General de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, Bruselas; mimeo.

Keller, E. 1976 *Migrações internas na região sudeste*: Alguns resultados preliminares (Río de Janeiro, IBGE).

Machado, L. 1971 *Mercados metropolitanos de trabalho manual e marginalidade* (Río de Janeiro, Universidade Federal de Río de Janeiro); teses.

Martine, G. 1979 "Adaptation of migrants or survival of the fittest? A Brazilian case" en *The Journal of Development Areas* (Macomb, Western Illinois University) núm 1. También en portugués en Il Moura (Publicado bajo la dirección de): *Migrações internas*: Textos selecionados (Fortaleza, Banco do Nordeste de Brasil).

Martine, G.; Peliano, J.C. 1975 *Migração, estrutura ocupacional e renda nas áreas metropolitanas* (Río de Janeiro, IPEA).

_____1978 *Migrantes no mercado de trabalho metropolitano* (Brasilia, IPEA/IPLAN).

Melo, L. 197 3 *Pesquisa de fluxos migratórios para Belo Horizonte*. Migrações internas e desenvolvimento regional (Belo Horizonte, CEDEPLAR) vol. I.

Merrick, T.; Brito, F. 1973 *Informal sector employment in Brazil*: A case study for Belo Horizonte (Belo Horizonte, CEDEPLAR).

Ministerio de Trabajo, 1977 *Classificação brasileira de ocupações* (Brasília, Ministerio de Trabajo, Secretaría de Empleo y Salario).

Mougeot, L.; Aragón, L. s.f. *A desocupação demográfica do território amazônico* (Belém, Universidade Federal de Pará).

Moura, H.; Coelho, J. 1975 *Migrações para as grandes cidades do Nordeste : Intensidade e características demográficas* (Fortaleza, Banco de! Nordeste de Brasil - Oficina Técnica de Estudios Económicos del Nordeste).

Moura, H; Holder, C; Sampaio, A 197 5 *Regiões metropolitanas do Nordeste*: Diferencias de renda e de educação entre naturais e migrantes (Fortaleza, Banco del Nordeste de Brasil - Oficina Técnica de Estúdios Económicos del Nordeste

Peliano, J.C. 1977 "Setor informal ou pobreza urbana?", en G. Martine (Publicado bajo la dirección de): *Migrações internas* (Río de Janeiro, Anais do Primeiro Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais).

Robinson, W. 1951 "Ecological correlations and the behaviour of individuais", en *American Sociological Review* (Nueva York, American Sociological Association) págs. 351-357.

Schaeffer, K.; Spindel, C.C. 1976 *Sao Paulo*: Urban development and employment (Ginebra, OIT).

Spindel, C. 1974 *A metrópole e o migrante*: Região metropolitana de São Paulo (São Paulo).

Valle Silva, N. 1973 *Posição social das ocupações* (Río de Janeiro, IBGE).

POPULAÇÕES ERRANTES E MOBILIDADE DA RESERVA DE MÃO DE OBRA NO BRASIL[1]

George Martine

Esta apresentação analisa um segmento específico da base da pirâmide social - o contingente de pessoas que se desloca repetidamente no espaço em busca de trabalho e sobrevivência. Este grupo tende a ser negligenciado por nossos estudos de migração, porque as fontes de dados que utilizamos para estudá-lo dificilmente conseguem captar ou refletir toda a complexidade do fenômeno. Na prática, as informações que usamos para dimensionar e caracterizar os fluxos migratórios quase sempre se resumem aos dados censitários. Esses, por sua vez, cortam, implacavelmente, a realidade histórica em fatias decenais, referenciadas a unidade geográficas pré-estabelecidas e imutáveis.

Os dados que utilizamos fornecem uma definição estática e estreita que se restringe a um só deslocamento simples entre uma origem e um destino, negligenciando assim todas as variedades da migração composta ou repetida – apesar de que estas podem ser até mais significativas que a migração simples. Costumamos analisar a migração como se ela fosse o somatório de comportamentos individuais, e não como processo social inserido no contexto das transformações econômicas, sociais e políticas que determinam sua dimensão e suas modalidades.

Estudos recentes sugerem que um dos aspectos da migração mais negligenciados e que se reveste da maior importância - tanto em termos da sua dimensão, como pelo fato de refletir profundas modificações ocorridas na própria sociedade - é a migração repetida entre pessoas que pertencem aos estratos mais carentes da população.

Pelo que se saiba, trata-se de um fenômeno que vem despertando a atenção há pouco tempo. Evidentemente, eu nao estou me referindo aos grupos tradicionais de populações errantes - ciganas, tríbos indígenas, populações de circo, etc, - senão à migração repetida da força de trabalho impulsionada pela mobilidade do capital.

[1] Simpósio sobre Crescimento Demográfico na Base da Pirâmide Social, SBPC, UNICAMP, Julho de 1982.

Esta movimentação de segmentos específicos da força de trabalho começou a chamar a atenção no final da década de 60, quando os observadores das transformações agrícolas começaram a atentar para o crescimento de contingentes de trabalhadores volantes - os corumbas, os caatingueiros, os migrantes sazonais, os itinerantes, os rurbanos, etc. Entretanto, foi só na década de 70 que se desconfiou que a migraçao repetida podia ser, nao apenas um fenômeno rural, mas reflexo e parte integrante da unificação do mercado de trabalho nacional que transpassa tanto as categorias urbano e rural, como as divisões regionais brasileiras.

Na década de 70, a preocupação pública com a dimensão e as consequências da migração interna gerou um grande número de pesquisas que tentavam avaliar o significado das migrações internas para os próprios migrantes e para as localidades de destino. Tabulações Especiais do Censo Demográfico foram usadas para comparar a situação de migrantes e não-migrantes, e também para acompanhar a evolução da situação socioeconômica dos migrantes, segundo o seu tempo de permanência na cidade ou localidade de destino.

Um fato que chamou muito a atenção ao revisar essa bateria de estudos é que poucos deles concordavam entre si sobre o posicionamento relativo (em termos de emprego, renda, etc.) dos migrantes e naturais nas localidades de destino. Ou seja, uns achavam que os migrantes estavam em situaçao superior, outros em situação inferior. Entretanto, quase todos estavam de acordo em que, qualquer que fosse a localidade sendo analisada, a situação socioeconômica dos migrantes, homens ou mulheres, melhorava significativamente com o tempo de residência. .

Fiquei perplexo com essa unanimidade sobre o efeito do tempo de residência. Parecia que estava acontecendo um “melting pot urbano” tupiniquim. Isto é, parecia que bastava dar tempo ao tempo para que todos os problemas da migração se resolvessem; sim, porque se a situaçao econômica e social dos migrantes melhorava sempre e muito com o tempo de residência, então o tão-falado problema migratório se resolveria sozinho.

Mas, esta explicação parecia pouco condizente com o que se conhecia a respeito da dimensão e das condições de vida da população de baixa renda, que constitui a maior proporção de todos os migrantes. Daí, começei a procurar outras explicações para essa melhoria significativa da situação dos migrantes por tempo de residência. Imaginei que o mesmo fenômeno poderia ser explicado, não por uma melhoria nas condições de vida de todos, senão por uma evasão seletiva dos menos capacitados para competir no mercado de trabalho do lugar de destino. Ou seja, admiti que poderia estar havendo uma espécie de sobrevivência dos mais fortes e a re-migração dos menos preparados.Esta hipótese foi reforçada pela observação de que um terço de todos os migrantes nas RMs ou morriam ou re-migravam antes de completar 5 anos de residência na cidade, e que quase 50% não passavam de 10 anos de residência no destino.

Mas que tipo de remigração estaria ocorrendo? É uma pergunta importante, já que é muito diferente a pessoa remigrar por que não conseguiu se manter adequadamente na cidade, ou remigrar por que conseguiu juntar um pé-de-meia suficiente para poder voltar em melhores condições para a terra de origem.

Analisando a composição dessa migração, ficou claro de que eram justamente os estratos mais carentes da população que se viam obrigados a mudar novamente e não os que teriam melhorado de vida com a migração. Paralelamente, começavam a surgir evidências, através de trabalhos independentes, nas regiões mais diversas do país, que existia um contingente significativo e crescente de mão de obra, cujas relações de trabalho eram por natureza instáveis ou intermitentes, e cujas condições de trabalho exigiam deslocamentos constantes no espaço. É o caso do conhecido bóia-fria em todas

suas formas, os trabalhadores da construçao civil, seja de prédios urbanos, de barragens ou de outras grandes obras, os posseiros da fronteira agrícola, os ocupantes sem título, os parceiros e meieiros nas áreas de agricultura tradicional, os esquenta-latas que vêm do Nordeste para trabalhar nas usinas de cana de açúcar da região Sudeste na entressafra, os trabalhadores na construção e conservação de estradas, as prostitutas, os garimpeiros, os trabalhadores braçais na área de transportes e tantas outras categorias ocupacionais mais instáveis.

Apareceram até estudos, como um de Maria da Conceição Incao e Mello, demonstrando que uma grande parte dos bóia-frias era constituída por pessoas que haviam passado uma temporada numa grande cidade, como São Paulo, e que lá não haviam conseguido encon trar formas adequadas de sobreviver, sendo obrigados a voltar ao campo para trabalhar como bóia-frias. Outro estudo em Brasília relatava que haviam sido entrevistados migrantes que tinham cumprido até 22 etapas diferentes!

Ou seja, surgiu, na década de 70, um conjunto de informações que davam conta da existência de um substrato importante de trabalhadores que se deslocavam repetidas vezes sobre o espaço a fim de encontrar uma forma de sobrevivência. O comportamento desse substrato nada tem a ver com a migração clássica que dicotomiza o movimento migratório entre origem e destino; tampouco tem qualquer coisa a ver com uma subcultura nômade ou um espírito generalizado de aventura, pois se fundamenta numa busca constante de melhores oportunidades econômicas ou da própria sobrevivência.

Cuadro 7
Número de lugares de residencia anterior por sexo, segun edad población SIMI, 1977-81 (porcentajes)

Edad y número de lugares de residencia anterior	Varones	Mujeres
15-24		
1 lugar	29.1	31.0
2-3	54.9	56.6
4-5	12.2	10.1
6 ó más	3.2	1.9
N.I.	0.6	0.4
Total (N=100%)	88809	37574
25-39		
1 lugar	16.0	19.0
2-3	53.9	57.4
4-5	21.7	18.8
6 ó más	7.8	4.4
N.I.	0.6	0.4
Total (N=100%)	85434	32401
40 y más		
1 lugar	10.7	14.8
2-3	50.7	54.2
4-5	28.2	24.4
6 ó más	9.8	6.3
N.I.	0.5	0.3
Total (N=100%)	38807	15008
Total		
1 lugar	20.5	23.6
2-3	53.7	56.4
4-5	18.9	16.0
6 ó más	6.3	3.6
N.I.	0.6	0.4
Total (N=100%)	213066	84986

Fuente: SIMI/Sistema de Informaciones sobre Migraciones Internas / MINTER, Informe 4.0, acerca de los flujos registrados entre el 01.08.77 y el 30.06.77. En el texto Movilidad Espacial y ocupacional en brasil: aspectos sustantivos y metodologicos.

Restaria saber agora - qual é a dimensão dessa população errante? O que ela representa em termos da força de trabalho total? Infelizmente, as fontes tradicionais de informação nos podem dizer pouco a respeito, pois para reconstituir a história migratória de uma pessoa que passa grande parte da sua vida ativa se deslocando atrás do trabalho, seria necessário um instrumento de coleta muito mais complexo e uma disponibilidade maior de tempo para coletar informações do que podem dispor as investigações de grande alcance, tipo Censo, PNAD ou survey.

Uma fonte de dados original que permitiu enxergar algo da dimensão da migração repetida é o SIMI – Sistema de Informações sobre Migração Internas do MINTER – que recolheu informações sobre migrantes de baixa renda que estavam procurando os serviços assistenciais institucionais. Até um ano atrás (30/6/81), 300 mil migrantes já tinham sido entrevistados dentro deste sistema.

Os dados produzidos por esse sistema pareceriam confirmar, de fato, a existência de uma população errante no Brasil. Assim, um quinto de todos os migrantes entrevistados haviam residido em pelo menos cinco lugares diferentes. Esta repetição é mais impactante em se tratando de uma população jovem, onde 42% tinha entre 15 a 24 anos. Quando se restringe a análise aos migrantes de mais de 40 anos, que evidentemente tiveram mais tempo e oportunidades para se deslocar repetidamente, a proporção que tinha residido em pelo menos cinco lugares passa de 40%.

Esta circulação de mão de obra pouco qualificada e em condições de vida muito sacrificadas é um aspecto extremamente importante a ser estudado em termos de seu significado para políticas públicas. Grande parte dos nossos estudos e, sobretudo, das apreciações oficiais sobre a migração, ainda a consideram como sendo um fenômeno individual e não como um processo social. Isto impede ver os deslocamentos de população em toda sua complexidade e em todas suas repercussões.

É fundamental compreender que a origem dessa massa de mão de obra errante, assim como a unificação do mercado de trabalho nacional, refletem, em grande parte, o rápido processo de transformação pelo qual está passando a agricultura brasileira nas últimas décadas. A modernização subsidiada e as mudanças nas relações de produção no campo acabaram expulsando mão de obra fixa, parceiros e meieiros, assim como os pequenos produtores.

Calculamos que nos últimos 20 anos houve uma evasão líquida de 29 milhões de residentes rurais. Muita gente se espantou ao ver que o Censo de 80 apontava para uma diminuição absoluta no número de residentes rurais. Outros, mais ufanistas, acolheram essa informação como mais uma demonstração do destino do Brasil Grande que assim passava a ser um país urbano, seguindo o exemplo dos países desenvolvidos. Mas o drama atrás desta redução absoluta da população rural foi seu tamanho - um êxodo equivalente à toda a população da Argentina.

Então, esse processo de transformação no campo está tendo muita influência na geração de uma reserva de mão de obra que se vê obrigada a se deslocar repetidamente no espaço em busca de sobrevivência porque não encontra possibilidades de ser absorvida em outras áreas rurais ou nas cidades. As populações expulsas do campo se juntam aos seus companheiros que não conseguem trabalho adequado nas cidades para formar uma reserva intersticial de mão de obra, pronta para se deslocar repetidamente em busca de melhores condições de vida.

Eu não hesitaria até em dizer que esse “pool” de mão de obra e sua mobilidade tem contribuído significativamente para a realização do chamado “milagre econômico” brasileiro. Nao é, evidentemente, uma

tese nova, mas vale a pena ser ressaltada no contexto desta discussao. A existência e manutenção de uma grande reserva de mão de obra, disposta e/ou obrigada a se locomover rapidamente para sobreviver em função da mobilidade do capital, serve para pressionar o lado da oferta e assim reduzir os custos da mão de obra, aumentando assim as taxas de lucro, de reinvestimento e, portanto, de crescimento econômico. Por outro lado, é duvidoso que essa reserva possa continuar se expandindo sem acarretar prejuízos ainda maiores para a sociedade brasileira. Esse é o drama maior.

CAPÍTULO 4

MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA, ÊXODO RURAL E FRONTEIRA AGRÍCOLA

Ao concluir meus trabalhos com o Programa de Migrações, em 1979, fui convidado a coordenar um projeto de assistência técnica da ONU/Brasil na área de política social. Sediado no Centro de Recursos Humanos (CNRH) do Ipea, este projeto oferecia apoio internacional aos vários Ministérios da área social. Naqueles tempos, o Ipea servia como uma espécie de caixa de ressonância do governo militar para a avaliação crítica de suas próprias políticas e, dentro dele, o CNRH funcionava como um *think tank* multidisciplinar para a área social. Nesse contexto institucional, minha agenda substantiva na década de 80 passou a incluir, *inter alia*, dois temas conexos e altamente debatidos na época: os impactos sociais da modernização agrícola e os efeitos da colonização amazônica.

4.1 Modernização agrícola e o êxodo rural

A modernização da lavoura foi uma das primeiras e mais transcendentais transformações promovidas pelo governo militar, em meados da década de 60. Apoiado, tanto na oligarquia rural preocupada com a efervescência de movimentos sociais no campo, como no capital urbano moderno, o regime lançou mão de diversos instrumentos para modificar a estrutura da produção agrícola. Adotou-se o pacote tecnológico da Revolução Verde, que prometia a elevação da produtividade media através de sementes melhoradas, cujo uso efetivo era condicionado à utilização integrada de máquinas e insumos químicos como herbicidas e pesticidas. A implementação desse pacote foi impulsionada por um conjunto de subsídios, incentivos e instrumentos, no qual se destacava o crédito subsidiado para grandes proprietários.

Conforme esperado pela tecnocracia do regime, esta política capitalizou o processo de produção e incentivou a mecanização agrícola, proporcionando aumentos de produção e de produtividade em certas monoculturas. Ao mesmo tempo, a indústria nacional se beneficiou pela ampliação da demanda por insumos e máquinas agrícolas. Por outro lado, a introdução acelerada deste pacote via subsídios às grandes

propriedades trouxe efeitos sociais negativos em termos da redução do volume e da estabilidade do emprego, da escassez de alimentos básicos e da intensificação da pobreza. Os efeitos nocivos do uso indiscriminado de pesticidas e herbicidas sobre a saúde e o meio ambiente só vieram a ser reconhecidos mais tarde, quando passaram a ser denominados de agrotóxicos; assim mesmo, seu uso continua aumentando em grande escala, contrariando as recomendações da ciência.

A situação estrutural de grande parte da população rural brasileira no período anterior a esse impulso da modernização agrícola era marcada por uma grande pobreza. A enorme concentração da terra, as condições precárias de produção para a agricultura familiar e o desinteresse do Estado com a situação destes produtores tinham gerado alguns movimentos políticos, como as Ligas Camponeses no Nordeste, que preocupavam as elites. O novo modelo ia, supostamente, melhorar esta situação dos pequenos produtores, mas fez exatamente o contrário. A modernização da produção agrícola acabou concentrando ainda mais a propriedade da terra, reduzindo as oportunidades de subsistência no campo e provocando o êxodo rural. A desestruturação sistemática da categoria de pequenos produtores provocou um forte descompasso entre o ritmo de reprodução da força de trabalho e o crescimento de oportunidades de ocupação no campo. O fato de que estas transformações na organização da produção agrícola ocorriam durante o período da alta do crescimento demográfico contribuiu para a expulsão repentina de milhares de produtores e trabalhadores rurais e suas famílias.

Nesse contexto, as primeiras informações do Censo de 1980 já apresentavam indícios de uma significativa redistribuição territorial da população. As estimativas sugeriam que quase 30 milhões de pessoas teriam abandonado o campo para um destino urbano no período 1960-80. O campo acusou, pela primeira vez na história, uma perda absoluta de população residente na década de 70, enquanto as localidades urbanas sofriam um crescimento desordenado. O tumulto social causado por essa transformação provocou perguntas urgentes sobre a origem, os fatores e as consequências desta diáspora.

Tabela 3.2
Migração líquida de áreas rurais, por regiões e estados, Brasil, 1960-70 e 1970-80

Estados	Migração líquida (em 000)	
	1960-70	1970-80
NORTE	-447	-1
Territórios e Acre	-47	+139
Amazonas	-195	-257
Pará	-205	+117
NORDESTE	-4.373	-4.990
Maranhão	-598	-586
Piauí	-220	-319
Ceará	-523	-899
Rio Grande do Norte	-180	-182
Paraíba	-414	-466
Pernambuco	-846	-760
Alagoas	-223	-355
Sergipe	-180	-180
Bahia	-1.189	-1.243
SUDESTE	-6.801	-5.038
Minas Gerais	-2.933	-2.611
Espírito Santo	-273	-408
Rio de Janeiro	-641	-467
São Paulo	-2.954	-1.552
SUL	-1.079	-4.395
Paraná	+166	-2.516
Santa Catarina	-391	-617
Rio Grande do Sul	-854	-1.262
CENTRO-OESTE	-135	-1199
Mato Grosso do Sul	+114	-218
Mato Grosso		-25
Goiás	-249	-956
Distrito Federal	-	-
BRASIL	-12.835	-15.611

Fonte: Cálculo baseados em IBGE, Censos Demográficos (vários anos). In Martine & Garcia, 1987, p. 64. (cf Nota 34).

Esta temática me serviu como estímulo para uma série de análises que visavam elucidar a relação entre o modelo brasileiro de modernização agrícola e seus efeitos sociais.[34] Destes, eu destacaria um artigo que incorpora uma dimensão política mais explícita, mostrando como os efeitos do progresso técnico na agricultura são moldados pelas estruturas que prevalecem em situações históricas concretas e, consequentemente, são diferenciados por classes de produtores. Em suma, como diz o título, discute quem se beneficia com a modernização do campo.[35]

A avaliação dos impactos da modernização agrícola revelou que o forte êxodo rural dos tempos modernos se iniciou, não a partir das áreas mais pobres do país, mas sim das regiões onde o processo de capitalização e mecanização do campo tinha ocorrido primeiro e de forma mais intensa. Esta expulsão significativa de população rural, a partir de regiões mais desenvolvidas e de áreas de fronteira recentemente exitosas, refletia transformações significativas na estrutura de produção agrícola destas regiões. Catalisou aumentos no número e tamanho de localidades urbanas, inclusive dando lugar às primeiras considerações sobre os processos concomitantes de metropolização e de periferização do crescimento urbano.

Tabela 3.3
Evolução da distribuição residencial da população brasileira, segundo localidade de residência, 1940-1980, (em percentagem|)

Localidade	1940	1950	1960	1970	1980
Rural	68,8	63,8	55,0	44,1	32,4
Até 10 mil h.	12,6	12,2	12,4	9,6	10,0
10 - 20 mil h.	2,6	2,9	3,9	5,3	4,0
20 - 50 mil h.	2,2	3,2	4,5	5,4	6,5
50 - 100 mil h.	2,0	2,5	2,7	3,5	4,6
100 - 500 mil h.	4,1	4,3	5,4	6,1	11,0
500 mil e + h.	7,7	11,1	16,2	26,1	31,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Censos Demográficos. In Martine & Garcia, 1987. (cf Nota 34).

A magnitude e as características do êxodo rural chamavam a atenção para outro tema conexo em relação aos impactos da modernização da agropecuária: a evolução do emprego no campo. Nesse particular, os dados dos Censos Demográficos e Agropecuários estavam exibindo uma aparente contradição: enquanto o primeiro mostrava um forte êxodo rural, o outro indicava um certo aumento do emprego no campo. Também parecia contraditório o fato de que as regiões de agricultura mais "dinâmica" tinham contribuído pouco para o crescimento observado de "pessoal ocupado", enquanto as áreas mais pobres registravam crescimento desta categoria. O que poderia explicar estas aparentes inconsistências?

Em colaboração com Afonso Rodrigues Arias, analisamos e comparamos detalhadamente as abordagens, os conceitos e os resultados de quatro fontes de dados. Concluímos que as principais inconsistências entre elas deviam-se ao fato de que as transformações na organização social e na estrutura de produção tinham

[34] Ver, por exemplo:
MARTINE, G.; GARCIA, R. C. (org.). Impactos sociais da modernização agrícola. São Paulo: Editora Caetés, 1987. MARTINE, G. Frontier expansion, agricultural modernization, and population trends in Brazil. In: LEE, R. D. *et al*. (ed.). Population, food and rural development. Oxford: Clarendon Press, 1988. p. 187-203. ISBN 0-19-828646-5 Disponível em: https://drive.google.com/file/d/174bJ_XrdQWHgDzrDoVa9l7PZPki1D4Bz/view?usp=sharing.
MARTINE, G. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 3, p. 3-43, 1990. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/14_8xFukERascYgh6iAMB8g_8CL7hXN9M/view?usp=sharing.
MARTINE, G. The phases of agricultural modernization in Brazil. In: NESS, G. D.; BRECHIN, S. R.; DRAKE, W. D. (ed.). Population and environment dynamics. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1993. p. 167-186. ISBN 978-0472103959. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1bzQAlvnIoS7v4LMhhm5WSTGGDNLD0rkv/view?usp=sharing.
MARTINE, G. Changes in agricultural production and rural migration. In: CONFERENCE ON THE DEMOGRAPHY OF INEQUALITY. Proceedings [...]. University of Gainesville, 1988. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1YzLo1LjLeYf-CoRCq5iE7xyOfak9Rv5a/view?usp=sharing.
[35] MARTINE, G. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? Lua Nova – Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 23, p. 7-38, 1991. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n23/a03n23.pdf.

acentuado as especificidades de cada fonte.[36] Tinha havido um forte crescimento do trabalho temporário e sazonal no campo porque o processo de modernização havia separado o trabalhador rural dos seus meios de produção, levando-o a vender sua força de trabalho como volante ou boia-fria, aumentando sua participação na força de trabalho secundária no processo de produção. Como as mulheres foram particularmente afetadas por essas transformações, analisamos também, com Ivany Neiva, a evolução da situação de emprego para mulheres.[37]

Com o intuito de situar melhor esta experiência no contexto histórico e de ampliar um pouco o escopo das análises sobre deslocamentos populacionais de origem rural, escrevi um trabalho, no final da década de 80, que procurava analisar estas migrações numa perspectiva de mais longo prazo.[38] *(O texto pode ser acessado, parcialmente, no final deste capítulo).* Enfoquei a mobilidade espacial da população rural em seis períodos, sendo que o primeiro se estendia da Colônia ao Império e o último referia-se ao período 1980-1990. Sem pretender uma análise substantiva acabada, o texto se propunha a precisar a natureza das questões centrais e trazer à tona os estudos mais pertinentes para as transformações ocorridas em cada período. O trabalho traz uma temática, umas reflexões e uma bibliografia que alguns estudiosos podem achar úteis.

A outra grande questão era: para onde iria essa diáspora de quase 30 milhões de expulsados? O êxodo rural produzido pelo modelo de modernização agrícola que foi aplicado no contexto de uma pobreza estrutural no campo, se dirigiu, na busca de sobrevivência, para dois tipos de destinos paralelos. Por um lado, contribuiu para o crescimento de cidades e o adensamento da rede urbana; essas transformações urbanas e suas relações específicas com o poder público serão assunto para o Capítulo 5 desta minha narrativa.

Por outro lado, a magnitude do "excedente rural" produzido pela modernização agrícola valorizou a solução tradicional para problemas estruturais da agricultura brasileira – a ocupação de novas fronteiras agrícolas. Ocorreu então o maior esforço explícito já registrado no Brasil de colonização dirigida. A tecnocracia, na qual eu também labutava, tinha muito interesse em avaliar as condições e os efeitos destas iniciativas, conforme visto no capitulo 4.2.

[36] MARTINE, G. Emprego, emprego temporário e sazonalidade na atividade agropecuária. Força de Trabalho e Emprego, Salvador, v. 6, p. 20-30, jan./abr. 1986. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1cTmvWwGo4y_hkFZrsl6D4TUvED3lyoW7/view?usp=sharing.
MARTINE, G.; ARIAS, A. R. A evolução do emprego no campo. Revista Brasileira de Estudos de População, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 39-84, 1987. Disponível em: https://rebep.org.br/revista/article/view/586/pdf_558.
MARTINE, G. A evolução do emprego no campo – segunda parte. Revista Brasileira de Estudos de População, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 37-70, 1988. Disponível em: https://rebep.org.br/revista/article/view/580/pdf_552.

[37] MARTINE, G.; NEIVA, I. C. Evolução da participação da mulher na atividade agropecuária: o que dizem os Censos? In: SEMINÁRIO MULHER RURAL: IDENTIDADE NA PESQUISA E NA LUTA POLÍTICA. Anais [...]. Rio de janeiro: IPPUR/UFRJ, 1989.

[38] MARTINE, G. As migrações de origem rural no Brasil: uma perspectiva histórica. In: ABEP; IUSSP; CELADE. História e população: estudos sobre a América Latina. São Paulo: Fundação Seade, 1990. p. 7-15 Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1-Wu1Dtg0hqVpPYb59XiDt6dng1Bgu7a-/view?usp=sharing.

AS MIGRAÇÕES DE ORIGEM RURAL NO BRASIL: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

George Martine[1]

Recente avaliação dos estudos realizados no campo das migrações internas no Brasil concluía que, nessa área, uma das principais lacunas reside na falta de pesquisas relacionando movimentos migratórios com transformações históricas de mais longo prazo (MARTINE & NEUPERT, 1988:54-55). (...)

Sem dúvida, a principal dificuldade que explica essa deficiência é a escassez de informações acessíveis referentes aos deslocamentos populacionais do passado. Isto faz com que nem os demógrafos e nem os historiadores se centralizem na questão. (...)

Esta "aversão geral" ao estudo da migração interna numa perspectiva histórica é particularmente lamentável em vista das potencialidades desse tipo de análise para a própria compreensão dos processos econômicos, sociais e políticos que forjaram a atual nação brasileira. (...) A intenção principal deste texto é ajudar a precisar a natureza das questões centrais e identificar alguns gargalos na análise da mobilidade espacial. Devido à vastidão potencial da matéria, este trabalho enfoca um aspecto da mobilidade espacial dentro de uma perspectiva histórica - *as migrações de origem rural* (...).

Mais especificamente, procura-se situar as migrações internas, particularmente as de origem rural, no contexto de seis períodos históricos, com maior ênfase na época recente. O primeiro deles, cobrindo a Colônia e o Império, abrange vários séculos e oferece pouquíssimas informações. O segundo cobre o período entre o fim do Império e a Revolução de 30. A seguir, divide-se a história moderna nos seguintes períodos: 1930 ao pós guerra; 1950 a 1965; 1965 a 1980; e 1980 até hoje. Como costuma acontecer, os períodos escolhidos são arbitrários; mas isto provavelmente incomoda menos o estudioso das tendências populacionais do que o fato das fontes "sólidas" de informação raramente se coadunarem, nas suas datas, com os cortes históricos escolhidos.

[1] Coordenador, Projeto PNUD/OIT/IPLAN.

As Migrações Internas na Colônia e no Império

A análise dos deslocamentos internos de população no período pré-industrial deve necessariamente pautar-se pelo marco de referência proporcionado pela história econômica, centrado nos ciclos de atividade primário-exportador. Conforme tradição já sedimentada na literatura, á história brasileira é marcada por uma série de auges e crises de produção agrícola ou extrativa destinada à exportação. Cada ciclo monopolizou os fatores de produção até que mudanças nas relações de poder na metrópole, o exaurimento do produto ou do mercado, a competição externa ou algum outro fator motivasse seu declínio.

Conforme salienta Cano, a constituição de cidades, neste primeiro momento, obedeceu aos interesses imediatos do colonizador (CANO, 1989); ou seja, o sistema de cidades estava nitidamente voltado para fora. Para efeitos da análise migratória, o interessante é que cada ciclo – pau-brasil, açúcar, pecuária, mineração, café ou borracha – ao deslocar o eixo geográfico da atividade exportadora mais dinâmica, também ocupou novos territórios e provocou a aparição de novos núcleos de assentamento. Em consequência, a ocupação territorial se fez pontualmente em torno das várias economias regionais que se sucederam. (...) (SINGER, 1968:8; PRADO JUNIOR, 1945; FURTADO, 1970; FARIA, 1973).

No que diz respeito às migrações internas, a questão central que se coloca no contexto dos ciclos regionais é se os deslocamentos sucessivos do eixo dinâmico eram acompanhados, ou não, por transferências de população de uma região para outra, ou se as necessidades de mão de obra em cada novo ciclo eram basicamente supridas por migrações ultramarinas, seja de colonos, seja de escravos e/ou pela captura de populações indígenas. Esta questão central não parece ter sido resolvida satisfatoriamente e posições radicalmente opostas podem ser encontradas a respeito na literatura.

Por exemplo, Castro é bastante taxativo ao criticar a visão de que a história econômica brasileira seria mera justaposição de histórias regionais. (...): (CASTRO, 1971, v. 2, p.13). Mais cauteloso, Faria esboça uma argumentação que é também mais representativa da literatura corrente; "Passado o auge desse ciclo exportador seguia-se o declínio ou a estagnação. (...) O importante, no entanto, é que (...) essa nova atividade exportadora não reabsorvia a população resultante da atividade anterior" (FARIA, 1973:95-96).

Sem entrar no mérito dos respectivos argumentos, cabe ressaltar que a base empírica de sustentação de uma ou outra postura é bastante frágil, pelo menos no que concerne a fontes acessíveis e fidedignas. Conforme já advertia Caio Prado: "As estatísticas demográficas que possuímos da Colônia são extremamente escassas. Não havia coleta regular e sistemática de dados e faziam-se levantamentos apenas para dois fins específicos e restritos: um eclesiástico, outro militar (...) Ambos os processos têm, para nosso objetivo, um grave defeito: a sua finalidade é restrita, e interessam-se por isso apenas por determinadas categorias de população" (PRADO JUNIOR, 1945:29).

Várias questões relacionadas com a forma de ocupação do território em cada novo ciclo primário-exportador são entre as mais estratégicas para o enriquecimento da tese central dos historiadores da economia brasileira (...)

Sem dúvida, os principais articuladores da tese central dos ciclos primário-exportadores já esboçaram suas hipóteses a respeito da forma de ocupação correspondente a cada atividade e buscaram, nas fontes de informação disponíveis, elementos de sustentação. Saltam à mente, por exemplo, as explicações de Furtado a respeito das diferenciações e articulações entre formas de povoamento na economia açucareira e na criação de gado (FURTADO, 1970, cap.10-11), ou as interpretações de Caio Prado a respeito dos contrastes entre o povoamento provocado pela mineração e pelo avanço de rebanhos

(PRADO JUNIOR, 1945, Capítulo sobre "Povoamento Interior", esp. p. 49). Entretanto, mesmo essas explicações engenhosas parecem sujeitas a beneficiarem-se de maior embasamento ou comprovação empírica. (...)

As Migrações Internas entre o Fim do Império e 1930

Para nossos efeitos, os traços econômicos mais marcantes do período 1880-1930 dizem respeito à expansão da cafeicultura - sobre cuja base nasceram os primeiros esforços de industrialização brasileira – ate à Abolição e ao fim do Império. Vários autores destacam a grande mobilidade populacional ocorrida durante essa época. Balán, por exemplo, salienta a grande magnitude de imigrações internacionais, migrações inter-regionais e intra-regionais durante esse período.(...) (BALÁN, 1973:26-27). Merrick e Graham também afirmam que o período 1870-1900 apresentou a maior mudança inter-regional de população já havida até então (MERRICK & GRAHAM, 1979:119).

A transformação do café no principal produto de exportação do Brasil, a partir de 1850, havia gerado uma grande demanda de mão de obra. Entretanto, essa data coincidiu com o fim do tráfego ilegal de escravos para o Brasil. O primeiro censo de população (1872) havia estimado o número total de escravos em 1,5 milhão, sendo que 1,1 milhão destes estavam contabilizados na força de trabalho (MERRICK & GRAHAM, 1979:65 e 75). Mas o crescimento natural desta população encontrava-se em níveis abaixo da sua reposição. (...) (FURTADO, 1970:117).

Assim, com a eliminação do tráfego de escravos, a expansão do café em São Paulo teve de buscar novas fontes de mão de obra. Inicialmente, intensificou-se o tráfico interno de escravos em detrimento das regiões mais estagnadas do Norte e do Nordeste. Mas a solução definitiva viria através da imigração europeia. Quase quatro milhões de imigrantes entraram no Brasil entre 1880 e 1930; somente na década de 1890, entraram mais de um milhão de imigrantes europeus. O Estado de São Paulo era o principal destino dessa imigração, sendo que, na década de maior influxo (1890), 70% desembarcaram nesse Estado (MERRICK & GRAHAM, 1979:90-92).

A importância desses fluxos imigratórios para a compreensão dos deslocamentos internos no Brasil reside no seu impacto indireto sobre a mobilidade e a estabilidade de outros grupos potenciais de mão de obra. Balán faz uma lista útil de seis grandes categorias de deslocamentos nessa época: 1) migração de escravos; 2) imigração estrangeira; 3) migração de mão de obra nacional; 4) expansão da fronteira agrícola de subsistência; 5) migração livre, mas vinculada para a produção de borracha na Amazônia; 6) migração de afro-descendentes libertos e não-assimiláveis ao trabalho assalariado (BALÁN, 1973:26). Não é fácil tentar quantificar esses diversos tipos de fluxos, particularmente aqueles referentes às migrações internas.

Salvo engano, a única tentativa sistemática de dimensionar os movimentos migratórios nessa época é a de GRAHAM e BUARQUE DE HOLLANDA (1971). Mas essas estimativas, mesmo baseadas em informações censitárias, têm de ser utilizadas com certo cuidado, particularmente para o período anterior a 1950. (...) Nesse contexto, parece haver muito que fazer ainda para chegar a uma compreensão satisfatória das migrações internas entre 1880 e 1930. Não bastassem as rápidas mudanças estruturais na economia, assim como na organização política e social, as fontes de informação são parcas, pouco confiáveis e não-comparáveis (...). Sem nenhuma pretensão de resolver estes problemas, nem de fornecer uma visão compreensiva dos fluxos, os parágrafos seguintes listam algumas das proposições encontradas na literatura a este respeito; a ideia é que elas poderiam servir como pontos de partida para uma análise mais aprofundada.

Lopes, por exemplo, apresenta um resumo convincente das precondições para a industrialização, envolvendo a constituição do mercado para produtos industriais importados, a abolição da escravatura e a imigração europeia, junto com medidas de proteção tarifária (LOPES, 1980, cap.1). Para nossos efeitos, o importante, conforme aparece claramente no trabalho de SINGER (1968), é que a indústria surge inicialmente em muitos pontos do território e ajuda a provocar o aumento rápido da população urbana. A industrialização se erige sobre a base urbana já existente, mas termina por acelerar o crescimento desta. Posteriormente, com a constituição de um mercado nacional, beneficia-se particularmente a região industrial hegemônica. A pergunta central, sobre a qual temos poucas luzes, é: como estas modificações na estrutura econômica e na distribuição econômica afetaram o ritmo e o direcionamento das migrações? Quanto ao impacto do influxo maciço de mão de obra estrangeira, sobretudo de origem italiana e para São Paulo, Balán observa que a chegada dos imigrantes permitiu aos fazendeiros do café dispensar os escravos libertos. (...) (BALÁN, 1973:16-17).

Essa interpretação converge com a de Furtado, no sentido de que a Abolição não teria provocado grandes movimentos internos, embora suas consequências tenham sido diferenciadas nas áreas de cana e café. Na região açucareira do Nordeste, os escravos liberados que abandonavam os engenhos tinham grandes problemas para sobreviver; as cidades já tinham um excedente de população e a economia de subsistência já apresentava sinais de pressão demográfica. "Essas duas barreiras limitavam a mobilidade da massa de escravos recém-liberados na região açucareira. Os deslocamentos faziam-se de engenho para engenho e apenas uma fração reduzida filtrou-se fora da região" (FURTADO, 1970:138).

Na economia cafeeira, era de se esperar uma migração de ex-escravos das áreas decadentes do Rio de Janeiro e de Minas Gerais para as novas regiões dinâmicas de São Paulo. Entretanto, conforme argumenta Furtado, a Abolição coincidiu com a imigração europeia maciça para São Paulo. Por outro lado, as oportunidades de trabalho, seja como assalariados, seja na agricultura de subsistência nas antigas regiões cafeeiras, melhoraram bastante após a expansão do café paulista e a competição que esta exercia sobre a mão de obra disponível (FURTADO, 1970:139-140). Nessa discussão sobre propensão a migrar, entram também fatores culturais derivados das condições de trabalho na escravatura que levaram o ex-escravo a valorizar a liberdade de não trabalhar - ou, em economês, "a trocar a renda pelo lazer" (expressão de MERRICK & GRAHAM, 1979:84). Seja como for, a redistribuição da população sobre o espaço parece ter sido menor com a Abolição do que poderia ter sido esperado.

O Período 1930-50

É com muita propriedade que o ano de 1930 costuma ser tomado como ponto de inflexão decisivo para analistas de todas as disciplinas sociais no Brasil. Transformações políticas da maior importância coincidiram com mudanças abruptas na estrutura econômica, catalisando assim processos sociais irreversíveis.

No que se refere às migrações, o ano de 1930 pode ser visto como ponto de referência para o início de dois processos aparentemente contraditórios, que só recentemente começaram a se resolver e se confundir num único movimento. De fato, depois de 1930, aparecem e se desenvolvem, simultaneamente, duas tendências redistributivas que têm sido denominadas de centrífugas e centrípetas (MORSE, 1965). Ou seja, enquanto parte dos movimentos promovia a abertura da fronteira agrícola e a interiorização, outros fluxos serviam para concentrar, cada vez mais, a população nas cidades. A seguir, examinam-se sequencialmente estes dois tipos de deslocamentos, dentro do contexto das transformações econômicas e sociais em curso

durante o período 1930-50. (Os dois tipos de fluxos serão acompanhados também nos períodos futuros, isto é, 1950-65, 1965-80 e 1980 em diante.)

Em 1930, o Brasil contava com um a população em torno de 35 milhões de pessoas, a grande maioria residente em áreas rurais e concentrada na região litorânea de alguns Estados do Nordeste e do Sudeste. O País vinha de um longo período de crescimento baseado nas exportações de café e na formação de um mercado interno no eixo Rio-São Paulo. (...)(LOPES, 1980:5).

Apesar da expansão da produção cafeeira no Vale do Paraíba e do surto de industrialização incipiente desde o final do século 19, o Brasil ainda tinha, em 1930, uma configuração espacial "distorcida", isto é, fortemente concentrada no litoral. (...) Para se ter uma ideia da concentração da população, particularmente do seu segmento urbano, basta ver que, em 1940, o Brasil tinha apenas 51 cidades de mais de 20 mil habitantes; destas, 24 estavam localizadas a menos de 100 km do litoral e outras 11 estavam no interior de São Paulo.

No contexto da expansão cafeeira até 1930, a literatura faz pouca referência à migração de origem rural, com exceção de eventuais deslocamentos de escravos ou de flagelados. Porém, o desastre do mercado de ações de Nova Iorque em 1929 e suas repercussões sobre o preço do café, junto com outros processos concomitantes, terminaram provocando migrações substantivas de origem rural em dois sentidos: para as cidades e para as áreas de fronteira interna. Com a queda do mercado externo desfez-se, até certo ponto, a hegemonia agrícola e o fator dinâmico principal da economia passou a ser o mercado interno. Observa-se, assim, que a produção industrial, destinada exclusivamente ao mercado interno, praticamente não se alterou e, em 1933, já alcançava os níveis de 1929. Da mesma forma, a produção agrícola destinada ao mercado interno superou rapidamente a depressão. A crise maior foi sentida na balança de pagamentos devido à retração do preço do café, fato que passou a incentivar a industrialização via substituição de importações (FURTADO, 1970, cap. 32). No processo de industrialização, São Paulo e Rio de Janeiro se adiantaram aos outros centros de indústria incipiente em função do tamanho de seu mercado local, seu hinterland, e, posteriormente, das suas outras vantagens comparativas (SINGER, 1968, esp. "Conclusões"). A própria crise do café ajudou a constituir uma mão de obra abundante e barata para as indústrias que começavam a se instalar.

A concentração das atividades industriais em torno do eixo São Paulo-Rio coincidiu com a redução abrupta na entrada de imigrantes europeus após 1930. Os dados apresentados por Lopes (1980:58) (...) mostram claramente como a intensificação do processo de migrações internas para São Paulo coincidiu com a queda da imigração estrangeira. Não se pretende, com isso, negar a importância da imigração em diversas fases e momentos do processo de industrialização – tese que, aliás, já estava bastante sedimentada. (...) (PEREIRA, 1967:15; Ver também MERRICK & GRAHAM, cap. 5). Vale recordar também a importância do processo de industrialização para a intensificação da migração interna. Conforme Balán: "Com a queda de imigração estrangeira e a contínua demanda de mão de obra, tanto urbana como rural, no Sudeste e no Sul (...), algumas das correntes migratórias internas, que se estabeleceram com lentidão nas décadas anteriores, começavam a adquirir caráter maciço" (BALÁN, 1973:46).

A tese defendida por SINGER (1968), BALÁN (1973) e LOPES (1980), entre outros, é de que, uma vez acelerado o processo de industrialização, este provocou reflexos em todo o território nacional. Constituiu-se um mercado nacional e integraram-se as várias regiões em benefício da região industrial hegemônica. A necessidade de articulação com os mercados regionais provocou a criação de uma rede de

transportes e comunicações. Paralelamente, a produção em escala nacional provocou o desaparecimento do artesanato e aumentou ainda mais o desemprego. Em suma, o aumento dos desníveis socioeconômicos foi acompanhado pela maior facilidade de transferência física da população.

Importante também na motivação dos deslocamentos populacionais é o fato de que "os anos 30 são o marco a partir do qual emerge e toma forma um conjunto de políticas, de âmbito nacional, que incidem sobre alguns aspectos da chamada questão social, tais como: saúde pública, previdência social e assistência médica, educação básica e ordenamento do mercado de trabalho" (FARIA & SILVA, 1983:21). Ou seja; nessa fase, observa se um esforço real por parte da organização estatal para atender às questões sociais, o qual certamente deve ter reforçado a atração das cidades.(...)

A Segunda Guerra Mundial provocou uma aceleração da demanda por produtos industrializados, tanto para o mercado interno como para a exportação. Tendo em vista as dificuldades de aumentar a produtividade industrial, foi necessário utilizar o equipamento existente na sua capacidade máxima. Isso significava maior utilização de mão de obra cujos salários tiveram um aumento real significativo (PEREIRA, 1967:14). Isso deve ter servido também como atração adicional para a mão de obra rural de várias partes do País.

Mais uma vez, é muito difícil estimar o êxodo rural que teria sido provocado por essas transformações. (...) Para o período 1940-50, Mortara estima que "os quadros rurais teriam perdido no decênio, pela emigração interior, cerca de 2,7 milhões de habitantes, enquanto os quadros urbanos teriam ganho cerca de 1,8 milhão e os suburbanos cerca de 0,9 milhão" (MORTARA, 1965:323). Outra estimativa recente concluía que o êxodo rural teria sido "em torno de 3 milhões" durante a década de 40 (ver Tabela 2). Ou seja, a emigração do campo para as cidades na década de 40 (considerando apenas as definições oficiais de urbano e rural) teria sido equivalente a aproximadamente 10% do total da população residente em áreas rurais em 1940.

Os mesmos fatores de expulsão que ajudaram a engrossar a migração rural-urbana serviram também para provocar movimentos de interiorização e ocupação de novas fronteiras agrícolas. Lopes assinala que o processo de concentração provocado pela industrialização já havia contribuído, indiretamente, para a estagnação de áreas agrícolas tradicionais (LOPES, 1980:32-37). Por outro lado, apesar da depressão, os mecanismos de proteção adotados pelo governo brasileiro em relação ao setor cafeeiro continuavam a estimular a expansão da produção nesse setor. Assim, o café seguiu sua marcha histórica no sentido da exigência permanente de novas terras, mesmo durante a crise. Este fenômeno ajuda a explicar o deslocamento da fronteira para o Oeste paulista e, posteriormente, para o Norte do Paraná.

Conforme já é bastante conhecido, o Paraná foi objeto de um amplo empreendimento de colonização privada, baseado no pequeno e no médio produtor. A migração maciça de origem e destino rural para esse estado iniciou-se durante a década de 30, mas começou a se intensificar a partir da década de 40, passando a absorver contingentes extraordinários de população até a década de 60. Grande parte dessa migração tinha origens nos estados vizinhos, particularmente São Paulo e Rio Grande do Sul, mas os contingentes nordestinos e mineiros também foram importantes.

Paralelamente, na década de 40, começou a se esboçar, timidamente, um movimento em direção às áreas da faixa média do país, incluindo o Centro-Oeste e o Maranhão, que viria a ter força significativa nas próximas duas décadas. De acordo com Balán, este movimento, em contraste com a colonização paranaense, era composto de "contingentes de agricultores de subsistência, pressionados pela falta de terra e pelas secas, (que) foram povoando alguns setores em relativo

isolamento, de forma espontânea ou mediante esquemas de colonização governamental, quase sem capital e com tecnologia rudimentar" (BALAN, 1973:51).

As informações que permitiriam dimensionar as migrações de tipo rural-rural nesse período são ainda mais precárias que no caso do êxodo rural-urbano. Entretanto, estimativas e aproximações seriam viáveis a partir do momento em que os especialistas nos fornecessem informações sobre os níveis de fecundidade e mortalidade da população rural nesse período.

O Período 1950-65

No período pós-guerra, projetam-se as visões políticas calçadas na tese Cepalina, que refutava a tradicional divisão de trabalho internacional, na qual cabia basicamente aos países periféricos fornecer matérias-primas e importar produtos industrializados. A bandeira da intensificação do processo de industrialização, via substituição de importações, ganha destaque e elege os governadores dos principais estados e o próprio presidente Kubitschek durante a década de 50. Consequentemente, promove-se a expansão do parque industrial, particularmente em São Paulo, e buscam-se novas formas de ampliação do mercado interno. Nesse contexto, a agricultura passa a ser vista não somente como fiel da balança de pagamentos, mas também como consumidor importante de produtos industriais.

Embora o estímulo à mecanização da produção agrícola não seria dado de forma eficaz até meados de 60, a tecnificação incipiente da agricultura, na década de 50, conjugada a transformações de ordem social e demográfica, combinou para elevar a migração de origem rural a níveis anteriormente desconhecidos. Em contraste com o período anterior, são muitos os trabalhos publicados referentes às migrações durante as décadas de 50 e 60, embora seja difícil encontrar quantificações dos fluxos. (...) Ver trabalhos citados em (MARTINE, 1989).

Quase todos os trabalhos enfatizam fatores de atração versus fatores de repulsão (ou fatores de expansão vs. os de estagnação), embora na análise de casos concretos seja sempre difícil diferenciar esses dois lados da mesma moeda, ou lhes atribuir pesos relativos. Seja como for, é inegável a força de fatores de expulsão ligados à aceleração do crescimento vegetativo, devido à redução da mortalidade. (...) Assim, as taxas elevadas de crescimento vegetativo nas áreas rurais teriam acelerado o processo de expulsão do campo, particularmente em vista do elevado grau de concentração da propriedade da terra, da predominância dos minifúndios, do esgotamento da terra devido às técnicas de exploração pouco apropriadas, etc. (...)

Outra série de fatores frequentemente apontados na literatura diz respeito ao progresso técnico e suas consequências sobre a mão de obra. As opiniões, porém, são divididas entre aqueles que acreditam que a tecnificação já estava expulsando população e outros que encontram na falta de progresso técnico razões para a migração. (Ver (CAMARGO, 1960:65 e MORTARA, 1965:510).

Observa-se que, de um lado como do outro, existe uma confiança na capacidade da tecnologia moderna para alcançar o desenvolvimento e melhorar as condições de vida da população. (...) Seja como for, os autores da época parecem ter dado ênfase exagerada à tecnificação da produção agrícola. Até meados da década de 60, essa mudança na forma de produção, na realidade, aconteceu de maneira muito preliminar e localizada, particularmente se comparada com a modernização agrícola ocorrida em períodos mais recentes. Nesse particular, é viável distinguir dois momentos e duas experiências bem diferenciadas no que se refere à industrialização do campo: a de São Paulo e a do resto do País.

De fato, quando se examinam as informações disponíveis nos censos agrícolas referentes à utilização de máquinas e instrumentos agrícolas, uso de fertilizantes, produção, produtividade e relações de

trabalho, observase uma diferença muito nítida entre São Paulo e o resto do Brasil. Em 1950, por exemplo, 45% de todos os tratores de 10 c.v., assim como mais de 70% de todos os pulverizadores e polvilhadeiras no Brasil estavam localizados em São Paulo. Ao subtrair o Rio Grande do Sul do total para o total do Brasil, a desproporção a favor de São Paulo é ainda maior. Da mesma forma, os impactos da tecnificação sobre a estrutura da força de trabalho e sobre as relações de trabalho foram sentidos antes e com mais intensidade em São Paulo (KAGEYAMA, 1985). Consequentemente, o êxodo rural maciço provocado pela modernização do campo, conforme discutido no próximo capítulo, ocorreu pelo menos dez anos antes em São Paulo. Paralelamente, os fatores ditos de atração também se repetem nos diversos ensaios. Tais determinantes são apresentados de forma coerente e, consequentemente, adquirem muita credibilidade – particularmente ao serem repetidos de autor em autor. Entretanto, a base empírica poucas vezes corresponde à lucidez das análises. (...)

De qualquer forma, não há como negar a força de atração das discrepâncias (reais ou imaginárias) entre os padrões de vida das áreas rural e urbana. Novos avanços, que dão maior densidade e articulação à ação social do governo a partir do final da década de 40, são basicamente restritos às cidades, particularmente às maiores (FARIA & SILVA, 1983). Novos padrões de consumo, os bright lights, o desenvolvimento dos meios de comunicação e transporte, a melhoria dos serviços públicos urbanos, etc. são fatores sobejamente conhecidos e discutidos. Para avançar nessa área, seria necessário tentar dar maior consistência a essas várias hipóteses e suposições.

Por incrível que possa parecer, não se encontra facilmente na literatura uma estimativa global da emigração líquida do campo para a década de 50. Vários autores citam os dados referentes a migrações interestaduais ou inter-regionais, mas o êxodo rural, embora muito comentado, aparentemente não é dimensionado. Parte deste problema certamente advém do retraso incomum na publicação dos dados de 1960 (...) Um autor (...)estimou estes "em torno de 7 milhões de pessoas" (MARTINE & GARCIA, 1987, cap. 3) (ver Tabela 2). Nesse caso, a emigração do campo durante a década de 50 representaria cerca de 21% do total da população residente no campo no início do período - o dobro do êxodo relativo da década anterior.

Quanto aos movimentos fronteiriços, ou centrífugos, no período pós-guerra, as duas principais manifestações são bastante conhecidas. (...). Para nossos efeitos, basta recordar que os fluxos de natureza rural-rural em direção a essas áreas tiveram o efeito não somente de ocupar economicamente o interior do País, mas também de aliviar o ritmo de migração em direção às áreas urbanas. Para compor esse quadro, porém, seria interessante tentar uma estimativa das migrações de origem rural que se destinaram às áreas de fronteira durante o período.

TABELA 2
Estimativas da Migração Rural-Urbana, Brasil 1940-80

Período	Fluxo Rural-Urbano (em milhões)	% da Pop. Rural do Início do Período
1940-50	3,0	10,6
1950-60	7,0	21,1
1960- 70	12,8	33,1
1970-80	15,6	38, 0

Fonte: Estimativas baseadas em dados dos Censos Demográficos (apud MARTINE & GARCIA, 1987, cap. 3).

1965-85: A Revolução Verde e o Êxodo Rural[2]

Vários fatores coincidiram para dar um caráter totalmente novo à estruturação da produção agrícola e, portanto, às migrações de origem rural durante o período 1965-85. As raízes mediatas dessa transformação podem ser encontradas na ampliação do parque industrial durante a década de 50; mas a nova estrutura só foi efetivada a partir da implantação da ideologia de modernização conservadora do governo militar após 1964. (...), atendendo aos interesses que promoviam o pacote tecnológico da Revolução Verde, que se acentuou o significado da migração rural-urbana e da concentração em cidades cada vez maiores. A maior capitalização do processo de produção levou a uma redução do espaço físico e social disponível para o pequeno produtor, que é quem faz uma utilização muito mais intensiva de todos os fatores à sua disposição, inclusive da mão-de-obra. A pequena produção familiar era, de longe, a maior fonte de emprego e renda para a população rural. Assim, a desestruturação sistemática dessa categoria pela capitalização do campo provocou um descompasso entre o ritmo de reprodução da força de trabalho rural e o crescimento das oportunidades de trabalho no campo.

(...) além dos fatores de expulsão derivados do binômio modernização /especulação - que reputamos como primordial na determinação do êxodo rural recente - as transformações significativas ocorridas nas estruturas de emprego, de serviços e de condições de vida nas áreas urbanas certamente tiveram influência. Não há dúvida de que o governo militar revolucionou a natureza e as formas de atuação na área social. Sem entrar no mérito, é óbvio que o impacto das novas instituições e dos seus programas e projetos foi enorme e concentrado, sobretudo nas cidades. A revolução nos meios de comunicação de massa também serviu, certamente, para alentar os sonhos de uma vida melhor nas grandes cidades para milhares de televidentes e telenoveleiros espalhados por toda a área rural.

A conjugação desses fatores é que deu um impulso sem precedentes ao processo de concentração da população em áreas urbanas cada vez maiores durante os últimos anos. Sem querer entrar em detalhes, já que este tema também já foi tratado exaustivamente em outros trabalhos, nunca é demais repetir que dez cidades tiveram, na década de 70, um crescimento equivalente a quase 45% de todo o aumento populacional da nação; três cidades tiveram um crescimento equivalente a 28% do total. É nesse contexto que deve ser avaliado o êxodo rural.

O Período pós-1980[3]

O comportamento migratório brasileiro no início da década de 80 parece ter sido fortemente marcado pelos impactos sociais da crise econômica de 1981 a 1984. Embora não existam dados empíricos que permitam dimensionar e caracterizar os fluxos migratórios nesse período, os resultados do censo agropecuário de 1985 sugerem que houve uma reversão abrupta das tendências verificadas nas duas décadas anteriores. Durante o período de crise, a agricultura como um todo perdeu o tratamento preferencial que vinha recebendo; o padrão de financiamento da atividade agrícola, baseado no crédito fortemente subsidiado, teve de ser abandonado. Consequentemente, o período 1980-84 apresentou mudanças significativas na trajetória da estrutura e das relações de produção em comparação com a fase anterior de modernização.

Assim, pela primeira vez desde o início da fase de industrialização da agricultura, voltou a crescer - e significativamente - o número de pequenos estabelecimentos agrícolas. (...) Assim, os estabelecimentos

[2] Para uma discussão mais completa da relação entre modernização agrícola e êxodo rural neste período, ver o texto "Êxodo rural, concentração urbana e fronteira agrícola" neste capítulo.

[3] Esta parte do trabalho é baseada em MARTINE, 1989.

de menos de 10 ha passaram de 2,6 para 3,1 milhões, o que representa um crescimento de 18,8% a.a. A proporção da área total repartida entre esses estabelecimentos, entretanto, teve um aumento mínimo (de 2,5 para 2,6%). Isto significa que a área média ficou reduzida num autêntico processo de minifundização. Vale destacar que grande parte desse aumento de minifúndios ocorreu no Nordeste.

Que fatores teriam provocado essa reversão parcial da concentração fundiária? Em princípio, tais tendências têm a ver com a crise econômica e seus impactos sobre a disponibilidade de créditos e subsídios, sobre a retração do mercado e, portanto, sobre a atratividade do setor agrícola, seja como atividade produtiva, seja como empreendimento financeiro-especulativo. Nessa perspectiva, o relativo desinteresse do capital produtivo ou especulativo pela terra teria proporcionado um certo crescimento de categorias que antes caminhavam, aparentemente, para a extinção: os posseiros, assim como os parceiros e os pequenos proprietários. Assim, a crise teria reaberto um certo espaço para o pequeno produtor e para a produção de subsistência. No contexto da crise, esse espaço pode ter sido bastante importante para a sobrevivência de um contingente significativo de pequenos produtores e mão de obra rural. Ou seja, a agricultura teria voltado a fazer o papel de biombo, garantindo a sobrevivência de contingentes significativos durante o pior momento da crise. Nesse processo, o ritmo de migração rural-urbana deve ter se arrefecido.

No período após 1985, a conjugação de vários instrumentos de estímulo à produção, sustentado por uma forte infusão de recursos públicos, tem conseguido manter níveis relativamente elevados de produção e de renda interna do setor agrícola e dos complexos agroindustriais. Inexiste qualquer tipo de informação que permitiria avaliar as consequências das mudanças econômicas, desde o período do Plano Cruzado, sobre a estrutura e as relações de produção agrícola.

Entretanto, é permissível supor que o espaço aberto para formas de produção menos formais durante o auge da crise deve ter voltado a se fechar. A euforia de incentivos, garantias e produção intensificada deve ter voltado a esquentar o mercado de terras, fazendo com que os minifundistas intersticiais, os parceiros, os arrendatários e os posseiros tenham sido novamente obrigados a migrar em maior número. Atuaria no mesmo sentido a forte reação da direita política às ameaças de reforma agrária, a derrota desta na Constituinte, a militarização dos latifundiários e a violência crescente contra militantes da Igreja, de partidos ou de sindicatos que apoiam os sem-terra. Paralelamente, existem índices de que a forte migração para a fronteira amazônica - particularmente para Rondônia - da primeira metade da década teria se arrefecido a partir de 1986. O resultado final desse conjunto de tendências deve ser uma retomada do ritmo de urbanização no final da década.

Para o futuro, a conjugação de vários fatores pode implicar numa certa diminuição do êxodo rural. A redução do volume da população rural de 41 para 38,6 milhões, entre 1970 e 1980, serviu para deprimir o estoque de migrantes-em-potencial. A queda drástica da fecundidade registrada nesta década - embora não afete, per se, as taxas de migração no curto prazo, devido à seletividade do processo migratório (os jovens adultos constituem um contingente desproporcional de todos os migrantes) – reduz o volume e o ritmo de crescimento da população rural no médio e longo prazos. O seu refluxo sobre o "inchamento" urbano também fica um pouco relativizado devido à natureza da dinâmica demográfica. *Ceteris paribus*, maior o crescimento da população urbana relativa à população rural, menor o impacto da migração de origem rural sobre as cidades. Cada vez mais, agora, o crescimento das cidades será resultado do seu crescimento vegetativo.

Epílogo

Conforme advertido nos parágrafos iniciais, este trabalho almeja apenas uma revisão parcial da bibliografia e uma discussão preliminar de alguns pontos relevantes para a formação de uma perspectiva histórica das migrações internas. Mesmo tentando circunscrever o escopo da pesquisa ao subtema das migrações internas de origem rural, a densidade do assunto repele investidas levianas.

É evidente que, ao enfocarmos a época moderna, encontramos mais facilidade na análise dos determinantes, características e consequências das migrações de origem rural; as informações são melhores e mais detalhadas e o número de estudiosos que já trouxeram luzes sobre o tema é maior. Em compensação, é possível que esta proximidade das árvores leve a perder de vista a floresta, que por sua vez é muito mais fácil de se enxergar em se tratando de períodos mais remotos. Uma das propostas iniciais deste trabalho, por exemplo, era mostrar como a história recente da migração de origem rural, no contexto da recente modernização agrícola, se diferenciava fundamentalmente dos acontecimentos em períodos anteriores. Entretanto, em outro nível de abstração, é óbvio que existem pontos de interseção entre os processos subjacentes em diferentes períodos.

Na visão de um estudioso das questões populacionais, é alentador descobrir que as ferramentas características (mas não necessariamente exclusivas) dos especialistas dessa área poderiam ser muito úteis para desvendar algumas questões centrais. Acima de tudo, a consistência empírica de alguns fenômenos descritos como centrais na história econômica - em geral as migrações rurais-rurais e rurais-urbanas, os movimentos para as fronteiras, a composição dos fluxos, a sua contribuição econômica e demográfica, etc. - é sujeita a beneficiar-se por esforços "demográficos". Um desafio muito concreto é o dimensionamento dos fluxos rural-rural e rural-urbano anteriores a 1960. No atual momento, esta medição é prejudicada pela inexistência de estimativas confiáveis sobre a mortalidade e a fecundidade da população, diferenciadas por áreas rurais ou urbanas. Em suma, há vários planos em que o instrumental demográfico pode ajudar a enriquecer o conhecimento da história econômica do País, via análise das migrações internas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALÁN, J. (1973) - Migrações e desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaio de interpretação histórico-comparativa, **Estudos CEBRAP,** São Paulo, (5):7-79.

BARROS, E.T. (1961) - As migrações internas no Brasil. In: IBGE - **Contribuições para o estudo da demografia no Brasil.** Rio de Janeiro, IBGE. p. 376-386.

BAZZANELLA, W, (1963) - Industrialização e urbanização no Brasil. **América Latina,** Rio de Janeiro, 6(1):3-21.

CAMARGO, J.F. (1960) - Êxodo **Rural no Brasil.** Brasília, Conquista. 253 p, (Temas Brasileiros, v,1).

CANO, W. (1989) - Urbanização: sua crise e revisão do seu planejamento. **Revista de Economia Política,** 9(1):62-82.

CARVALHO, J.A.M. (1982) - Migrações internas: mensuração direta e indireta; **Revista Brasileira de Estatística,** Rio de Janeiro, 43(271): 549- 583.

CASTRO, A, B. (1971) - **Sete Ensaios sobre a Economia Brasileira.** São Paulo, Forense, 2 v.

CHARDON, R.E. (1966) - "Changes in the geographic distribution of population in Brazil". In: BAKLANOFF, E. (ed.) - **New perspectives of Brazil.** Vanderbilt University Press. p.155-178.

DIEGUES JUNIOR, M. (1965)- "Internai migration in Brazil", In: **World Population Conference,** 1965. v.4. p.492-495.

FARIA, V. (1973) - O sistema urbano brasileiro: um resumo das características e tendências recentes. **Estudos CEBRAP,** São Paulo, (4):90-115.

FARIA, V, & BARROS, P, L, B, (1983) - **Transformações estruturais, políticas, sociais e dinâmica demográfica:** a discussão de um caso, Brasil, 1950-80. (Apresentado em: Congresso Latino-Americano de População e Desenvolvimento, México, nov. 1983).

FURTADO, C. (1970) - **Formação Econômica do Brasil.** 1O ed. São Paulo, Nacional, 248p.

GRAHAM, D. & BUARQUE DE HOLLANDA, F.S. (1971) - **Migration, regional and urban growth and development in Brazil:** a selective analysis of the historical record, 1872-1970. São Paulo, IPE/USP, 151 p. (mimeo),

_____ (1963a) - The migrant population of urban Brazil. **América Latina,** Rio de Janeiro, 6(2):41- 71,

HUTCHINSON, B. (1963b) - Urban social mobility rates in Brazil related to migration and changing occupational structure. **América Latina,** Rio de Janeiro, 6(3):47-61.

KAGEYAMA, A. (1985) - **Modernização, produtividade e emprego na agricultura:** uma análise regional. Campinas, s.n. (Tese apresentada à UNICAMP. Instituto de Economia, para obtenção do título de doutor).

KAHIL, R. (1965) - The absorption of manpower by the rural and urban sectors of Brazil. **Bulletin, Oxford** University, institute of Economics and Statistics, 27(1):45-53.

KATZMAN, M, T. (1977) - **Cities and Frontiers in Brazil.** Cambridge, Harvard University Press. 225p.

KINGSTON, J. (1965) - "Some demographic and economic characteristics of rural areas in Brazil". In: **World Population Conference,** 1965.v. 5, p. 383-398.

LEVY, M.E.F. (1974) - O papel da migração internacional na evolução da população brasileira, 1872-1972. **Revista de Saúde Pública,** (supl.):49-90, jun.

LOPES, J.R.B. (1980) - **Desenvolvimento e Mudança Social.** 5 ed. São Paulo, Nacional. 215p

MARTINE, G. (1969) - **Internal migration and its consequences:** the case of Guanabara State. Ann Arbor, University Microfilms. (Tese apresentada à BROWN UNIVERSITY, para obtenção do título de PhD).

(1981) - **Tendências recentes de distribuição espacial da população brasileira.** Brasília, CNPq. 30p: (Apresentado em: Seminário sobre a Questão Migratória no Brasil: Migrações Internas e a Ação do Estado).

_____(1984) - O significado demográfico da fronteira agrícola. **Espaço e Debates.** (13): 74-83.

_____(1989) - **Fases e faces da modernização agrícola brasileira.** CAA/IPLAN, abr. 61p.

MARTINE. G. & CAMARGO, L. (1984) - Crescimento e distribuição da população brasileira: tendências recentes. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais,** 1 (1):99-144.

MARTINE. G. & GARCIA, R.C. (1987) - **Os Impactos Sociais da Modernização Agrícola.** Caetes/Hucitec. 281p.

MARTINE, G. & NEUPERT, R**.** (1988) - "A produção da ABEP na área de migrações internas" . In: BERQUO, E. (org.) - **ABEP, Primeira D**écada: avanços, lacunas, perspectivas. Belo Horizonte, ABEP. p.45-68.

MARTINE, G. & PELAEZ, C. (1972) - **Urbanization trends in Brazil.** ECLA Social Affairs Division. April 1971. 44p.

MERRICK, T. & GRAHAM, D. (1979) - **Population and Economic Development in Brazil, 1800 to the Present.** Baltimore, Johns Hopkins University Press. 385p.

MORTARA, G. (1950) - Observações sobre a discriminação da população urbana no Censo de 1940. **Revista Brasileira de Municípios,** 3(9):20-55].

_____ (1961a) - "As variações da população urbana suburbana e rural do Brasil entre 1940 e 1950". In: IBGE - **Contribuições para o estudo da demografia no Brasil.** Rio de Janeiro, IBGE. p.320-350.

_____ (1961b) - "Notas sobre o cálculo das migrações interiores baseado nos Censos". In: IBGE – **Contribuições para o estudo da demografia no Brasil.** Rio de Janeiro, IBGE. p. 350-369.

_____ (1965) - "Factors affecting rural-urban migration in Latin America: influence of economic and social conditions in these two areas" . In: **World Population Conference,** 1965. v.4. p.509-512.

MORSE, R. (1958) - **From Communitv to Metropolis.** Gainesville, University of Florida Press.

_____ (1965) - Recent research on Latin American urbanization: a selective survey with commentary. **Latin American Research Review,** Houston, 1(1):35-74.

MÜLLER. G. (1985) - SP-80: O trabalho na máquina agrária paulista nos anos 70. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais,** 2{2):39-58.

PATARRA, N.L. (1985) - **Migrações na transição demográfica:** o caso de São Paulo. (Apresentado em: Encontro Euro-Brasileiro sobre Migração, São Paulo, agosto). (mimeo).

PEREIRA, J.C. (1967) - **Estrutura e Expansão da Indústria em São Paulo.** São Paul o, Nacional. 201p.

PRADO JUNIOR. C. (1945) - **Formação do Brasil Contemporâneo:** Colônia. 2 ed. São Paulo, Brasiliense. 389p.

SINGER, P. (1968) - **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana.** São Paulo. Nacional. 377p.

_____. (1973) - **Economia Política da Urbanização.** Edições São Paulo.

SMITH, T.L. (1963) - "Internal migration". In: **Brazil: People and Institutions**. Baton Rouge, Louisiana State University Press. p.144-198.

_____ (1965) "The role of internal migration in population redistribution in Brazil". In: **World Population Conference,** 1965. v.4. p.555.

4.2 Colonização amazônica e absorção populacional

Tradicionalmente, a ocupação de fronteiras no Brasil respondeu à necessidade de aumentar a produção agrícola e resolver tensões sociais sem alterar as estruturas produtivas ou sociopolíticas do país. Nos inícios da década de 70, o governo militar ainda nutria esperanças de que projetos de colonização seriam capazes de resolver tensões sociais no campo, como aquelas causadas pelas secas que assolavam periodicamente o Nordeste, além de absorver o êxodo rural provocado por seu modelo de modernização agrícola. A legitimidade desta expectativa foi questionada, dentro e fora do governo. Nesse cenário, passei a estudar – em base na literatura, dados secundários e pesquisas de campo – a capacidade real da colonização dirigida para absorver migrantes de origem rural.

Um primeiro trabalho, anterior à publicação dos dados censitários de 1980, analisou as três experiências mais relevantes de colonização realizadas na região amazônica até aquele momento: na região da Belém–Brasília, na Transamazônica e no Território de Rondônia.[39] Pouco depois, um outro texto fazia um recorrido da vasta bibliografia sobre colonização dirigida já disponível na época, numa tentativa de responder à pergunta: qual tem sido o papel do planejamento nas decisões governamentais neste domínio e quais foram os resultados concretos?[40] Além de fazer uma discussão – que ainda me parece interessante sobre a relação entre pesquisa, ciência e poder em diferentes perspectivas ideológicas e contextos políticos – o texto conclui que a atuação "das forças de mercado" foram mais importantes que o "fracasso espetacular" dos programas governamentais nessas três regiões.

Os assentamentos nas margens da Belém–Brasília tinham sido diversificados e, em grande parte, espontâneos. O Estado tinha feito uma tentativa de implantar um grande projeto de colonização por meio da Sudene na região, mas este foi logo abandonado. Outros projetos de assentamento de colonos resultaram na multiplicação de minifúndios, enquanto a consolidação das ocupações espontâneas e a grilagem deram lugar ao latifúndio.

Na Transamazônica, iniciativa destacada do regime militar, tinha sido planejado um enorme programa de assentamento de colonos. Entretanto, a maioria dos projetos de colonização a partir de pequenos produtores foi abandonada antes de ser efetivamente testada. O PIN (Programa de Integração Nacional) logo se desfez das suas propostas sociais para se conformar à "racionalidade econômica" do momento.

O fracasso dos projetos na Belém–Brasília e na Transamazônica concentrou as atenções, tanto dos migrantes em potencial como do governo federal, na colonização dirigida no Território de Rondônia. Em princípio, o Território parecia ter uma série de vantagens comparativas para o assentamento de grande número de colonos. Passei então a analisar o processo de ocupação de Rondônia mais detalhadamente, o que resultou em dois estudos escritos, um no início, e outro no final da década de 80.[41] Em retrospecto, pode-se constatar que Rondônia foi o palco do maior esforço de assentamento dirigido da história brasileira, mas como relatado abaixo, acabou reproduzindo os vícios da estrutura de produção agrícola do resto do país.

[39] MARTINE, G. Recent colonization experiences in Brazil expectations versus reality. In: BALÁN, J. (ed.). Why people move: comparative perspectives on the dynamics of internal migration. Paris: Unesco, 1982. p. 270-292. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/340081671.

[40] MARTINE, G. Colonización y expansión de la frontera agrícola em Brasil: evaluación y evaluaciones. Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo. UNAM/El Colegio de Mexico/PISPAL, 1983. v. 1, p.445-476. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1XKDiAiDGzL-26xHSMBfRSMpZ2D68XCvM/view?usp=sharing.

[41] MARTINE, G. Colonisation in Rondonia: continuities and perspectives. In: PEEK, P.; STANDING, G. (ed.). State policies and migration. London: Croom Helm, 1982. p.146-170. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1jC3C-rA6q59FD1uzZUNlvz7_bY2pOLc_/view?usp=sharing. MARTINE, G. Rondonia and the fate of small producers. In: GOODMAN, D.; HALL, A. (ed.). The future of Amazonia: destruction or sustainable development. London: Macmillan Publishers, 1990. p. 23-48. ISBN 978-0312049140. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1aJNX9QSV830o_l3qhoC6Ei6yHBu5ASW1/view?usp=sharing.

Motivado pelo interesse crescente do poder público e do setor privado nos temas de colonização, utilizei dados do Censo de 1980 para formular uma visão mais ampla sobre a trajetória e o significado da fronteira agrícola na evolução da distribuição populacional brasileira "moderna". Um primeiro trabalho identificava, no período pós-1940, três grandes movimentos fronteiriços sucessivos: as ocupações do estado de Paraná, da região Centro-Oeste e Maranhão, (que apelidei de "Faixa Central"), e da Amazônia. Analisava a evolução destas três regiões no período 1940-80, destacando o contraste entre o crescimento rápido do Paraná de 1940 a 1970 e o seu surpreendente esvaziamento durante a década de 1970-80.[42] Da mesma forma, observava uma redução significativa do ritmo de crescimento no Centro-Oeste, na década de 70, em comparação com as duas décadas anteriores. Estas mudanças demográficas estavam estreitamente relacionadas com as transformações na própria política econômica. Fiz um exame detalhado de como estas mudanças afetaram a pequena produção no Paraná. O trabalho também examinava, preliminarmente, as duas experiências mais significativas de colonização realizadas durante a década de 70 – ao longo da Transamazônica e no Território de Rondônia. Já se observava um desinteresse progressivo por parte das autoridades e instituições governamentais – reforçadas pelas pressões exercidas por grupos empresariais do Centro-Sul – com a ideia de ocupar a região amazônica por meio do pequeno produtor.

Outro texto (*oferecido no final deste capítulo)* fazia uma análise mais crítica das diferentes experiências de assentamento dirigido e do significado demográfico da expansão da fronteira agrícola no Brasil, dentro do contexto amplo de redistribuição populacional.[43] Resumia as principais tendências de concentração populacional no país como pano de fundo para a avaliação do impacto demográfico da fronteira agrícola. Retomava a descrição das principais iniciativas de colonização dirigida, mas fornecia uma análise mais incisiva da experiência amazônica. Na prática, as áreas rurais da Amazônia inteira tinham recebido um influxo de migrantes apenas similar ao volume de migração para a periferia de Belo Horizonte na década 1970-80. Ademais, estas iniciativas deram lugar, paradoxalmente, à intensificação do crescimento urbano na região.[44] A comparação entre o crescimento ocorrido na região amazônica e as esperanças geradas, no início da década, sobre as potencialidades da colonização, deixava transparecer o equívoco monumental dessas expectativas.

Entretanto, é importante observar que, na região amazônica, os impactos da abertura de fronteiras não se limitaram à falência da colonização dirigida. Desde a década de 60, o governo militar vinha procurando intensificar a ocupação desta região por razões geopolíticas. Estas estratégias, inspiradas no *ethos* do "Brasil Grande", acabaram transformando o colapso da colonização numa oportunidade para atender às exigências de acesso à terra amazônica por parte do grande capital. Nessa fase histórica, a ascensão súbita do valor da terra e a expansão de manobras especulativas resultaram no abandono dos colonos, que passaram a ser qualificados de "predadores". A tarefa de ocupar a Amazônia foi então transferida para grandes companhias nacionais e estrangeiras que receberam, além de enormes glebas de terra, infraestrutura e incentivos fiscais.[45] A importância deste processo, gerado nos seus primórdios pela vontade de limitar a concentração urbana impulsionada pela

[42] MARTINE, G. Expansão e retração de emprego na fronteira agrícola. Revista de Economia Política, v. 7, p. 53-76, 1982. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/15DnClogFa9FC4IfqQhuTHwQNvTT1BN_Y/view?usp=sharing.

[43] MARTINE, G. O significado demográfico da fronteira agrícola. Espaço e Debates, n. 13 (número especial), p. 74-83, 1984. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1geUTmGEDd7SHgUG6gUjJDV107-LOO47g/view?usp=sharing.

[44] MARTINE, G.; TURCHI, L. A urbanização da Amazônia: realidade e significado. In: VI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. Anais [...]. Olinda: Abep, 1988. v. 2, p. 161-190. Disponível em: http://www.abep.org.br/~abeporgb/publicacoes/index.php/anais/article/view/459/445.

[45] MARTINE, G. A ocupação da Amazônia no período pós-1960. CNRH/Ipea, 1989. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1ZoeG28DC4lERYILKfyz4NxREIkAcmwL2/view?usp=sharing.

modernização agrícola, para o futuro ambiental do país, não pode ser minimizado.

Nesta época, tive algumas oportunidades para discutir as relações entre as mudanças na estrutura de produção agrícola, colonização e reforma agrária no âmbito político.[46] Em face da evolução dos modelos de ocupação no Centro-Oeste e Amazônia, estas defesas de posturas mais sociais e sustentáveis na agricultura parecem quixotescas hoje.[47] Outra palestra, proferida no final da década de 80, fazia uma crítica mais contundente do contexto político, das estratégias e dos resultados da ocupação amazônica.[48] *(Ver texto no final deste capítulo)* Na pauta estavam a preocupação dos militares com a segurança interna e externa, o convite subsidiado a grandes empresas para ocuparem espaços enormes, o dinamismo econômico baseado no tripé desmatamento, garimpo e especulação, o uso da fronteira para promover carreiras políticas, etc. Nestas condições, pode-se perceber que o fracasso da atuação do Estado, motivada inicialmente pela ideologia anticoncentração, juntamente com as pressões especulativas características do período, acabou dando vazão para uma ocupação cada vez mais predatória da região e deu início à monstruosa devastação ecológica que se intensifica nos dias de hoje.

Após a publicação dos dados do Censo de 1991, um último estudo ofereceu minha avaliação mais compreensiva sobre os efeitos concretos de cada um dos três grandes ciclos da ocupação fronteiriça moderna.[49] Utilizando dados dos Censos Agropecuários e Demográficos, além de outras fontes, o texto examinava as consequências concretas da fronteira agrícola para o país em termos da incorporação de novas terras agrícolas, da diversificação dos polos econômicos, do incremento da produção agrícola, da criação de oportunidades econômicas e da redistribuição espacial da população. Mostrava que cada um dos movimentos de fronteira foi caracterizado por um ciclo (imigração intensiva → estagnação → emigração), cuja duração foi diminuindo a cada nova iteração.

No computo geral, a fronteira agrícola claramente propiciou a incorporação de novas áreas agrícolas à economia nacional, a diversificação dos seus polos de crescimento e alguma desconcentração de sua população. Mas, apesar de ocupar áreas cada vez mais extensas e de envolver ações mais dedicadas do poder público, cada novo ciclo se revelou menos eficaz para resolver as pressões sociais nas áreas agrícolas tradicionais, ou para aumentar a produção agrícola e, consequentemente, registrou uma vida mais curta.

A evolução do ciclo amazônico fica na história como sendo, de longe, o mais catastrófico dos três. A tragédia é que o viés tradicional contra o crescimento urbano, o qual serviu de estímulo inicial aos maiores esforços de assentamento dirigido da história brasileira, acabou contribuindo para a destruição de um dos patrimônios mais preciosos da humanidade – a Amazônia. A ocupação da região acabou rapidamente sendo norteada e dominada por interesses especulativos, dando cobertura para atividades altamente prejudiciais para a população nativa da região, bem como para a destruição dos seus recursos naturais. Assim, as iniciativas estimuladas, em parte, pela tentativa de evitar mais concentração demográfica, acabaram criando condições para a aceleração da devastação ecológica da Amazônia, desastre este que se perpetua nos dias de hoje com o apoio explícito do governo federal.

[46] MARTINE, G. A reforma agrária e as migrações internas. Exposição na Comissão Especial sobre Reforma Agrária. Câmara dos Deputados. Brasília, 22/05/85. MARTINE, G. O significado da fronteira agrícola. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE A QUESTÃO DA TERRA. Anais [...]. Porto Alegre: Comissão de Agricultura e Pecuária, 1981.
[47] Ver MARTINE G. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? (op. cit.).
[48] MARTINE, G. A ocupação da Amazônia no período pós-1960. CNRH/Ipea, 1989.
[49] MARTINE, G. Ciclos e destinos da migração para áreas de fronteira na era moderna: uma visão geral. Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), 1991. (Documento de Trabalho, n. 12). Disponível em: https://drive.google.com/file/d/169No-KGH1ainX-S84ZUyJd-CJBV5-Eo9/view?usp=sharing.

O SIGNIFICADO DEMOGRÁFICO DA FRONTEIRA AGRÍCOLA

George Martine[1]

1. Introdução

O Brasil tem tido, através dos séculos, movimentos contínuos de população em direção às áreas "desocupadas" (i.e. - áreas não habitadas por não-indígenas). Durante a maior parte da sua história, esses movimentos para o interior do país tiveram caráter de incursões exploratórias ou extrativas. Neste século, porém, a ocupação da fronteira tem se caracterizado, cada vez mais, como válvula de escape para problemas em outras áreas rurais e como a forma mais conveniente de aumentar a produção agrícola sem passar por uma modificação na estrutura fundiária.

Qualquer que seja sua origem ou sua natureza, esta expansão moderna da fronteira agrícola tem implicado no fluxo e refluxo de contingentes significativos de população. Este trabalho se dirige explicitamente à avaliação do significado dos deslocamentos populacionais em direção às regiões da fronteira, em termos de redistribuição espacial da população e de um pretenso equilíbrio demográfico inter-regional e urbano-rural. Para efeitos deste Seminário e tomando-se em consideração os temas abordados por outros participantes, faz-se aqui uma síntese despretensiosa e acessível de alguns trabalhos anteriores, com o objetivo de traçar um panorama global do impacto demográfico da expansão da fronteira agrícola.[2]

[1] Técnico da Organização Internacional do Trabalho/Brasília.

[2] Trabalhos anteriores do autor abordam diversos aspectos da mesma temática de forma mais detalhada. Ver, por exemplo - George Martine - *Expansão e retração de emprego na· fronteira agrlcola*, In Revista de Economia Política, São Paulo, 1982, p. 53-76; *Tendências recentes da distribuição espacial da população brasileira*. Seminário sobre a Questão Migratória no Brasil, CNPq, Bras11ia, 1981; *Colonização e expansão da fronteira agrlcola no Brasil*: avaliação e avaliaç6es, Congresso Latinoamericano de Población y Desarrollo, México, 1983. Este último trabalho incluiuma bibliografia bastante extensa de trabalhos referentes ao processo de expansão da fronteira agrícola na região amazônica.

A explosão das cidades brasileiras nos últimos cinquenta anos e, particularmente, a concentração progressiva da população em cidades cada vez maiores durante as últimas duas décadas, tem gerado uma preocupação crescente com o ritmo e a forma de urbanização no Brasil. Nesse contexto, a fronteira agrícola tem sido citada repetidamente como salvador-em-potencial, capaz de atrair fluxos significativos de migrantes e arrefecer a intensidade da concentração urbana. É válido, portanto, tentar responder - que êxito tem tido a fronteira agrícola nesse papel de salvação demográfica?

Para avaliar o significado demográfico da expansão da fronteira agrícola no Brasil, é preciso situá-la dentro do contexto mais amplo de redistribuição populacional. Durante o último meio século, pode-se dizer que a reorganização da população brasileira sobre o espaço se processou em duas dimensões aparentemente contraditórias: a dispersão e interiorização via ocupação sucessiva de novas fronteiras agrícolas, por um lado, e a concentração da população em regiões e localidades economicamente dinâmicas e densamente povoadas, por outro. A manifestação mais característica e contundente deste último processo é a urbanização. A seguir, resumem-se as principais tendências de concentração populacional como pano de fundo para a posterior avaliação do impacto demográfico da fronteira agrícola.

2. O processo de concentração urbana

A distribuição populacional do Brasil até as primeiras décadas deste século refletia, grosso modo, as características predominantes da sua economia agro-exportadora. As cidades eram todas localizadas no litoral, tendo nascido como pontos de partida para penetração interiorana e prosperado como entrepostos através dos quais os minérios e produtos agrícolas eram escoados para o exterior. As comunidades urbanas eram isoladas umas das outras, inexistiam rotas mercantis ou economias regionais e o transporte marítimo constituía o único elemento de interligação entre as cidades. Estima-se que menos de 10% da população total residia nas cidades em 1900.[3]

Entretanto, a deterioração dos preços de produtos agrícolas no mercado mundial, a partir de 1930, resultou numa súbita decomposição da hegemonia rural, impulsionando definitivamente a industrialização visando a substituição de importações. Em consequência, observaram-se os primeiros movimentos maciços de população para os incipientes centros urbano-industriais. Esta tendência à urbanização e à concentração da população total em cidades cada vez maiores, vem se acentuando progressivamente através dos últimos 50 anos.

A população rural cresceu a um ritmo três vezes mais lento que a população urbana nas décadas de ‘40 e ‘50, e num ritmo ainda mais inferiorizado durante as décadas de ‘60 e ‘70. Como consequência dessa disparidade entre taxas urbanas e rurais de crescimento populacional, a taxa de urbanização, i.e. - o ritmo com o qual se processa a redistribuição rural-urbana - esteve elevada durante todo o período. Entretanto, no período 1970-80, um patamar importante foi alcançado no sentido de que, pela primeira vez, a população rural teve um crescimento absoluto negativo.

Não há dúvida de que o principal responsável pelas taxas diferenciadas de crescimento urbano e rural - e, portanto, pelo alto ritmo de urbanização – foi a migração líquida no sentido rural-urbano. Outro fator potencial – o crescimento vegetativo – teria tido um efeito contrário já que, ao longo do período, este foi um pouco mais elevado em áreas rurais. A título de ilustração, pode-se estimar que, durante o período de 1960-70, as localidades urbanas tiveram um saldo líquido de 13 milhões de migrantes.

[3] Essa discussão dos padrões de urbanização anteriores a 1970 é baseada em George Martine e Cesar Pelaez - *Urbanization trends in Brazil*, 1940-70. CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago, 1971.

Por outro lado, observa-se a multiplicação de localidades urbanas e, paralelamente, a concentração e centralização da população urbana nas maiores cidades. De fato, o Brasil tinha, em 1940, 16% de sua população residindo em cidades de 20 mil ou mais habitantes; apenas duas destas - São Paulo e Rio de Janeiro - tinham mais de 500 mil habitantes. Estas cidades abrangiam 8% da população total, mas quase 50% da população urbana, num fenômeno que pode ser caracterizado como primazia bi-polar. O número de localidades urbanas, porém, aumentou rapidamente em cada decênio, em todas as classes de tamanho, fazendo com que as cidades passassem a conter 53% da população total em 1980.[4] Assim, a bi-polarização em torno de São Paulo e Rio foi atenuada consideravelmente durante esse período; por outro lado, observou-se um aumento substantivo na proporção da população residente em cidades de mais de 500 mil habitantes - apesar da proporção destas no total das cidades ter se mantido basicamente a mesma.

De fato, quando se considera a distribuição da população de acordo com o tamanho da localidade em que reside, observa-se claramente um esvaziamento relativo da população residente em áreas rurais e localidades menores, assim como um inchamento correspondente nas maiores cidades. Em 1940, 81% da população total vivia em áreas rurais e localidades de até 10 mil habitantes, enquanto que menos de 12% vivia em cidades de 100 mil ou mais habitantes (...)

Em suma, mesmo sem aprofundar muito, é possível afirmar que o processo de migração rural-urbana, de urbanização e de concentração populacional procedeu a um ritmo acelerado no Brasil durante as últimas décadas. O ritmo e a forma desse processo têm assustado os planejadores e os estudiosos, levando periodicamente a chamadas visando à "fixação do homem à terra", à necessidade de "interiorização", à "ocupação integrada da fronteira agrícola" ou à "descentralização das atividades econômicas" a fim de frear a "inchação urbana". É justificável esperar que a expansão da fronteira agrícola venha a constituir uma alternativa viável para a concentração urbana? No passado, a expansão da fronteira agrícola ajudou a retardar e diminuir o ritmo de urbanização? A resposta a estas indagações não é unânime pois, dependendo da ótica e dos pressupostos valorativos do analista, encontram-se avaliações distintas.

A seguir, examinamos rapidamente as principais experiências de expansão da fronteira agrícola como pano de fundo para urna reavaliação do seu significado em termos de crescimento e distribuição da população brasileira. No período posterior a 1940, três grandes movimentos fronteiriços, correspondentes a períodos cronologicamente diferenciados, podem ser detectados: a ocupação do Paraná, da região Centro-Oeste e do Maranhão e, finalmente, da região Amazônica.

3. Expansão e esvaziamento da fronteira agrícola

A ocupação intensiva do Paraná começou durante a década de '40 com a transferência da fronteira cafeeira de São Paulo para aquele Estado. Amparada no dinamismo de grandes companhias colonizadoras particulares, muitas das quais estrangeiras, essa expansão foi caracterizada pela proliferação de pequenas e médias propriedades e, portanto, pela ausência de uma oligarquia rural. A proximidade do mercado dos principais centros urbanos, a razoável experiência agrícola e fronteiriça dos colonos, assim como a boa qualidade do solo, forneceram condições propícias para uma ocupação altamente exitosa em termos de absorção da população e de produtividade agrícola.

[4] Se for utilizada a definição político-administrativa de "urbana", esta categoria chega a abranger 68%.

Tabela 1
Evolução demográfica da Fronteira Agrícola,
Por Estados e Territórios, 1940-70 e 1970-80

ESTADO	A			B		
	Taxa de crescimento anual			Movimentos Populacionais, 1970-80		
	1940-50	1950-60	1960-70	Taxa de crescimento anual	Migração líquida estadual*	Migração Rural Líquida*
Paraná	5,52	7,27	4,97	0,94	-1.002	-2.516
Maranhão	2,51	4,50	2,04	2,92	-288	-586
Goiás	3,93	4,65	4,38	2,77	-37	-956
Mato G. do Sul	2,58	6,48	5,72	3,19	-240	-218
Mato Grosso	0,97	4,48	6,48	6,62	+281	-25
Amazonas	-	3,26	3,44	3,94	+382	-257
Pará	-	3,12	3,54	4,67	+1.042	+117
Territorios	-	4,58	4,05	8,08	+521	+139

Fonte: IBGE – Censo demográfico, 1940 a 1970, e Censo Demográfico de 1980. Resultados preliminares e Sinopse Preliminar do Censo Demográfico, Brasil.
* Em 000s.

Conforme pode ser observado na Tabela 1, o Paraná teve uma taxa de crescimento demográfico muito acelerada durante as décadas de ‘40 e ‘50, basicamente devido ao influxo de migrantes. Embora tenha havido um decréscimo no ritmo de entrada migratória durante a década de ‘60, como resultado da introdução de cultivos menos intensivos em mão de obra, os números ainda demonstram um aumento demográfico bastante intenso durante a primeira parte desse período.

O segundo grande impulso em direção às áreas relativamente vazias foi registrado no Centro-Oeste e, por extensão, no Maranhão, durante a década de ‘50, e perdurou na década seguinte. Conforme dados na Tabela 1, observa-se um ritmo acelerado de crescimento populacional, em grande parte devido à migração, nos Estados de Mato Grosso e Goiás, como resultado da transferência da fronteira agrícola para a região CentroOeste.[5] Esses fluxos, oriundos em grande parte de regiões menos prósperas no Nordeste e do Estado de Minas Gerais, foram incrementados pelo boom regional provocado pela construção da nova capital em Brasília. Investimentos públicos maciços na construção de estradas, primeiro entre Brasília e o Centro-Sul, posteriormente entre Belém e Brasília, facilitaram a implantação de cultivas extensivos em terra, visando o mercado inter-regional de alimentos.

Na década de ‘70, verificou-se uma intensificação do processo de ocupação da região amazônica. Embora estivesse dando continuidade à política de penetração interiorana via a construção de estradas, esta experiência distingue-se das anteriores pelo fato de que o Estado tomou, pela primeira vez, a responsabilidade de organizar o processo de ocupação, na ocasião da construção da Transamazônica. Inicialmente, pretendia-se assentar um grande número de pequenos produtores através de um vasto programa de colonização dirigida, mas essa proposta foi logo abandonada e a fronteira amazônica foi aberta à penetração de grandes companhias nacionais e multinacionais. Apesar da existência de grandes extensões de terras em desuso, a disponibilidade de lotes para pequenos produtores nos Estados do Pará e Amazonas tem sido reduzida. Nesse contexto é que a ocupação do Território de Rondônia assumiu proporções significativas a partir de 1974; nesta região, a população aumentou 400% em oito anos, devido basicamente ao influxo de colonos em busca de terra.

[5] O Maranhão teve uma expansão similar a do Centro-Oeste, em função principalmente da abertura da estrada Belém-Brasília.

Há indícios, porém, de que já estão sendo recriadas em Rondônia as mesmas dificuldades de acesso à terra para pequenos produtores que são características de outras áreas rurais.[6]

Que significado tem essa expansão da fronteira agrícola para a nossa tese de que o Brasil é um país caracterizado por um processo de concentração espacial de sua população? Afinal, esta expansão não se traduziu numa incorporação de áreas novas à economia nacional, numa diversificação de seus polos produtores e na desconcentração de sua população? A resposta é que, de fato, novas áreas estão sendo incorporadas, atraindo grandes contingentes populacionais; porém, a capacidade das regiões de fronteira de reter produtivamente esta população, durante um tempo considerável, parece ser muito limitada. Este argumento torna-se mais evidente ao serem examinadas, na Tabela 1, as tendências populacionais verificadas durante a década 1970-80, justamente naquelas regiões onde foram realizados os dois primeiros processos de expansão da fronteira agrícola relatados acima - os do Paraná e da região Centro-Oeste.

Essas informações sugerem, de fato, um surpreendente esvaziamento sofrido por regiões que, até recentemente, constituíam áreas de atração e retenção maciça de fluxos rurais. Estima-se, por exemplo, que o Estado do Paraná, o qual apresentava, entre 1940-70, um saldo migratório positivo elevadíssimo em função da ocupação da fronteira agrícola, teve um crescimento de apenas 0,94% ao ano durante 1970-80. Este reversão se deve claramente à expulsão de pequenos agricultores e trabalhadores agrícolas de regiões recém-colonizadas. Estima-se, por exemplo, que o estado teria expulsado 2,5 milhões de pessoas das áreas rurais. A emigração de apenas 9 microrregiões do Norte-Nordeste Paranaense teria se elevado a 1,9 milhões de pessoas. Esta cifra é comparável à emigração de toda a região Nordeste do país, tradicional foco nacional de emigração, durante o mesmo período.

O Estado de Goiás, que também ostentava um saldo positivo considerável de migrantes rurais-rurais nas décadas de '50 e '60, também teve um declínio importante na sua taxa de crescimento para 1970-80, apesar da sua proximidade com a capital do país e do desbordo do rápido crescimento desta para Goiás. O próprio Mato Grosso, região de atração importante entre 1960-1970, teve um aumento bastante menos significativo, particularmente na região de assentamento mais antigo (o atual Mato Grosso do Sul), entre 1970-80.

Por outro lado, é extremamente importante para a compreensão do fenômeno de concentração espacial da população brasileira destacar que, mesmo nas áreas atualmente em franca ascendência, em termos do dinamismo do seu processo de ocupação demográfica (i.e. - a região Norte e o Mato Grosso), a absorção populacional, particularmente das áreas rurais, é relativamente reduzida quando comparada com o crescimento populacional absoluto de outras áreas.

A comparação do crescimento havido na Região Amazônica com as expectativas otimistas geradas no início da década, relativas à absorção de população rural a ser propiciada pelos projetos amazônicos de colonização, deixa transparecer o equívoco monumental dessas expectativas. Afirmava-se que os projetos de colonização dirigida alcançariam absorver cerca de 100 mil famílias entre 1970-74 e um milhão de famílias até 1980. Supondo uma média de 5,2 pessoas por família, teria sido absorvido, dessa forma, um contingente maior que 5 milhões de pessoas no período intercensitário, apenas nos projetos de colonização; convenhamos que isto teria constituído uma solução respeitável para o problema do excedente rural em outras áreas.

[6] Ver, a respeito da ocupação de Rondônia - Lenita M. Turchi - *Colonização Dirigida: Estratégia de Acumulação e Legitimação de um Estado Autoritário*, Tese de Mestrado, UnB,1979; George Martine - *Colonization in Rondonia*: Continuities and Perspectives, In State Policies and Migration, Peek and Standing (eds). Croom Helm, London, 1982, pp. 147-172; Jean Hebette e Rosa Acevedo Marin - *Estado e apropriação social do espaço*: a colonização em Ariquemes, NAEA/UFPa, Rondônia, (mimeo), 30 p., s.d.

Na prática, porém, verifica-se através da Tabela 1, que a região Norte e o Mato Grosso tiveram, durante a década de '70, um saldo migratório rural muito pouco significativo. Por outro lado, o incremento populacional absoluto da região Norte, incluindo o crescimento vegetativo, foi de apenas 2.264 mil pessoas - inferior ao crescimento do município de São Paulo! Ademais, 40% desse crescimento localizou-se nas 6 principais cidades da região (as capitais mais Santarém). Os fluxos migratórios líquidos para a região, incluindo os fluxos para áreas urbanas que constituem a maioria de todas as correntes migratórias foram estimados em 1,9 milhões de pessoas.

As limitações da absorção populacional nas regiões fronteiriças ficam mais evidentes quando contrastadas com padrões verificados em outras regiões. Neste sentido, vale observar que as duas regiões mais populosas - Sudeste e Nordeste - foram responsáveis por 72% de todo o crescimento populacional brasileiro durante a década de '70. O Sudeste - apesar de taxas de crescimento abaixo da média nacional em três de seus quatro Estados - absorveu 46% do aumento total da população, sendo que o Estado de São Paulo, sozinho, respondeu por 28% do total. Considerando que, na década anterior, o Sudeste e São Paulo tinham absorvido, respectivamente, 40% e 22% do aumento total, conclui-se que a tendência concentradora nas regiões mais dinâmicas do país acentuou-se significativamente no período recente. Por sua vez, a região Nordeste, apesar de taxas de crescimento abaixo da média nacional em 9 dos seus 10 Estados, contribuiu com mais de 26% do crescimento total; isto significa que, na realidade, o Nordeste teve maior participação no crescimento total do que na década de 1960-70!

Em suma, o exame das tendências populacionais em áreas de fronteiras e a comparação destas com padrões de concentração observados em regiões de assentamento mais antigo, demonstram que as esperanças investidas na contenção de fluxo rural-urbanos e na radicação da população, através da colonização de áreas novas, foram pouco realistas; ademais, sugere que a fronteira agrícola constitui, nas circunstâncias atuais, uma alternativa muito parcial e de duração reduzida para a absorção de mão-de-obra.

4. Discussão

No nosso entender, as observações anteriores demonstraram claramente que, pelo menos nos últimos 40 anos, a fronteira não tem servido para absorver, de forma permanente, grandes contingentes de mão-de-obra rural. Nas três principais frentes de expansão da fronteira agrícola observa-se, após um período inicial mais ou menos prolongado de atração de migrantes, uma retração da capacidade de absorção e, posteriormente, uma expulsão maciça de pequenos agricultores e mão-de-obra rural.

Por outro lado, pareceria que estes ciclos de atração-estagnação-expulsão, em áreas de fronteira, estão se encurtando. Ou seja, o período de expansão eufórica do Paraná durou mais que o do Centro-Oeste e Maranhão; por sua vez, o ciclo amazônico já demonstra claros sinais de fechamento, apenas 10-15 anos após sua instauração.

Poderia se alegar que esses ciclos cada vez mais curtos de expansão-retração na fronteira têm a ver com as condições relativas de cada área. De fato, o Paraná reunia uma série de vantagens comparativas, em termos de condições naturais, sobre o Centro-Oeste. Por sua vez, essa região é bem mais próxima dos centros de consumo, tem um clima mais ameno e uma série de outras vantagens sobre a região amazônica. O reconhecimento desses diferenciais nas condições naturais básicas da fronteira é, de fato, importante para a compreensão das potencialidades demográficas de fronteira agrícola. É elementar que não se pode recriar as condições paranaenses na maior parte da região amazônica, a qual, além da distância dos

mercados e da carência de infraestrutura, apresenta dificuldades ecológicas e edafo-climáticas iniciais muito mais sérias.

Entretanto, constituiria um grave equívoco atribuir às condições naturais a responsabilidade principal pelo fracasso das experiências mais recentes de expansão fronteiriça. Se a ocupação amazônica tivesse se apoiado de forma decidida e duradoura no pequeno produtor, não há dúvidas de que a Amazônia poderia ter absorvido um número infinitamente maior deles. A própria experiência de Rondônia - onde foi assentado, em três anos, um número de famílias muito maior do que aquele beneficiado por todos os projetos federais e estaduais de colonização nos vinte anos anteriores - comprova isso.

A compreensão das potencialidades e limitações demográficas da fronteira exige, portanto, sua contextualização num processo mais amplo do desenvolvimento histórico da sociedade como um todo. O fato é que a colonização da Amazônia se insere dentro de uma determinada fase de expansão do capital no Brasil. Nessa fase histórica, a ascensão súbita do valor da terra, a expansão de manobras especulativas, o patrocínio das obras de infraestrutura pelo governo na região amazônica, culminaram numa articulação do grande capital com o objetivo de pressionar o governo a abandonar os projetos de colonização intensiva através de colonos e entregar a ocupação da Amazônia a grandes companhias nacionais e estrangeiras. O subsequente retalhamento oficial e a distribuição de enormes extensões da Amazônia a esses grupos, a ação de grileiros, a expulsão de posseiros e pequenos agricultores, assim como a repressão de reivindicações populares, combinaram para afastar a possibilidade de ocupar a Amazônia por pequenos produtores. Vários observadores assim concluíram que a fronteira agrícola ficou "fechada" para a pequena agricultura.

Nessas circunstâncias, de fato, as alternativas para os "excedentes rurais" se tornaram muito reduzidas, pois eles não têm mais onde ir. O pequeno produtor que havia sido expulso do Paraná pôde dirigir-se para o Centro-Oeste e, eventualmente, para a Amazônia; para os expulsados de Rondônia, porém, não existe mais nenhuma região nova capaz de absorver grandes contingentes populacionais dentro do território nacional. Tudo isso é agravado pelo processo de industrialização da agricultura, que penetra tanto em zonas de cultivos tradicionais como nas de ocupação recente; a expulsão generalizada de mão-de-obra rural aumenta a competição pelas poucas áreas efetivamente disponíveis para pequenos produtores. Consequentemente, os excedentes rurais ou buscam sobreviver no proletariado rural, ou se dirigem para as áreas urbanas a fim de tentar competir nos mercados de trabalho já abarrotados.

Em última instância, portanto, os dois movimentos contraditórios mencionados no início desse trabalho - os de interiorização e os de concentração urbana - acabam sendo, no atual momento histórico, complementares. Os excedentes rurais já não podem ser absorvidos maciçamente em zonas agrícolas e acabam engrossando os fluxos urbanos.

Tomadas em conjunto, estas observações implicam numa rejeição da importância da fronteira agrícola? É evidente que não. Basta um momento de reflexão para reconhecer que, durante os últimos 40 anos, a configuração litorânea "distorcida" da distribuição populacional brasileira foi alterada de forma drástica, apoiada na abertura de frentes sucessivas de expansão agrícola. É verdade que o mero equilíbrio inter-regional de população, per se, significa muito pouco. Mas a interiorização proporcionou a criação de cidades, a construção de estradas, a ocupação produtiva de milhões de hectares e a integração de novas regiões à economia nacional. Enfim, a face do país e sua estrutura socioeconômica foram profundamente alteradas pelo conjunto das frentes de expansão dos últimos 40 anos.

Por que, então, afirmamos que a fronteira agrícola se tornou irrelevante como alternativa para resolver o problema atual de excedentes rurais? Simplesmente, porque a dimensão da urbanização é avassaladora, sua força é irresistível, e sua localização é cada vez mais concentrada em áreas já densamente habitadas e de maior dinamismo econômico. Basta comparar um mapa da localização das cidades em 1940, com um de 1980, para comprovar que a grande maioria do crescimento urbano se deu nas regiões centrais do país. Em comparação com essa concentração cada vez maior de atividades econômicas e de população, a ocupação da fronteira agrícola, por mais febril que seja num determinado momento, não chega a ser significativa na configuração espacial global do país. Ademais, a persistir os atuais padrões de assentamento e organização da estrutura de produção agrícola, é evidente que os excedentes populacionais que estão sendo gerados nas próprias áreas de colonização vão acabar engrossando, mais cedo ou mais tarde, os fluxos em direção às áreas já concentradas.

É claro que a fronteira agrícola, assim como a agricultura em geral, poderia absorver um número muito maior de trabalhadores e contribuir para uma maior justiça social, se fossem estruturadas em outros moldes. Entretanto, a esperança de que se possa resolver as tensões sociais, no campo e nas cidades, enxotando os excedentes rurais para as áreas de fronteira mesmo dentro de uma filosofia e estratégia de trabalho favorável ao pequeno produtor - é uma ilusão nefasta, pois só serve para retardar a busca das soluções reais.

A OCUPAÇÃO DA AMAZÔNIA NO PERÍODO PÓS-1960[1]

George Martine[2]

A ocupação amazônica se diferencia das duas fronteiras anteriores pelo grau de envolvimento do Estado, num momento histórico em que as condições eram favoráveis à integração dessa região ao mercado nacional (...) A ocupação mais intensa desta região se iniciou com a construção da Belém-Brasília, cuja principal função era ligar Belém – e através dela, o mercado da Região Norte – com São Paulo. A estrada foi concluída, ainda que em estado precário, em 1960. A ocupação das margens da Belém-Brasília, assim como das estradas secundárias ligadas a ela, foi feita, na sua maioria, de forma espontânea; grande parte da área marginal à estrada foi ocupada por migrantes pobres que praticavam uma agricultura de subsistência. Houve algumas experiências de colonização dirigida, particularmente no trecho da estrada que passa dentro do Maranhão, mas as consequências, em termos de assentamento, não foram significativas. Tanto nos projetos de colonização como na ocupação espontânea, foram poucos os colonos que puderam fixar-se definitivamente num pedaço de terra. A espontaneidade dos fluxos, a aparente disponibilidade ilimitada de terra, a tradição da agricultura itinerante e o aproveitamento das terras por uma segunda leva de ocupantes, constituída por grileiros ou agricultores mais capitalizados, levaram os colonos à re-migração sucessivas. Consequentemente, um trabalho de Hebette e Marin mostra que, na Belém-Brasília, a ocupação espontânea levou ao latifúndio, enquanto os projetos de colonização dirigida propiciaram o crescimento do minifúndio.

Ao todo, o crescimento demográfico nas áreas circundantes à Belém-Brasília foi surpreendentemente pequeno. Estima-se, por exemplo, que as áreas que margeiam a estrada tiveram um incremento de apenas 174 mil migrantes entre 1960-70, dos quais 107 mil se dirigiram para áreas rurais.

Em meados da década de 60, o governo militar tinha procurado intensificar a ocupação da Região; criou a SUDAM, a SUFRAMA, o

[1] Apresentação em seminário realizado em novembro de 1989.
[2] Coordenador Projeto OIT/PNUD/IPLAN.

Banco da Amazônia e os incentivos fiscais que, conjuntamente, geraram uma grande quantidade de projetos agropecuários na região. Porém, foi a partir de 1970 que a fronteira amazônica recebeu um impulso extraordinário por parte do poder público. A motivação para essa ação, pelo que se pode perceber a posteriori, era bastante complexa. No cerne da questão estava uma preocupação de algumas figuras dominantes do regime militar com uma concepção particular da segurança nacional. Nesta visão, havia dois elementos: a segurança externa e a segurança interna.

Quanto à segurança externa, a ocupação das vastas e potencialmente ricas regiões amazônicas se impunha como necessidade estratégica visando proteger as fronteiras e evitar a retirada clandestina de riquezas. Essa doutrina passava a legitimar a atuação de grandes empresas de construção, cujos interesses estavam estreitamente ligadas aos propósitos e às obras dos tecnocratas do modelo de Brasil Grande.

Quanto à segurança interna, os problemas a serem enfrentados eram de dois tipos: por um lado, a ameaça do ressurgimento da guerrilha rural e, por outro, o grande excedente de mão de obra sendo liberado pela modernização compulsória da agricultura e as óbvias dificuldades de absorver esse enorme contingente nas áreas urbanas. Dentro desta concepção, utilizar a fronteira agrícola para reduzir essa pressão social parecia muito lógica.

A conjugação destes interesses levou à formulação do PIN (Programa de Integração Nacional), que recebeu posterior legitimição social na famosa seca nordestina de 1970. Supostamente, esta teria motivado o esforço de "levar um povo sem terra para uma terra sem povo."

A história da construção da Transamazônica, dos projetos grandiosos de colonização e dos seus fracassos, já é muito conhecida e não precisa ser relatada aqui. Quero apenas citar o fato de que apenas 7% dos objetivos iniciais da colonização dirigida nesta região foram atingidos e, assim mesmo, de forma precária. Entretanto, o mais importante nessa história, no médio e longo prazo, é que o fracasso da colonização dirigida abriu um belo espaço para a resolução de outro problema que estava surgindo para o governo naquele momento - a exigência de acesso à terra amazônica por parte do grande capital.

De fato, é preciso recordar que o período pós-1970 foi um momento de forte aceleração no valor da terra no Brasil, particularmente após a quebra da Bolsa em 1971. O êxito da modernização agrícola e a grande disponibilidade de crédito subsidiado para a agropecuária, neste período, gerou uma valorização da terra em todo o país, mesmo em regiões onde não havia aumento de produção. Nesse contexto, as próprias terras amazônicas passaram a ser cobiçadas como reserva de valor. Por isso, o fracasso da colonização dirigida logo levou o então Ministro do Planejamento a chamar os colonos de predadores e a convidar as grandes empresas nacionais e internacionais a abocanhar pedaços da amazônia, além de lhes facilitar fartos incentivos fiscais destinados a fomentar a atividade produtiva na região. Estudo recente de Osório de Almeida indica que cerca de 300 milhões de hectares foram distribuídos em apenas 10 projetos fundiários em meados da década de 70 — a grande maioria na região amazônica. Foram gastos cerca de US$4,050 milhões na construção de estradas amazônicas, de um total de US$4,7 bilhões de recursos destinados à ocupação da região. Só 10% desse total de recursos foram dirigidos aos projetos de assentamento.

Em suma, a construção de infraestrutura, o estímulo à transferência de uma massa significativa de mão de obra, a concessão gratuita de glebas enormes e o fornecimento de incentivos fiscais significavam um grau de envolvimento estatal nunca antes visto na ocupação de fronteira. Os resultados destas iniciativas têm sido muito

negativos. Em termos de ocupação demográfica e de absorção de excedentes rurais houve, sem dúvida, um crescimento muito maior do que teria ocorrido sem a intervenção governamental. Entretanto, o crescimento total da população na Região Norte, com todo esse esforço público, foi menor que o crescimento do município de São Paulo durante a década de 70. A população migrante que se dirigiu efetivamente às áreas rurais foi menos de 500 mil – o que é equivalente ao número de migrantes que se dirigiu à cidade de Belo Horizonte no mesmo período. Em termos de estimular a atividade econômica com recursos governamentais, os resultados também foram desastrosos. A utilização concreta de recursos e incentivos fiscais - tema de outra mesa neste seminário - foi escandalosa e o seu custo social e ecológico elevadíssimo. Sem dúvida alguma, ocorreu uma multiplicação do latifúndio improdutivo como resultado da atuação governamental.

O fracasso da colonização oficial com pequenos produtores na região transamazônica facilitou a implementação de dois tipos de medidas na Região Noroeste: a colonização privada no Mato Grosso e a colonização oficial em Rondônia. A propaganda e a expectativa gerada em torno do PIN e a construção maciça de estradas havia provocado dois tipos de reações. Pelo lado da burguesia urbana e rural, aumentou a cobiça pela terra amazônica, cujo valor aumentava rapidamente. Pelo lado dos pequenos produtores e trabalhadores rurais expulsos de outras regiões do país, gerou-se muita expectativa em torno da possibilidade de se ter acesso a um pedaço de terra, ou a um pedaço de terra maior, nessa região.

Este fracasso, depois da propaganda ter gerado tanta expectativa, junto com a mudança radical na postura do governo – passando da preocupação com a pequena produção para o apoio explícito ao latifúndio – gerou miséria, violência e conflito. Isto, por sua vez, propiciou a militarização da ocupação amazônica via o GETAT e o GEBAM, nas regiões de ocupação mais antiga na Amazônia. Em função dessas tensões é que o locus de atuação das agências estatais de colonização se dirigiu mais para o Noroeste.

A região de Mato Grosso e Rondônia era relativamente privilegiada para resolver as demandas de terra. Nestes casos, o Estado passou a incentivar a colonização privada. O programa de regularização fundiária vendeu enormes glebas de terras públicas por preços nominais e o PROTERRA forneceu vastas quantidades de créditos subsidiados aos felizardos que se beneficiaram destes programas. Os proprietários eram obrigados a colonizar apenas 20% da área comprada, podendo fazer o que quisessem com o restante. Mais de 80 destes projetos de 'colonização privada' foram iniciados no Mato Grosso durante esse período.

Em Rondônia, um Cadastro do INCRA realizado em 1967 havia mostrado que apenas 7% da área do Território de Rondônia tinha dono. Além disso, as terras eram tidas como de boa qualidade. Nestas condições, Rondônia passou então a ser o locus de atuação mais importante na história do Brasil para projetos de colonização pública. Podemos distinguir quatro fases de intervenção do Estado sobre esse processo de ocupação em Rondônia.

De início, o Estado procurou controlar e orientar, de forma compreensiva, o processo de ocupação em todas suas etapas. Entretanto, o ritmo de migração provocado pela notícia de que o INCRA estava doando boas terras em Rondônia, no auge dos impactos do binômio modernização/especulação sobre o êxodo rural, logo forçou o abandono dessa tentativa.

Na segunda fase, o governo de Rondônia e o INCRA tentaram uma abordagem mais simples e prática no seu modelo de assentamento.

Isto acabou facilitando a entrega de lotes maiores a produtores supostamente mais capitalizados e, concomitantemente, uma primeira tentativa de restringir a migração para Rondônia.

A terceira fase foi a mais importante, em termos de provocar uma enchente de migrantes para Rondônia. Vale a pena deter-nos mais nesse período. Aqui, novamente, concorreram para a evolução dessa etapa uma série de atores e fatores cujas ações tiveram um efeito cumulativo. Em 1979, ao assumir o governo, Figueiredo colocou Delfin Neto na Agricultura, Andreazza no Interior e Elizeu Resende nos Transportes. Estava, assim, recriada a equipe principal da época dos projetos do Brasil Grande, sendo que pelo menos um destes três (Andreazza) tinha ambições presidenciais. A promessa de redemocratização feita por Figueiredo tornava mais importante a passagem do Território de Rondônia para Estado e assim garantir os votos desse novo curral eleitoral. Foi nomeado governador do Território o cunhado de Andreazza, o Coronel Teixeira, e posto em marcha todo o instrumental do Brasil Grande. As construtoras iniciaram a pavimentação da BR-364, mesmo antes de ter sido aprovado o seu financiamento. Teixeira foi repetidamente à televisão conclamando toda a população, inclusive a estrangeira, para vir ao Novo Eldorado de Rondônia. Delfin prometeu encher a panela do pobre, aumentando a produção agrícola no novo celeiro do Noroeste, e Andreazza foi a campo buscar financiamento para toda essa obra.

Não tardou muito para que essas ações e promessas redundassem numa migração frenética para Rondônia, na quarta etapa. Apesar das medidas de austeridade do novo Governador Guedes, durante o periodo Geisel, e das suas tentativas de impedir a migração para o Território, estava instalado o caos da migração desenfreada. Para atender à demanda, foi criado o programa de assentamento rápido, que não fazia nada mais do que regularizar situações de fato.

O fluxo para Rondônia aumentou novamente durante a crise dos anos 80; pelo que se sabe, Rondônia foi um dos poucos lugares no Brasil que apresentou um aumento do seu ritmo de migração nesse período. O Banco Mundial aceitou financiar o asfaltamento da BR-364, convencido de que era preciso escoar a produção da região para o Centro-Sul e isto ajudou a incrementar ainda mais o fluxo de migrantes para Rondônia. O financiamento do Banco previa melhorias nos programas de colonização já existentes e a criação de três novos projetos de assentamento. Ao todo, estima-se que o número de famílias assentadas em projetos controlados ou legitimados pelo poder público, de 1970 a 1984, foi em torno de 75 mil.

O fluxo de migrantes continuou crescendo até 1986, mas já tinha ficado claro, até para os ufanistas mais empedernidos, que a experiência desse Eldorado havia fracassado. É verdade que os objetivos políticos dos criadores do Plano Rondônia haviam sido realizados, pelo menos em parte. Rondônia multiplicou sua população e, consequentemente, conseguiu ser transformada em Estado, embora Andreazza não tenha logrado realizar suas aspirações presidenciais. Os lobbies de construtores do Brasil Grande também conseguiram seus objetivos, pois receberam mais de meio bilhão de dólares para construir estradas pavimentadas e estradas vecinais .

Ficou pelo caminho o propósito de transformar Rondônia num grande celeiro e também ficaram frustradas as expectativas de milhares de pequenos produtores que haviam se dirigido à região na esperança de encontrar uma forma de sustentação permanente. As razões objetivas desse fracasso precisam também ser examinadas.

Um dos prindipais fatores que impediu a transformação de Rondônia e de outras regiões amazônicas em áreas de produção agropecuaria estáveis e prósperas é a distância, tanto dos mercados como dos insumos necessários à produção(...) Outro fator limitante de muito

significado é a ausência de um modelo tecnológico apropriado para a agricultura no Trópico Úmido (...) Em suma, sem precisar entrar em muito mais detalhe, fica claro que as perspectivas da agricultura tradicional na região amazônica são muito pouco alentadores. Resta a possibilidade de expansão da pecuária, já que grande parte da região desmatada foi transformada em pasto, mas a viabilidade econômica da pecuária amazônica, na ausência de incentivos, ainda não foi demonstrada (...) Mas, de qualquer forma, não seria uma atividade que geraria muito emprego ou que reteria uma população densa. Pior, ela poderia criar problemas ambientais no médio e longo prazo de custos muito mais elevados do que seus benefícios.

As dificuldades encontradas para gerar atividades econômicas permanentes, que sejam aglutinadoras de mão de obra e de população, não são imediatamente evidentes para quem visita Rondônia, Manaus, Rio Branco e outras regioes amazônicas. De fato, é notório que em Rondônia, por exemplo, há muito dinamismo econômico; ou seja, corre muito dinheiro. Como pode ocorrer isso se a vocação agropecuaria prevista para a região não foi cumprida?

Em Rondônia, pelo menos, a resposta é simples — corre muito dinheiro por causa de investimentos pesados do Estado e porque existe muito dinamismo econômico em função de três atividades que são, inerentemente, de curto prazo — *o desmatamento, o garimpo e a especulação*. Não cabe analisar detalhadamente esses processos aqui, mas é claro que as três são extremamente predatórias, integrando a estratégia de ave de rapina que caracteriza o processo de expansão do capitalismo na região. Por outro lado, é claro que nenhuma dessas atividades tende a fixar a população no médio e longo prazo; por natureza, elas envolvem pessoas que pretendem extrair o máximo possível, no prazo mais curto, e depois zarpar para outras paragens.

À luz de todas essas complicações e iniciativas equivocadas, fica explicada porque, dos três grandes movimentos fronteiriços ocorridos no Brasil durante o período moderno, a ocupação amazônica é a que tem sido menos exitosa em termos de absorção e fixação produtiva da população. De fato, quando se compara a experiência da fronteira amazônica com a da região paranaense ou da faixa central do país, observa-se que: 1) ela foi menos eficiente na absorção de excedentes rurais; 2) a maior parte da população que se dirigiu a essa região acabou, cedo ou tarde, nas cidades; 3) ela teve impacto menor sobre a produção agrícola nacional; 4) seu ciclo de atração, estagnação e expulsão foi de duração muito mais curta.

Quanto ao futuro, se refletirmos sobre a trajetória da ocupação amazônica nos últimos 30 anos, vamos concluir que, na ausência de avanços tecnológicos atualmente imprevisíveis, ou da intervenção maciça do aparato estatal, as perspectivas para a ocupação amazônica tendem para o adensamento de núcleos esparsos, em torno de atividades de natureza relativamente limitadas e ecologicamente duvidosas. A extração de minérios e a exploração florestal vão continuar gerando riquezas, particularmente no caso de minérios, enquanto multiplicam a devastação ambiental. Assim, o conjunto de projetos em torno de Carajás deve ter efeitos expansivos no Pará e Maranhão.

Para manter o atual nível de dinamismo econômico e absorção demográfica da região, seria preciso o Estado continuar transferindo recursos, direta e indiretamente para a região, ou permitir a acentuação do tripé *desmatamento, garimpo e especulação*. Resta saber se o resto da sociedade se dispõe a fazer uma transferência permanente de recursos para uma região cujas perspectivas de desenvolvimento auto-sustentado são, na melhor das hipóteses, muito nebulosas. O que justificaria isso, do ponto de vista da sociedade como um todo?

Antes, falava-se de questões internas e externas de segurança nacional, sendo que as questões internas diziam respeito, sobretudo, à necessidade de absorver os excedentes rurais gerados em outras regiões na amazonia. Hoje, isso não faz mais sentido. A experiência recente mostra que a absorção amazônica de excedentes, no presente é mínima e vai continuar assim no futuro (...)

Em suma, as perspectivas que se anunciam para a Amazônia, dentro das atuais e prováveis limitações tecnológicas, não se ajustam ao modelão do Brasil Grande, de soluções espetaculares, envolvendo muita propaganda, bilhões de dólares e grandes construções. O único que se ajusta a esse modelão é o ritmo e a vastidão da devastação ecológica. As soluções que existem para a convivência pacifica do homem com o habitat amazonense são soluções mais trabalhadas, individualizadas, atendendo a outro nível de valores e preocupações. Mas esse tipo de solução ainda não empolga o Brasil: são consideradas românticas ou poéticas. O processo de conscientização necessária para mudar essa mentalidade faz parte de uma luta maior no sentido da própria formação da cidadania.

CAPÍTULO 5

CONCENTRAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO

Os capítulos anteriores enfatizaram a observação de que, durante o meio século anterior ao Censo de 1980, a redistribuição espacial da população brasileira se caracterizava por movimentos centrífugos e centrípetos simultâneos, ou seja, a ocupação progressiva do interior via a abertura e deslocamento da fronteira agrícola, juntamente com a concentração progressiva da população em cidades. Por sua vez, o processo de urbanização era marcado, desde 1940, pela multiplicação do número de cidades e também pelo aumento do tamanho destas, particularmente na expansão das Regiões Metropolitanas.[50] No decorrer da década de 80, a observação do crescimento excepcional da RM de São Paulo – que acrescentava uma Belo Horizonte a cada seis anos – criava o espectro de uma certa megapolização.[51]

Entretanto, já no final da década de 80, os especialistas em desenvolvimento regional registravam alterações importantes na tradicional distribuição espacial da indústria brasileira, especialmente no que se refere ao deslocamento de atividades a partir da Região Metropolitana de São Paulo para o interior do estado. Em artigos escritos com Clelio Campolina, observamos que teria havido uma significante desconcentração industrial a partir de São Paulo durante a década de 70, mas que esta se arrefeceu durante a crise econômica dos anos 80.[52] Como outros pesquisadores, interpretamos esse processo como sendo uma "desconcentração centralizada" que, segundo previámos, resultaria eventualmente num adensamento das cidades no raio de influência da RM – o qual poderia ser visto como o

[50] MARTINE, G. Migração e metropolização. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 28-31, 1987. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Qo4ppu0fHzHrWbChsdynFgcw-li7rosV/view?usp=sharing.

[51] Ibidem.

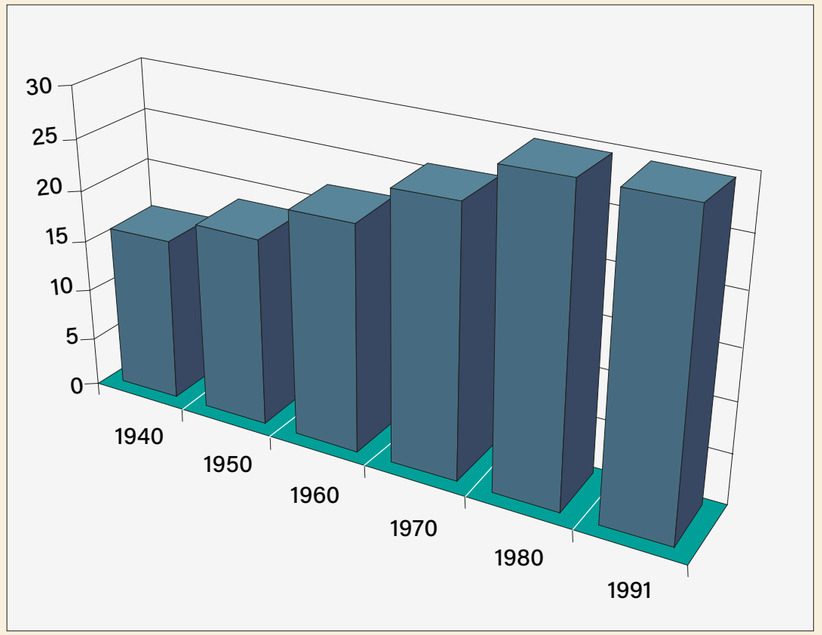
[52] MARTINE, G.; DINIZ, C. C. Concentração econômica e demográfica no Brasil: recente inversão do padrão histórico. Revista de Economia Política, v. 11, n. 3, p. 121-34, 1991. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1xaEw1-0A-kLYOB6uqsAg7veSgoknXczy/view?usp=sharing. MARTINE, G.; DINIZ, C. C. Economic and demographic concentration in Brazil: recent inversion of historical patterns. In: JONES, G. W.; VISARIA, P. (ed.). Urbanization in large developing countries: China, Indonesia, Brazil, and India. New York, NY: Oxford University Press, 1997. p. 205-227. (International Studies in Demography). ISBN 019828974X.

início de uma megapolização. Em trabalho extenso com três coautores do Ipea (Ana Amélia Camarano, Kaizô Beltrão e Ricardo Neupert), escrito no final da década de 80, já alertávamos para uma provável "desconcentração concentrada" demográfica que viria acompanhar essa desconcentração industrial, embora pudesse haver uma defasagem entre os dois processos.[53]

Os primeiros resultados do Censo de 1991 confirmavam que a década de 80 tinha sofrido, de fato, uma ruptura importante com padrões anteriores de redistribuição espacial da população. Apesar de que eu já tinha mudado de rumo profissional, fui instado, pelo meu conhecido envolvimento anterior com questões de distribuição espacial, a participar das discussões que visavam entender melhor estes novos processos. No período 1990-96, trabalhando numa ONG e, posteriormente, na academia, a questão ambiental comandava a minha atenção. Um dos meus objetivos naquele período era situar melhor a questão população/meio ambiente no contexto do cenário da urbanização e da globalização.[54] Apesar deste câmbio de foco, acabei escrevendo uma série de textos algo repetitivos sobre o tema das novas tendências de distribuição espacial brasileira.

Um primeiro textinho[55] *(oferecido no final deste capítulo)* afirmava que o país estaria vivenciando um processo de "desmetropolização", termo usado para descrever uma redução significativa do peso relativo e do ritmo de crescimento das maiores cidades. Este fenômeno estaria sendo acompanhado por uma tendência à "periferização", ou seja, um crescimento mais acelerado das periferias do que dos núcleos das regiões metropolitanas. A intenção, naquele momento, era chamar a atenção para certo arrefecimento da temida megapolização do Centro-Sul e, também, para o fato de que as periferias metropolitanas mereciam mais atenção de administradores e políticos, tendo em vista seu maior ritmo de crescimento na década de 80.

Gigantes perdem fôlego
(%da população brasileira residente nas nove regiões metropolitanas)



Fonte: IBGE 1991/resultados preliminares (ISPN Brasilia). (cf Nota 55).

Considerando a longa tradição de queixas públicas e políticas contra a "sobre-urbanização" e a ameaça recente de uma suposta "megapolização" no Brasil, esta primeira leitura dos dados censitários despertou interesse. Consequentemente, nos anos seguintes, participei de várias discussões e produzi diversos textos sobre esta temática que, a bem da verdade, são bastante repetidos entre si!

[53] MARTINE, G.; CAMARANO, A. A.; BELTRÃO, K.; NEUPERT, R. A urbanização no Brasil: retrospectiva, componentes e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. Para a década de 1990: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: Ipea/Iplan, 1990. p. 99-159. Disponível em: http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/456/442.

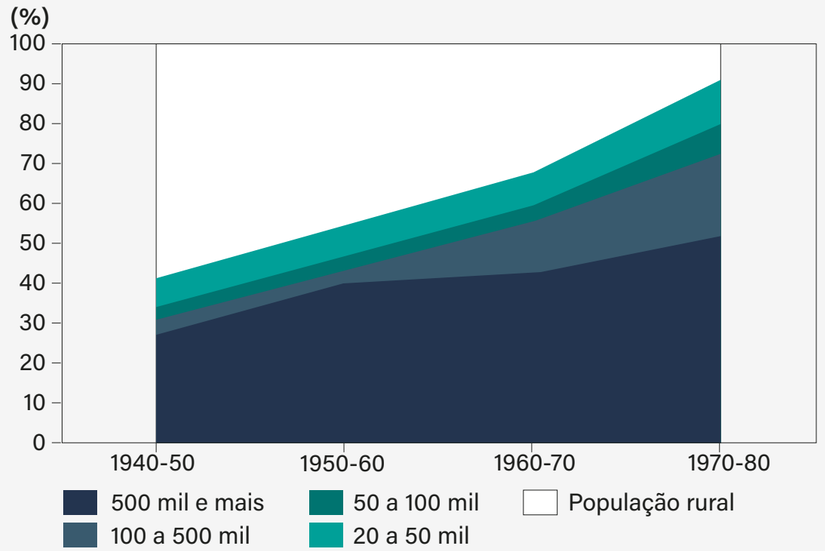
[54] MARTINE, G. Population and environment in the current development scenario. Center for Population and Development Studies, Harvard University, 1996. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1L6M9DEdm-AEdJK5rA9lYUYPAZiuR1dw0/view?usp=sharing.

[55] MARTINE, G. Luz no túnel: começou a desmetropolização. Revista Globo Ecologia, p. 32-33, junho 1992. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Cs8DpNm79xETyguxSGvoWJbynV3_uSY/view?usp=sharing.

Estes trabalhos utilizam basicamente as mesmas informações provenientes dos resultados preliminares do Censo de 1991, e partem das mesmas análises empíricas sobre a nova distribuição espacial, mas agregam algumas perspectivas adicionais a cada nova iteração. A seguir, destaco alguns aspectos dos principais textos e ofereço, no final deste capítulos, dois trechos mais emblemáticos desta literatura.

Uma primeira publicação de 1993 enfocava, em algum detalhe, as mudanças importantes na distribuição espacial que ocorreram no Brasil durante a década de 80, assim como seus determinantes e consequências.[56] Analisava as migrações entre grandes regiões e estados, assim como os processos de concentração urbana. Mostrava o contraste com os processos de redistribuição espacial que tinham ocorrido entre 1940-80. Nesta visão, a concentração progressiva em cidades cada vez maiores durante o período 1940-80 teria sido associada ao fortalecimento paulatino do modelo de industrialização via substituição de importações e à integração gradual do mercado nacional. Teria sido também turbinada pela combinação entre êxodo rural e alto crescimento vegetativo da população nesta época. O estudo discutia mais detalhadamente a observação de que o período 1980-91 teria marcado uma ruptura com os padrões de migração e concentração do período anterior, destacando-se os processos que eu já tinha chamado de "desmetropolização" e "periferização" como os mais interessantes revelados pelo Censo de 1991.

Percentual do crescimento intercensitário



Fonte: IBGE 1991, Censos Demográficos (cf Nota 56)

O trabalho também sugeria uma combinação de fatores que teriam sido responsáveis pela tal "desmetropolização". Estes incluíam: o crescimento da onda de valores culturais associados, na época, à 'contra-urbanização'; a crise da década de 80; a queda da fecundidade; o efeito cumulativo de novos e velhos padrões na fronteira; e, sobretudo, a desconcentração industrial iniciada nos anos 1970. Comentava-se uma defasagem temporal entre a desconcentração industrial e demográfica, sugerindo que o determinante da redistribuição espacial da população não seria tanto o deslocamento do núcleo industrial em si, mas sim, a transferência do conjunto de atividades que acompanham essa desconcentração econômica.

[56] MARTINE, G. Processos recentes de concentração e desconcentração urbana no Brasil: determinantes e implicações. Análise e Dados, Salvador, v. 3, n. 1, p. 22-38, 1993. Disponível em: http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20180412_bahiaanaliseedados_v.3_n.2set1993_p.22_38_.pdf.

Uma outra publicação mais extensa, preparada a pedido do Ipea,[57] começava sugerindo que os processos demográficos – especialmente a queda abrupta da fecundidade e a relativa desconcentração ocorridas na década de 80 – estavam assumindo contornos de transformações estruturais no Brasil. Em seguida, introduzia-se uma discussão sobre a validade dos dados censitários utilizados. Na época, fazia-se necessário defender a qualidade dos dados censitários que embasavam estas pesquisas, uma vez que discussões políticas, motivadas em parte por prefeitos descontentes com o seu quinhão do Fundo de Participação Municipal, tal como definido pelo Censo, tratavam de desqualificar esses dados. O corpo desse texto retomava as análises anteriores da migração regional e estadual, assim como a da concentração urbana. Enfatizavam-se, novamente, a redução do ímpeto do crescimento metropolitano e a sua periferização na década de 80. O texto também aprofundava a discussão dos fatores subjacentes à redução do ritmo de concentração urbana, acrescentando a ideia da inércia demográfica, segundo a qual as áreas de imigração tradicional apresentavam níveis de crescimento vegetativo e, portanto, de crescimento total, mais baixos.

Uma outra versão, publicada pela Fundap,[58] enfocava mais as mudanças regionais, no contexto das tendências de longo prazo. O texto retomava as principais generalizações anteriores no que diz respeito às tendências de redistribuição espacial em nível regional e estadual, à evolução dos padrões de concentração urbana e metropolização e aos fatores subjacentes à desconcentração demográfica observada. Apresentava uma retratação explícita do uso do termo "desmetropolização", que tinha sido objeto de crítica pelos meus pares; aqui eu reconhecia que ele podia ensejar interpretações equivocadas a respeito da importância das RMs. O texto sugeria, ao concluir, que a própria mobilidade populacional teria minguado na década de 80, mas isso teria sido, em grande parte, uma ocorrência temporária relacionada principalmente com a crise. Destacava o Nordeste como a região menos previsível em termos de padrões migratórios futuros.

A pedido da Rebep, escrevi ainda outro documento sobre essa temática, em 1994.[59] A maior parte do trabalho retomava, em grandes linhas, as diversas análises anteriores referentes às tendências de redistribuição espacial e do papel do Estado em diferentes períodos históricos. Entretanto, vale destacar os últimos segmentos deste artigo, nas quais apresentavam-se reflexões mais atualizadas sobre o significado de novos fatores no terreno de distribuição espacial, assim como uma primeira análise dos seus impactos. Ou seja, os primeiros anos da década de 90 tinham sido marcados pelo fim da crise, pela descrença no planejamento central e, sobretudo, por um novo cenário econômico gerado pelo processo avassalador da globalização. Estas transformações imprimiam novos contornos à discussão das políticas explícitas e implícitas de redistribuição espacial. A questão central era – quais seriam os prováveis efeitos desse processo sobre a divisão internacional do trabalho, sobre as vantagens locacionais e relativas de espaços no Brasil e, finalmente, sobre a estrutura espacial da economia e da população? *(Segmentos deste artigo são oferecidos no final deste capítulo sob o título de "Políticas públicas e migração na década de 90")*

[57] MARTINE, G. A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80. Brasília, IPEA, 1994. (Texto para Discussão, n. 329). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2547.

[58] MARTINE, G. A evolução espacial da população brasileira. In: SANTOS, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (ed.). Federalismo no Brasil: desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: Fundap; Editora Unesp, 1995. p. 61-91. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1sqlpAkXACy7iKx_JiYXUjpelhogx3rpL/view?usp=sharing.

[59] MARTINE, G. Estado, economia e mobilidade geográfica: retrospectiva e perspectivas para o fim do século. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 11, n. 1, p. 41-60, 1994. Disponível em: https://rebep.org.br/revista/article/view/481.

A última versão destas análises posteriores ao Censo de 1991 sobre a redistribuição espacial brasileira foi preparada como contribuição para o posicionamento brasileiro na Habitat II.[60] O texto começava destacando as enormes diferenças entre as trajetórias demográficas e urbanas do Brasil em comparação com a maioria dos países africanos e asiáticos. Resumia as análises anteriores e acrescentava uma discussão nova sobre a relação entre urbanização e meio ambiente. Em retrospecto, porém, o texto se destaca dos anteriores na sua conclusão, *(oferecida aqui no final deste capítulo como "Urbanização brasileira – caos ou solução")* a qual insiste nas vantagens da concentração, argumentando que a transição urbana precoce do Brasil representava uma vantagem potencial, em relação a outros países em situação econômica análoga.[61] Afirmava que as perspectivas de progresso econômico, social e ambiental dependiam das localidades urbanas. O processo de urbanização tinha sido problemático por causa de atitudes avessas à concentração, mas seria agora fundamental para a modernização do país e a criação de melhores condições para competir no mundo globalizado. Alertava-se, porém, que tais vantagens potenciais podiam ser rapidamente alteradas na globalização, em trajetórias que eram difíceis de antever. Nesse contexto, e considerando os fracassos de intervenções anteriores, o texto opinava que não haveria motivos para o Estado voltar a intrometer-se diretamente na orientação de correntes migratórias.

Em retrospecto, pode se observar que, nessas duas últimas versões, emerge o reconhecimento do poder avassalador do Consenso de Washington sobre a organização econômica e política mundial. Este paradigma, pivô da insustentabilidade ambiental e da crescente desigualdade global, só começou recentemente a se desmoronar no contexto das gravíssimas crises globais que ele mesmo gerou.

[60] MARTINE, G. A trajetória da urbanização brasileira: especificidades e implicações. In: SEMINÁRIO PROCESSO BRASILEIRO DE URBANIZAÇÃO: DIAGNÓSTICO GLOBAL. Anais [...]. Belo Horizonte, 30-31 de março, 1996. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1cYa07gfvaoNclofh3iAib_tpYxElucbb/view?usp=sharing.

[61] Em retrospecto, a ênfase à relação entre urbanização e crescimento econômico deste texto carece, lamentavelmente, de uma perspectiva ambiental.

LUZ NO TUNEL

Começou a desmetropolização. As grandes capitais perdem fôlego e o Brasil vai para o interior

POR GEORGE MARTINE (*)

A década de 80 foi palco de uma mudança fundamental na história demográfica do país, com implicações ambientais significativas. Pela primeira vez, as duas maiores metrópoles - São Paulo e Rio de Janeiro - diminuíram sua participação no conjunto da população brasileira. Em São Paulo, essa taxa recuou de 10,6%, em 1980, para 10,4%, em 1991. No Rio, o declínio foi mais acentuado - 7,4 para 6,6%, respectivamente. Em grande parte foram esses dois movimentos que provocaram - também pela primeira vez na história - uma queda na contribuição das nove regiões metropolitanas para o crescimento total da população do país. Essa participação recuou de 41,3 para 28,8% entre as décadas de 70 e 80.

Ao que tudo indica, o país ingressou nos anos 80 num novo ciclo: o da desmetropolização, liderada basicamente pelo Sudeste, mas confirmada por uma redução no ritmo de crescimento das demais regiões metropolitanas. De 1980 a 1990, as nove metrópoles brasileiras cresceram apenas l,88%, metade do incremento demográfico observado na década anterior.

Essas grandes cidades continuam a ter um peso importante na distribuição populacional do país. Nos últimos dez anos, elas cresceram o equivalente a uma Áustria, com um acréscimo de 7,8 milhões de habitantes. Três de cada dez pessoas no Brasil residem hoje numa cidade metropolitana, com todas as implicações sociais e ambientais que essa concentração acarreta. Mais grave ainda é que, ao mesmo tempo que exibem uma perda de fôlego da taxa global de crescimento, essas grandes cidades passaram a viver mais intensamente o fenômeno da periferização. Exceto Belém, em todas as outras metrópoles as taxas de crescimento das periferias foram significativamente superiores às de seus núcleos. Na média, o entorno pobre das metrópoles cresceu 2,96% ao ano, contra 1,26% no caso dos municípios centrais.

Outra ressalva importante quando se analisa esse início de desmetropolização é que algumas diferenças regionais permanecem. E notável,

[*] George Martine é sociólogo e demógrafo. Consultor da Cepal e da OIT por 20 anos, preside atualmente o Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), em Brasília.

por exemplo, como mostra o gráfico "Caminhos Conflitantes", a assimetria entre o que acontece com a população urbana do Sudeste e a do Nordeste. Cidades acima de 1 milhão de habitantes, para citar um caso, perdem fôlego no Sudeste (crescem menos que 1,5% ao ano), enquanto avançam num ritmo superior a 2,5% no Nordeste - onde a crise tem o efeito de inchar os grandes centros, ao contrário do que se vê em São Paulo. A desmetropolização, de qualquer forma, constitui uma consequência previsível da desconcentração econômica verificada principalmente em São Paulo desde os anos 70. Cedo ou tarde uma coisa levaria à outra. O surpreendente foi a rapidez do processo. A tal ponto que ele já inclui as primeiras manifestações de um fenômeno registrado nos EUA só na década de 70 - a contra-urbanização. Ou seja, a tendência de se morar fora da metrópole - e portanto longe de sua violência social e ambiental - mas continuar tendo vínculos profissionais dentro dela. O crescimento dos condomínios fechados, a multiplicação de chácaras e sítios residenciais constituem sintomas cada vez mais fortes desse processo.

O grande cenário da desmetropolização inclui ainda outras tendências que devem marcar o futuro do país, com desdobramentos econômicos, sociais e ecológicos importantes. Resumidamente, elas são as seguintes:

1. A multiplicação dos ciclos de atração, estagnação e expulsão nas fronteiras agrícolas acabou criando uma nova rede urbana no interior do país. Apesar do esgotamento do ciclo de atração, muitas dessas cidades - as maiores, que conquistaram uma dinâmica própria - tendem a se fortalecer. E podem jogar um papel importante no avanço da desmetropolização.
2. Simultaneamente, há inúmeros núcleos de fronteira que continuam a inchar de forma descontrolada e preocupante. Eles cresceram num primeiro momento na expectativa de uma expansão fundiária regional. Agora, mostram um recrudescimento demográfico que reflete justamente o fracasso da agricultura em boa parte da Amazônia. Combinam assim, perversamente, decadência e crescimento populacional.
3. Multiplicam-se em São Paulo subpólos alternativos à capital paulista. O novo é que o dinamismo desses centros não se restringe mais aos limites de seu município, mas espraia-se num entorno cada vez mais dinâmico. Algumas cidades ao redor de Campinas, corno Sumaré e Vinhedo, por exemplo, estão entre as que mais cresceram na década de 80 em todo o país.
4. A desconcentração econômica tem se caracterizado pela interiorização de novas plantas industriais. A recessão teve o efeito de retardar esses investimentos. O que significa que o fenômeno deve se intensificar aos primeiros sinais de superação da crise.
5. Finalmente, a desmetropolização deve gerar padrões de urbanização mais equilibrados no país, com ganhos ambientais, administrativos e sociais. E essa, pelo menos, é urna herança positiva dos anos 80.

POLÍTICAS PÚBLICAS E MIGRAÇÃO NA DÉCADA DE 90

Uma das consequências da crise da década de 80 tem sido a desmistificação do planejamento centralizado. A necessidade de constantes manipulações de instrumentos financeiros, apenas para manter a liquidez e a credibilidade do país, acabou com qualquer pretensão de fazer planejamento de longo prazo. Foram elaborados alguns planos plurianuais, mas nenhum deles foi minimamente implementado.

Nesse cenário, é difícil interpretar os prováveis impactos de políticas implícitas sobre a distribuição espacial da população. Os impactos disto sobre o setor agrícola e, portanto, sobre a redução da mobilidade já foram discutidos. Nos outros setores, como vimos, parece claro que as iniciativas do setor privado para a desconcentração industrial da década anterior redundaram, na década de 80, numa desconcentração populacional significativa.

Quanto às políticas explícitas, pode-se afirmar que alguns programas visando a redistribuição espacial continuaram funcionando, particularmente na primeira metade da década de 80. A maioria deles, entretanto, sobrevivia da inércia acumulada nos períodos anteriores. É o caso dos programas do CNPU (posteriormente CNDU), que continuaram sendo implementados mesmo depois de findo o regime militar. O Polonoroeste, iniciado em 1979, permaneceu até 1986 como um misto de programa de colonização e de desenvolvimento regional, tendo um impacto significativo sobre a atração de mão-de-obra para o noroeste amazônico. No final da década, porém, já não existia praticamente nenhum programa explicito de redistribuição espacial; em alguns casos, nem existem mais os nichos institucionais para cuidar destas questões dentro da administração pública federal....

A análise da experiência brasileira com políticas implícitas e explícitas de redistribuição espacial da população sugere algumas lições interessantes. Em primeiro lugar, vale observar que quase todas as tentativas do setor público de influenciar a distribuição populacional têm procurado favorecer a descentralização, a desconcentração, a

interiorização ou a redução dos fluxos migratórios. Ou seja, sempre houve um viés explícito contra a concentração e a própria mobilidade. Cabe perguntar se esse tipo de viés era - ou é - justificável, e sob que ótica. Na realidade, a racionalidade da antiurbanização e da antimigração nunca foi claramente explicitada. Alguns pressupostos básicos dessas políticas não resistem ao mínimo escrutínio. Por exemplo, as políticas regionais sempre buscaram reter a população nos seus respectivos lugares de origem, baseadas no pressuposto de que a equidade territorial levaria à equidade interpessoal. Não há nenhum suporte cientifico para esse pressuposto. Ao contrário, as migrações sempre fluem de regiões mais pobres para outras mais dinâmicas e, no processo, acabam reduzindo os diferenciais inter-regionais de renda.

Em retrospecto, é viável argumentar que o dinamismo do processo migratório brasileiro tem sido um componente essencial do crescimento econômico nacional. Por um lado, a disponibilidade de uma mão-de-obra abundante e altamente móvel cumpriu o papel clássico de "exército de reserva". Por outro, a migração tem contribuído significativamente para a mobilidade social que se observa no país. Embora essa mobilidade seja pequena, em termos relativos, ela tem afetado um número grande de pessoas e se mostrado muito importante para a vida do país em termos qualitativos. O próprio panorama político nacional nesse fim de século, por exemplo, não seria reconhecível sem o fenômeno migratório. Finalmente, ao contrário do pressuposto subjacente às políticas regionais, a migração tem ajudado a reduzir, de várias maneiras, as inequidades inter-regionais.

Se as políticas explícitas sempre buscaram a interiorização, o impacto de ações implícitas tem sido, sistematicamente, no sentido de concentrar atividades e população. Mais importante, as políticas implícitas têm sido mais significativas em termos de impacto redistributivo que as explícitas. Essa ascendência deve-se a que as políticas implícitas estão mais coerentes com a tendência central dos esforços de desenvolvimento e com a direção imposta pelas forças de mercado.

Mesmo as políticas explícitas de maior sucesso, como a transferência da capital para Brasília e a ocupação da Amazônia, só tiveram êxito porque o estágio de desenvolvimento econômico do país exigia ou comportava tal expansão. Ou seja, se tais medidas tivessem sido tomadas algumas décadas antes, é provável que tivessem tido muito pouco efeito. Até mesmo no caso bem-sucedido da construção de Brasília, houve uma defasagem de vários anos antes que os impactos desta iniciativa sobre o desenvolvimento regional pudessem ser observados claramente. Essa defasagem correspondeu a um período em que processos socioeconômicos e demográficos mais amplos passaram a dar maior sentido a essa iniciativa. Em tal contexto, também é interessante examinar o papel desempenhado pelo setor privado no processo de desconcentração das metrópoles, particularmente no caso de São Paulo. Nesse caso, as várias iniciativas governamentais nunca conseguiram fazer o que logrou a soma de decisões individuais de muitos empresários, motivadas pela racionalidade de mercado.

Sem estender-nos nessa discussão, parece claro que uma das principais lições da experiência brasileira é que tentativas de influenciar a distribuição da população sobre o espaço precisariam, primeiro, analisar cuidadosamente os supostos básicos que embasam tais esforços. Quais são os critérios de uma distribuição mais "racional"? A quem ela beneficia? Em que horizonte de tempo? Por que "cidades médias" devem ser incentivadas? Quais são os custos de oportunidade de investimentos em áreas e regiões menos "eficientes"? Sem dúvida, o atual cenário econômico, fortemente dominado pelas forças da liberalização, pode imprimir uma nova dinâmica à relação entre concentração de atividades econômicas, população

e eficácia relativa dos esforços produtivos. A necessidade premente de considerar os impactos ambientais de esforços econômicos e as condições socioeconômicas da população também empresta novos contornos a velhos debates sobre concentração. A comunidade científica apenas inicia um debate mais atualizado sobre essas questões, que se revestem da maior urgência.

Perspectivas para o futuro: o cenário da globalização

No futuro, as dimensões, características e trajetórias da mobilidade geográfica estarão cada vez mais dependentes das implicações dos processos econômicos globais para a estrutura e a espacialização da economia brasileira. Este fato torna a reflexão em torno de perspectivas migratórias futuras um exercício bastante especulativo. A dimensão e as implicações das transformações ocorridas no cenário político/econômico internacional, desde 1980, não são facilmente compreendidas. O certo é que elas nos obrigam a refazer nossas análises sobre a natureza, os caminhos e as perspectivas daquilo que costumávamos entender por "desenvolvimento". Pelo mesmo motivo, nos fazem repensar o sentido das relações entre espacialização de atividades econômicas e migrações internas.

O processo central que domina o cenário macroeconômico nesse fim de século é a globalização. O mundo está sendo progressivamente integrado e homogeneizado pelas comunicações, pela tecnologia, pelo fluxo aceleradíssimo de capitais, pelos padrões de consumo e até pela uniformização de padrões culturais e comportamentais. Mas, sobretudo, está sendo padronizado pela adoção universal da economia de mercado. A crise generalizada que assolou o mundo durante a década de 80 obrigou a maioria dos países a redefinir suas políticas e seus modelos econômicos na direção do mercado. Dívidas nacionais pesadas deram ao pacote de ajuste estrutural promovido pelos organismos financeiros internacionais um peso político enorme. A desintegração das economias de planejamento central serviu para catalisar ainda mais a globalização do ethos e da prática da economia de mercado.

Como resultado de tudo isso, resta, na prática, apenas um caminho a seguir para atingir o "desenvolvimento": o desregulamento e a abertura do mercado, visando a promoção do livre fluxo de capitais. Por sua vez, "desenvolvimento" é hoje termo equivalente a "crescimento econômico" puro e simples. O comércio internacional desregulamentado, baseado na especialização e nas vantagens comparativas, constitui a única receita disponível para o desenvolvimento de qualquer país.

Como esse mesmo modelo de desenvolvimento está sendo simultaneamente adotado pela grande maioria dos países do mundo, resulta daí um processo vigoroso de competição globalizada. Desta competição nasce uma nova divisão internacional do trabalho, em que os setores de ponta diferem profundamente dos que predominaram tradicionalmente. Lideram os serviços modernos, finanças, telecomunicações e informática - em vez de setores manufatureiros tradicionais ou modernos.

Sem dúvida, a definição das vantagens locacionais ou relativas de países como o Brasil pode ser alterada rapidamente. A flexibilidade e a agilidade são características essenciais dessa nova ordem. Mas estas também trazem uma instabilidade de estruturas econômicas, de ordens políticas e de sistemas sociais.

A nova ordem internacional pode, portanto, ser extremamente volátil. De qualquer forma, ainda não está claro como ela afetará a espacialização das atividades econômicas (...) A compreensão dos impactos da globalização sobre as perspectivas espaciais constitui, portanto, mais um desafio para nossa agenda de pesquisas do que um tema de dissertação. Dado que a redistribuição espacial da população é filha da reordenação das atividades econômicas sobre o

espaço, precisamos tentar entender como esse novo modelo globalizado afetará a redistribuição espacial da economia e da população. A verdade é que estamos engatinhando ainda na compreensão das implicações da globalização em diferentes esferas da vida nacional. Sabemos que é de fundamental importância para o futuro do país, mas ainda não vislumbramos claramente qual o significado específico da globalização para os destinos da economia brasileira, nem seus prováveis reflexos posteriores sobre a organização social.

Argumenta-se que a nova mobilidade do capital traz novas formas de concentração locacional, que respondem a uma nova lógica econômica (ver, por exemplo, Sassen, 1991). Alguns trabalhos pioneiros no Brasil têm sugerido que estaria ocorrendo um processo de especialização da produção industrial entre diversos grupos de países e que a dimensão ambiental estaria jogando um papel importante nessa nova divisão de trabalho (Torres, 1992; Torres e Martine, 1993). Fundamental nessa discussão é entender até que ponto as antigas vantagens locacionais serão mantidas e de que forma concentração e dinamismo econômico vão interagir.

Sem pretender antecipar os resultados dessa discussão, não há dúvida de que a qualidade (versus a quantidade) dos recursos humanos constitui variável cada vez mais importante no cenário da competitividade internacional. Nesse campo o Brasil encontra-se, infelizmente, em má situação, devido ao elitismo do sistema educacional e ao descaso com que a educação tem sido tradicionalmente tratada. Somente investimentos vultosos e novas técnicas educativas, inclusive aproveitando melhor a capacidade instalada no setor de comunicações, permitirão tirar o atraso sem danos ainda mais graves.

Por outro lado, podemos postular que o Brasil apresenta, em princípio, certas vantagens significativas na nova ordem mundial, algumas delas decorrentes diretamente de processos demográficos. O fato de estar completando tanto sua transição demográfica como sua transição de mobilidade (16) representa uma enorme vantagem, particularmente em comparação com países de crescimento demográfico acelerado e/ou de populações predominantemente rurais. Sem dúvida, os países mais desprovidos de condições para competir no mercado internacional são aqueles que, paralelamente, ainda têm um ritmo elevado de crescimento vegetativo e uma porcentagem alta de população rural.

Nesse sentido, a história da redistribuição espacial da população brasileira - abstração feita da forma como ocorreu ou dos sacrifícios impostos às massas que ela envolveu - deixou um legado bastante propício para as condições de competitividade do país. A maioria dos espaços economicamente viáveis foi ocupada por meio da expansão de fronteiras sucessivas. Ao mesmo tempo, a população tem demonstrado uma alta mobilidade, compatível com as necessidades da flexibilidade econômica inerente à economia globalizada. Finalmente, o país construiu uma rede urbana diversificada de 560 cidades espalhadas em todo o território nacional. Sua população é predominantemente urbana, mas já não sofre a ameaça da megalopolização ou do crescimento metropolitano desenfreado.

A principal dúvida que surge nesse contexto diz respeito ao significado da urbanização mais acelerada ocorrida recentemente no Nordeste, durante um período de crise. De fato, embora o fenômeno do retorno nordestino seja compreensível numa ótica sociológica (isto é, representaria um retorno aos lugares de origem, onde a rede de relações e conhecimentos facilitaria sobreviver ao pior da crise), seu significado para o longo prazo gera certa preocupação. Uma interpretação mais otimista seria a de que, durante a década de 80, o Nordeste· teria manifestado sinais positivos (por exemplo, uma administração estadual mais eficaz no Ceará, a abertura de novas

fontes de trabalho etc.) que teriam alentado o retorno. Seja como for, é um tema merecedor de maiores estudos.

No geral, porém, o estado predominantemente urbano da população brasileira permite antever a possibilidade de, eventualmente, se resolver mais facilmente os principais problemas econômicos, sociais e ambientais que afetam o país. Qualquer que seja o perfil econômico assumido pelo Brasil e qualquer que seja seu papel na nova distribuição internacional do trabalho, a sua configuração espacial atual, forjada nos últimos 60 anos de migração e crescimento populacional, é mais favorável que aquela que teria se constituído na ausência de fluxos migratórios maciços e da concentração populacional. Esta afirmação, evidentemente, contradiz o sentido do viés antiurbano predominante, mas merece séria consideração.

Quanto ao papel do Estado, não parece haver motivos para ele voltar a interferir diretamente na localização das atividades econômicas ou na orientação das correntes migratórias. Na melhor das hipóteses, suas intervenções, no passado, serviram para impulsionar a ocupação do interior. Porém, deve ser questionada a eficácia de suas várias políticas explícitas, muitas das quais tiveram influência contrária àquela impressa pelas forças econômicas - das quais o próprio Estado era um agente central. No atual cenário da economia globalizada, a participação do Estado se justifica apenas na área de políticas compensatórias e assistenciais dirigidas especificamente a migrantes. Menos ainda do que no passado, o Estado não tem condições de delimitar onde e como as pessoas devem trabalhar e residir.

CONCLUSÃO: A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA – CAMINHO AO CAOS OU À SOLUÇÃO?

Existe um forte viés antiurbano em muitos setores brasileiros e internacionais, sendo provável que este se reflita também nas discussões do Habitat II. Entretanto, os problemas sociais e ambientais dos assentamentos humanos, que dominam a agenda desta Conferência, não têm perspectivas de solução fora do contexto de desenvolvimento em áreas densamente concentradas. Embora o crescimento econômico seja, em si, insuficiente, é preciso crescer economicamente para poder aspirar à resolução definitiva de qualquer um desses problemas; por sua vez, as perspectivas de crescimento acelerado, na maioria dos países, dependem das cidades.

A relação entre urbanização e desenvolvimento fica ainda mais estreita no cenário macroeconômico desse fim de século. O mundo está sendo progressivamente integrado e homogeneizado pelas comunicações, pela tecnologia, pelo fluxo instantâneo de capitais, pelos padrões de consumo e até pela uniformização de padrões culturais e comportamentais. Mas, sobretudo, está sendo padronizado pela adoção universal do *ethos* da economia de mercado. Consequentemente, nos próximos anos, as dimensões, características e trajetórias da atividade econômica estarão cada vez mais dependentes das implicações dos processos econômicos globais para a estrutura e a espacialização da economia brasileira.

Nessa nova ordem econômica internacional, sustento que os processos de redistribuição espacial que geraram a atual configuração urbana brasileira são muito favoráveis. Ou seja, o Brasil se encontra numa situação potencialmente privilegiada, quando comparado com outros países em níveis análogos de crescimento econômico. O fato de estar completando tanto sua transição demográfica como

sua transição de mobilidade[1] representa uma enorme vantagem, particularmente em relação a países de crescimento demográfico acelerado e/ou de populações predominantemente rurais. Sem dúvida, os países mais desprovidos de condições para competir no mercado internacional são aqueles que, paralelamente, ainda têm ritmo de crescimento vegetativo e percentagem de população rural elevados.

Alguns países, notadamente na África ao Sul do Saara, ainda nem começaram sua transição demográfica. A maioria dos países em desenvolvimento, fora da América Latina, ainda precisam enfrentar a transição de mobilidade para poderem aumentar sua competitividade e produção no cenário global. Isto significa que tais países possuem um grande potencial de crescimento urbano acelerado, com consequências sociais e ambientais imprevisíveis. Tal questão é particularmente evidente no caso de países grandes e populosos como China, Índia, Nigéria, Indonésia, Paquistão e Bangladesh, que têm bases predominantemente rurais. Os casos da China e da Índia são extremamente importantes. Ao todo, quase 1,4 bilhão de pessoas residem nas áreas rurais desses dois países, o que representa 1 em cada 4 habitantes da Terra. O potencial de crescimento urbano nesses países é óbvio. A atual revolução político-econômica na China está destruindo estruturas tradicionais e transformando milhares de habitantes rurais em migrantes em potencial. A aceleração de reformas econômicas na Índia poderia ter efeitos similares.

Ou seja, o estado predominantemente urbano da população brasileira permite antever a possibilidade de – eventualmente – resolver mais facilmente os principais problemas econômicos, sociais e ambientais que afetam o país, do que se estivesse ainda iniciando sua transição urbana. Qualquer que seja o perfil econômico assumido pelo país e qualquer que seja seu papel na nova divisão internacional do trabalho, a configuração espacial atual, forjada nos últimos 60 anos de migração e crescimento populacional, é mais favorável do que se tivesse ocorrido na ausência de fluxos migratórios maciços e de concentração populacional. Esta afirmação, evidentemente, contradiz o sentido do viés antiurbano predominante, mas merece séria consideração.

Durante os últimos 30 anos, a literatura nacional e internacional tem lamentado o "inchamento urbano" e o "crescimento desordenado" das cidades, particularmente daquelas maiores e de crescimento absoluto mais volumoso. No caso brasileiro, a metamorfose de uma sociedade que era rural e primária, para outra urbana e dependente dos setores secundário e terciário, tem sido, sem dúvida, rapidíssima e também tem sido realizada a um custo social enorme. Como sempre, os setores mais pobres da sociedade foram os que pagaram esse custo.

Entretanto, discordo dos argumentos que ainda proliferam na opinião pública, na mídia e no meio político, que julgam esse processo como nefasto para o país ou, pior, que sustentam a necessidade de algum tipo de volta ao campo. Discordo também daqueles que imaginam encontrar no meio rural uma solução progressista para problemas econômicos, sociais ou ambientais. Sem dúvida, o processo de urbanização foi desordenado e massacrante para a população de baixa renda. Teria sido melhor se tivesse ocorrido de forma mais lenta, dentro de um processo de crescimento econômico menos selvagem e mais redistributiva. Entretanto, não há nenhuma razão para acreditar que a situação social da população como um todo estaria melhor se não tivesse ocorrido a urbanização.

[1] Seguindo Zelinsky, Skeldon, [Ronald (1990). Population Mobility in Developing Countries, Bellhaven Press, London and New York] argumenta que existem vários momentos na "transição de mobilidade" que se assemelham aos momentos da "transição vital» (ou «demográfica», como costuma ser conhecida). De acordo com as etapas delineadas por Skeldon, o Brasil estaria na fase avançada ("late transitional society") em relação tanto à sua transição vital como à de mobilidade.

Ou seja, o paradigma apropriado de comparação não é a situação idealizada de felicidade bucólica, mas aquela que teria ocorrido se não tivesse havido urbanização. Indubitavelmente, na minha avaliação, a situação do povo e do país estaria muito pior se não tivesse ocorrido a transição urbana. A concentração, mesmo acontecendo de forma atropelada, foi veículo central do processo de modernização do país e da melhoria das condições de vida da população. Com poucas exceções, nas áreas rurais os índices de mortalidade, mortalidade infantil, morbidade e fecundidade são significativamente mais elevados, assim como o acesso à educação, saúde e previdência é sistematicamente mais difícil (porque muito mais caro).

Propostas de enfocar a resolução de problemas nacionais, seja de natureza social ou ambiental, exclusivamente ou prioritariamente em áreas rurais, são fadadas ao fracasso. Mesmo propostas progressistas de redistribuição de terra têm um alcance limitado em termos tanto quantitativos quanto do horizonte temporal.

Na área ambiental, o mesmo problema de escala prevalece. Uma das poucas propostas brasileiras que teve apoio unânime dos movimentos ambientalistas do Brasil e do mundo inteiro – a das reservas extrativistas – sofre de igual incompatibilidade entre a demanda e a capacidade efetiva de absorção. De fato, essa iniciativa, em que pese seu sucesso na comunidade ambiental, teria condições, na melhor das hipóteses, de absorver menos de 20 mil famílias. Tal constatação, evidentemente, não anula a validade intrínseca que a proposta possa ter, mas acentua a necessidade de resolver a parcela mais significativa do problema em outros espaços. Nesse sentido, as perspectivas de resolução de questões ambientais urbanas – seja no que afeta as condições sociais ou habitacionais, seja na degradação do ar, do solo e da água – dependem de uma combinação de recursos, de tecnologia e de consciência ambiental. Todos esses fatores são mais suscetíveis de serem gerados em áreas urbanas.

Em suma, as perspectivas de progresso econômico, social e ambiental estão fortemente ligadas ao futuro das localidades urbanas. A grande vantagem das cidades, bem como a razão pela qual o "inchamento urbano" não tem criado o caos que seus críticos previam, é o fato de que elas geram a maior parte do PIB há algumas décadas. Ou seja, as cidades são a fonte principal de emprego e renda. Os migrantes, sem entender nada de economia, sempre souberam disso e, por esse motivo, sempre se dirigiram para os centros urbanos. Podiam até preferir a vida do campo, mas sabiam que emprego, renda, educação, saúde e melhoria das condições de vida de suas famílias dependiam da vinda para a cidade.

Em retrospecto, também, é fácil constatar que a urbanização ajudou o país a suportar sua fase de crescimento populacional mais intenso, durante o auge da transição demográfica, devido à sua urbanização. Ou seja, um crescimento demográfico tão acelerado num país fortemente ruralizado poderia ter reproduzido as condições miseráveis que prevalecem em alguns países asiáticos densamente povoados. Da mesma forma, pode-se argumentar que a rapidez da queda da fecundidade, fator de alívio na problemática social brasileira, deve-se, em parte importante, ao próprio crescimento urbano. Ou seja, existe uma lógica inerente e forte que favorece a fecundidade elevada em áreas rurais e que a desestimula nas cidades.

Assim, o processo de urbanização brasileiro foi doloroso e ainda é fonte de enormes problemas, mas, em retrospecto, foi fator fundamental para a modernização. No entanto, esse processo mostra claros sinais de estar atingindo um novo patamar de maturidade. Os dados disponíveis apontam para uma mudança importante no padrão de urbanização durante a década de 1980. Por um lado, a migração rural-urbana e inter-regional apresentou um declínio significativo, resultando numa redução notável do ritmo de crescimento urbano. Por outro, observou-se uma redução significativa do ímpeto

da concentração em cidades grandes ou cada vez maiores, especialmente no Sudeste. Esse arrefecimento do adensamento demográfico pode ser considerado um fato potencialmente positivo.

Dessa forma, os dados demográficos recentes mostram um cenário interessante e bastante auspicioso. Se a década de 1970 acabou sendo caracterizada, na ótica demográfica, como um momento de inflexão na queda definitiva da fecundidade, os anos 1980 apresentaram-se como o período do arrefecimento da concentração populacional em cidades cada vez maiores. Isto se transforma num fato extremamente importante para as perspectivas de desenvolvimento econômico e social do país.

Não cabe dúvida de que o Brasil é hoje um país cada vez mais urbano e – apesar do declínio do ritmo da metropolização – um país metropolitano. Seis em cada dez brasileiros residem numa cidade de mais de 20.000 habitantes; três em cada dez habitam uma cidade contendo pelo menos um milhão de habitantes. Nesse sentido, é inevitável que as questões sociais mais significativas tenham a ver com o destino das áreas de maior densidade demográfica. Do ponto de vista econômico, os núcleos urbanos também comandam a forma e o ritmo do dinamismo. Estes são os parâmetros que devem nortear as discussões visando "conter a deterioração das condições globais dos assentamentos humanos..."

CAPÍTULO 6

URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Ao sair do Brasil, em 1994, deixei de trabalhar diretamente nas questões de distribuição espacial, exceto nas suas interfaces com o meio ambiente.[62] Fiz um estágio acadêmico (o meu único) em Harvard, focalizando questões ambientais e demográficas mais genéricas e, em 1996, passei a trabalhar com o UNFPA, numa agenda voltada para políticas ambientais e populacionais de conteúdo regional e global. Minhas publicações referentes à distribuição espacial, a partir deste período, se enquadravam principalmente na preocupação com as interfaces entre urbanização e sustentabilidade ambiental.[63] Estava convencido de que a importância crítica da relação entre distribuição espacial e sustentabilidade estava sendo negligenciada em face da preocupação dominante com o crescimento demográfico.

Nesse contexto multilateral, monitorava, com alguma preocupação, os processos de crescimento urbano em curso, particularmente no tangente às localidades urbanas da Ásia e da África. Com outros colegas, tentamos futilmente convencer a direção do UNFPA a tomar um interesse mais ativo nesta questão. Nos parecia imperativo que a única agência da ONU com responsabilidades na área de dinâmica populacional assumisse um compromisso efetivo em relação àquilo que muitos consideravam a maior

[62] Só voltaria a escrever sobre o tema específico de migrações internas no Brasil em 2004: HAKKERT, R.; MARTINE, G. Tendências migratórias recentes no Brasil: as evidências da PNAD de 2004. Parcerias Estratégicas, v. 11, n. 22, p. 347-379, 2006. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/rhakkert.pdf.

[63] MARTINE, G. Urbanização e desenvolvimento sustentável: oposição ou sinergia? In: FRANCO, T. (org.). Trabalho, riscos industriais e meio ambiente: rumo ao desenvolvimento sustentável? Salvador: EDUFBA, 1997. p. 33-59. ISBN 85-2320-169-6. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Arw5-25RGXUmfwEeYD022KXE6Fjni-yE/view?usp=sharing.

MARTINE, G. The sustainable use of space: advancing the population/environment agenda. In: FIRST CYBER SEMINAR OF THE POPULATION ENVIRONMENT RESEARCH NETWORK. Proceedings [ ]. IUSSP/CIESIN/Colombia University, 2001. Disponível em: https://populationenvironmentresearch.org/cyberseminars/1459.

MARTINE, G. O lugar do espaço na equação população/meio ambiente]. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 24, n. 2, p. 181-190, 2007. Disponível em: https://rebep.org.br/revista/article/view/185.

transformação demográfica em curso – a explosão urbana nos países em desenvolvimento.[64]

Já formalmente aposentado e de volta ao Brasil em 2003, continuei empenhado, por meio de textos, palestras e consultorias, numa campanha para visibilizar a importância decisiva da transição urbana incipiente nos países em desenvolvimento.[65] Numa palestra típica da época, eu afirmava:

> Durante os últimos 50 anos, a literatura nacional e internacional tem lamentado o "inchamento urbano" e o "crescimento desordenado"das cidades, particularmente daquelas maiores e de maior crescimento absoluto. Vários organismos internacionais continuam a lamentar o fato de que as cidades estão crescendo desordenadamente e a ritmos alucinantes.[...]
>
> No caso brasileiro, a metamorfose de uma sociedade que era rural e primária, para outra urbana e dependente dos setores secundário e terciário, tem sido, sem dúvida, rapidíssima. Também tem sido realizada a um custo social enorme. Como sempre, os setores mais pobres da sociedade foram os que pagaram esse custo.[...] A urbanização na América Latina não tem gerado nenhum dos cataclismos que se prognosticavam há algumas décadas atrás. Ao contrário, tem contribuído para a transição demográfica, para o desenvolvimento socioeconômico e até para a redução da degradação ambiental. A urbanização, mesmo de forma atropelada, foi veículo central no processo de modernização e na melhoria das condições de vida da população.[...]
>
> Imagino que a nossa experiência poderia ser muito útil para a África e Ásia para aproveitar as vantagens inerentes à urbanização e evitar alguns dos seus principais problemas [...] Entretanto, ainda não vejo muito interesse nesse tipo de assessoria e extrapolação.[66]

Na época, fiz várias consultorias no UNFPA em relação a outros temas substantivos e institucionais, mas, em conjunto com outros profissionais, não deixávamos de reiterar a incumbência da ONU no domínio da urbanização. Em 2007, o UNFPA finalmente resolveu dedicar seu maior instrumento técnico e publicitário – o Relatório Anual – à questão da urbanização, e me contratou para escrever o documento.[67] O recado central desta publicação, inspirado principalmente na experiência negativa do *laissez-faire* na urbanização latino-americana, criou certa comoção porque contrariava frontalmente as posturas antiurbanas cada vez mais dominantes no ideário de políticos, administradores e do grande público, especialmente nos países em desenvolvimento.[68]

Em essência, o documento afirmava que o processo de urbanização precisava ser apoiado e preparado cuidadosamente, em vez de combatido e negligenciado. Bem aproveitado, esse processo poderia ser crucial para o desenvolvimento econômico, para a redução da pobreza, para a sustentabilidade e para a realização de direitos humanos. O texto insistia que a adoção de atitudes positivas e proativas frente ao crescimento urbano inevitável era vital para o desenvolvimento. Observava-se que as mazelas tão criticadas da urbanização se deviam justamente à falta de preparação para essa transformação inevitável.

[64] Em trabalho institucional elaborado com Ralph Hakkert e José Miguel Guzman, escrevíamos: "Urban growth first has to be accepted as the inevitable trend it is. The traditional cycle of opposition, acceptance, and post hoc accommodation of rural-urban migration has to be replaced with a pro-active stance . Perhaps no other international agency has the comparative advantages of UNFPA in promoting this type of pro-active stance toward the environmental and social planning for inevitable urban population growth."

[65] Ver, por exemplo: MARTINE, G. Population/development/environment trends in a globalized context: challenges for the 21st century. GENUS, Roma, v. LXI, n. 3-4, p. 247-277, 2005. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/pdf/29789277.pdf?refreqid=excelsior%3Af6116170a3a1e6f26ea80ccaddd60b16.

[66] MARTINE, G. O processo de urbanização: lições e desafios. In: A QUESTÃO AMBIENTAL URBANA: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS. Seminário Neur/Ceam. Brasília: Universidade de Brasília/Ipea, julho 2004. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1dk8LuzzBXPnVUNJXSooUc_RJ85UzlINA/view?usp=sharing.

[67] UNFPA. State of world population: unleashing the potential of urban growth. New York: UNFPA, 2007. ISBN 978-0-89714-807-8. Disponível em: https://www.unfpa.org/publications/state-world-population-2007.

[68] MONTGOMERY, M. Book review: State of world population 2007: unleashing the potential of urban growth. Population and Development Review, v. 33, n. 3, p. 639-40, 2007. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1QsoeUT6sf28C31h7cn0SJs-e6v7bDzlJ/view?usp=sharing.

Pelo fato de apresentar um recado inusitado que contrariava diretamente o negativismo acumulado sobre a urbanização e, ao mesmo tempo, de ser uma publicação muito difundida da ONU, este Relatório do UNFPA gerou bastante interesse internacional. Desencadeou a edição de outro livro mais substantivo, em que cada um dos temas discutidos no Relatório era abordado com maior profundidade,[69] assim como uma série de estudos, palestras e publicações em torno do mesmo tema.

Evidentemente, o Relatório do UNFPA sobre a questão urbana em nível global não focalizava diretamente a urbanização brasileira, mas refletia muitas das lições que se tinham aprendido nas pesquisas sobre este processo ao longo dos anos, na América Latina e no Brasil.[70] O principal recado já estava desenhado a partir da nossa experiência. Assim:

> Anti-urban biases and lack of realism concerning inevitable city growth in Latin America can be identified as primary factors in the failure to plan ahead for, and to deal more effectively with, urban expansion. In turn, this failure has been responsible for an important part of the serious social and environmental problems associated with uncontrolled urban expansion in the region [...] Much of the urban growth drama in developing countries can be traced to the powerlessness of the poor in fending for themselves in land and housing markets, and to their inability to pay for the costs of services and amenities. [...] A significant part of the squalor and misery of the new urban populations stems from the fact that they are forced to live in uninhabitable areas and have little opportunity to improve their conditions because of precarious land tenure. This is directly attributable to the failure to recognize that the bulk of city growth will be composed of poor people, to the unwillingness to accept inevitable in-migration and growth in cities and, thus, to the failure to plan ahead for the needs of the poor.[71]

Na sequência deste Relatório, escrevi um texto *(disponível no final deste capítulo*) que relacionava dez tipos de mitos e desinformações subjacentes às atitudes negativas de políticos e planejadores que procuravam retardar ou impedir o crescimento urbano. Procurava assim desmantelar tais atitudes e demonstrar as vantagens potenciais da urbanização para a redução da pobreza e dos problemas ambientais. Argumentava que "o direito à cidade" para populações de baixa renda exigia a reversão das posturas negativas e a adoção de políticas proativas.[72] Em retrospecto, considero este um dos meus trabalhos mais consistentes e atuais.

Em outro texto, publicado pelo ONU, eu aplicava a lição principal do Relatório do UNFPA, isto é – a necessidade de adotar abordagens proativas para o crescimento urbano – ao contexto ambiental. Enfatizava a necessidade de planejar, com antecedência, o atendimento às necessidades da população mais pobre em termos de terra, habitação e serviços, tanto por razões socioeconômicas como ambientais. O texto abordava também a necessidade de promover o uso sustentável do espaço e minimizar a pegada ecológica através do planejamento antecipado da expansão territorial que inevitavelmente acompanha o crescimento urbano.[73]

[69] MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G.; MONTGOMERY, M.; CASTILLO, R. F. (ed.).The new global frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st century. London: Earthscan, 2008. ISBN 978-1-84407-560-7.

[70] Os trabalhos seminais de Hardoy e Satterthwaite precisam ser lembrados, neste contexto. Ver, por exemplo: HARDOY, J.; SATTERTHWAITE, D. Squatter citizen: life in the urban Third World. London: Earthscan Publications, 1989. Ver também: WORLD RESOURCES INSTITUTE. World resources 1996-97: a guide to the global environment – the urban environment. Oxford; New York: Oxford University Press, 1996.

[71] RODRIGUEZ, J.; MARTINE, G. Urbanization in Latin America and the Caribbean: experiences and lessons learned. In: MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G.; MONTGOMERY, M.; CASTILLO, R. F. (ed.). The new global frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st century. London: Earthscan, 2008. p. 363-364. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1DwN0RVSjd7RQYbGaMr5NmGm6l6u5oLm5/view?usp=sharing.

[72] MARTINE, G. O direito à cidade: premissas, preconceitos e pobreza. Bahia, Análise e Dados, v. 17, n. 1, p. 751-758, 2007. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1pssKE3zBF6rldy7DM4w5sPlqK_s-fiGk/view?usp=sharing.

[73] MARTINE, G. Preparing for sustainable urban growth in developing areas. In: UNITED NATIONS EXPERT GROUP MEETING ON POPULATION DISTRIBUTION, URBANIZATION, INTERNAL MIGRATION AND DEVELOPMENT. Proceedings [...]. New York: United Nations Population Division, 2011. p. 6-30. Disponível em: https://www.academia.edu/30455409/United_Nations_Department_of_Economic_and_Social_Affairs_Population_Division.

Outros trabalhos procuravam aprofundar a noção de que a urbanização tinha grandes potencialidades não aproveitadas. Nesse sentido, um texto escrito com Suzana Cavenaghi e José Eustaquio Alves, demonstrava, baseado principalmente na experiência brasileira, como a urbanização tem um impacto direto sobre o acesso a informações e os meios que a população precisa para regular sua fecundidade de acordo com suas preferências.[74] Nessa perspectiva, sugerimos que o enfoque tradicional do "*population establishment*" nas variáveis intermediárias da fecundidade estava negligenciando o aporte significativo que políticas explícitas e proativas no terreno da urbanização poderiam trazer nos âmbitos social e demográfico.

Nos anos que se seguiram ao Relatório do UNFPA, uma parceria com Gordon McGranahan do International Institute for Environment and Development (IIED) gerou várias publicações que enfocavam a relação entre urbanização e desenvolvimento, especialmente no contexto dos países Brics. Nessas discussões, a experiência brasileira, com sua transição urbana precoce e combatida pelas autoridades, oferecia uma ilustração perfeita de como atitudes negacionistas geram o caos e desperdiçam as potencialidades da transição urbana.

Fizemos um relato das atitudes, políticas e padrões de gerenciamento da urbanização brasileira que tinham condicionado uma série de consequências negativas para o desenvolvimento do país. Sugerimos que a problemática urbana brasileira era derivada da confluência entre dois fatores interligados: a desigualdade profundamente arraigada na sociedade e a reticência de políticos e planejadores em aceitar e antecipar as necessidades derivadas do crescimento urbano maciço e inevitável.[75] *(Uma versão resumida desta discussão está disponível no final deste capítulo)* Embora a transição urbana brasileira precoce tenha sido instrumental no relativo êxito econômico do Brasil e na redução da sua pobreza, nunca foi aceita por seus políticos e administradores. Em vez de reconhecer o processo de urbanização como algo que poderia criar sinergias rural-urbanas mais efetivas e melhorar a qualidade de vida de muitos milhões de indivíduos, o país combateu o processo quando ocorria e foi incapaz de organizá-lo *a posteriori*. Isso gerou os grandes desafios sociais, econômicos e ambientais que persistem até hoje.

O objetivo, nesta etapa, era o de influenciar o processo de urbanização nos países em desenvolvimento. Pesquisas da ONU mostravam que quase todos esses países estavam adotando atitudes negacionistas similares ao Brasil. Era importante contribuir para a redefinição destas posturas e estimular ações mais proativas.[76] Mostramos, *inter alia*, que a relação entre níveis de urbanização e de renda era indiscutível. Nesse contexto, passamos a analisar o papel das políticas, trajetórias e impactos da transição urbana no desenvolvimento dos países BRICS com o intuito de ajudar outros países em desenvolvimento a elaborarem uma abordagem mais efetiva no curso da sua urbanização inevitável.[77]

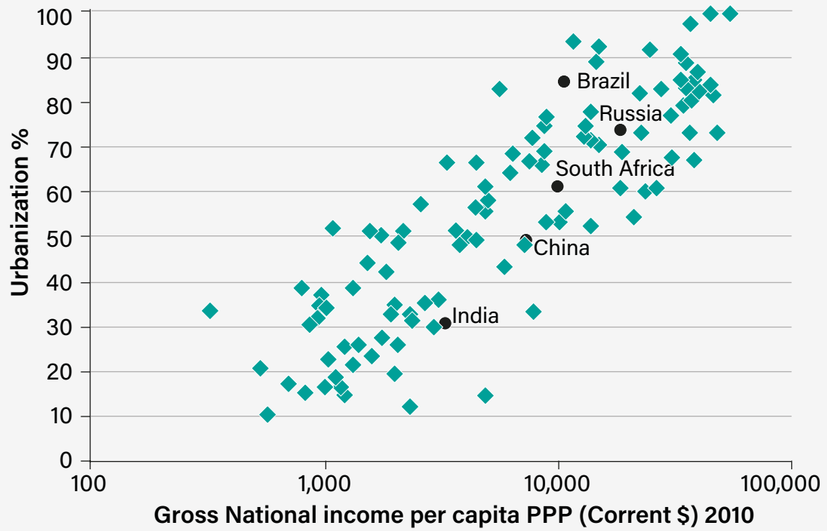
[74] MARTINE, G.; ALVES, J. E.; CAVENAGHI, S. Urbanization and fertility decline: cashing in on structural change. London: IIED, 2013. (Working paper). Disponível em: https://pubs.iied.org/pdfs/10653IIED.pdf.

[75] MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G. Brazil's early urban transition: what can it teach urbanizing countries? In: IIED. Urbanization and emerging population issues. London, 2010. (Working Paper, 4). Disponível em: https://pubs.iied.org/10585IIED/. MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. In: BAENINGER, R. (org.). População e cidades: subsídios para o planejamento e políticas sociais. Campinas: UNFPA/Nepo/Unicamp, 2010. ISBN 978-85-88258-23-5. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1EJIxlwTEC_nDZpxRf0KmJ5j2naUBA9zc/view?usp=sharing.

[76] MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G. The legacy of inequality and negligence in Brazil's unfinished urban transition: lessons for other developing regions. International Journal of Urban Sustainable Development, v. 5, n. 1, p. 7-24, 2013. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19463138.2012.735236.
MARTINE, G. Brazil's negligent urban transition and the legacy of divided cities. In: MCGRANAHAN, G.; MARTINE, G. (ed.). Urban growth in emerging economies: lessons from the BRICS. London; New York: Routledge, 2015. p.1 5-54. ISBN 9780415718769.

[77] MCGRANAHAN, G.; MARTINE, G. (eds.). Urban growth in emerging economies: lessons from the BRICS. London; New York: Routledge, 2015. ISBN 9780415718769.

Figure 1.1
Levels of urbanisation plotted against gross national income per capita purchasing power parity current $) in 2010 (logarithmic scale)



Source: The World Bank, 2011.

Enfatizamos que tais atitudes negacionistas, as quais representavam uma reação simplória contra as externalidades da urbanização "espontânea", refletiam uma falta de objetividade em relação ao potencial de áreas urbanas para realizar aspirações individuais e coletivas. Defendemos, em suma, uma melhor preparação para o crescimento urbano inevitável, a fim de aumentar suas consequências positivas para o desenvolvimento.

O DIREITO À CIDADE: PREMISSAS, PRECONCEITOS E POBREZA*

Resumo

O fato mais crítico da urbanização é a dimensão do crescimento ainda por vir. A imensa massa urbana global verificada hoje pode ser duplicada em pouco menos de 40 anos. A maior parte deste aumento é previsto nos países mais pobres da Ásia e África. A atitude predominante de políticos e planejadores com relação ao processo de urbanização tem sido negativa: procuram retardar ou impedir o crescimento urbano. Tais atitudes, que são ineficazes e negam à população mais pobre o direito à cidade, baseiam-se numa série de mitos e desinformações cujo teor é aqui criticado. Para fazer frente ao crescimento urbano massivo e inevitável, serão necessários um câmbio radical de mentalidade, medidas proativas, uma nova governança e um enfoque espacial nas necessidades da população mais pobre e da sustentabilidade.

Palavras-chaves: Urbanização; crescimento urbano; políticas urbanas; direitos.

A versão e os fatos da urbanização

É fato sobejamente conhecido que, de acordo com os dados oficiais da ONU (2006b), mais da metade dos atuais 6,7 bilhões de habitantes do planeta estará vivendo em áreas consideradas "urbanas", a partir de 2008. Este patamar representa, sem dúvida, um ponto de inflexão importante na história da humanidade.

Entretanto, o fato menos alardeado, embora muito mais relevante, é que o grosso do crescimento urbano ainda está por vir. Essa imensa massa urbana global existente hoje pode ser duplicada em pouco mais de 40 anos neste novo milênio. Ou seja, todo o crescimento urbano ocorrido desde o nascimento das primeiras cidades na Mesopotâmia seria dobrado em pouco mais de uma geração! A maior parte deste aumento é prevista nos países em

* Este ensaio é baseado em diversos trabalhos preliminares do autor, escritos em preparação do Relatório do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), ***Situação da população mundial 2007: desencadeando o potencial do crescimento urbano***. Sugere-se consultar o referido documento para mais detalhes e referências bibliográficas.

desenvolvimento e, especialmente, nos países mais pobres da Ásia e da África. Isto é, quase todo esse acréscimo vai ocorrer nos países que têm menos recursos para lidar com a expansão massiva da população urbana.

Tal aspecto mais crítico e ainda despercebido da trajetória urbana terá profundas implicações econômicas, sociais e ambientais para a humanidade. Num mundo globalizado, a conseqüência de um movimento sísmico desta grandeza inevitavelmente afeta a todos. Até agora, a experiência mundial com o crescimento urbano acelerado tem sido quase sempre vista de forma negativa, mesmo nos países agora desenvolvidos que, durante o auge da Revolução Industrial, experimentaram uma assombrosa miséria urbana. Esta experiência negativa parece alimentar, até hoje, os sentimentos antiurbanos e os pró-bucólicos que permeiam a cultura de muita gente.

Em comparação com a transição urbana dos países industrializados, a magnitude e a velocidade da urbanização em curso nos países em desenvolvimento estão sendo muito maiores, além de serem associadas à concentração do desemprego e do subemprego, ao crescimento das favelas, ao aumento da violência e da criminalidade, à degradação ambiental, enfim, ao aumento da miséria urbana.

A reação dos governantes dos países em desenvolvimento ao atual processo de urbanização vem sendo quase unânime: posicionar-se contra o crescimento urbano e tentar retardá-lo, quando não impedí-lo. Esta reação é alimentada, também, pela percepção de que a pobreza rural, apesar de ser geralmente mais aguda, incomoda menos por ser menos visível e menos ameaçadora para a continuidade política.

Entretanto, poucas das iniciativas que visaram retardar a urbanização tiveram efeito, mesmo nos países governados por ditaduras.[1] Esta realidade não impede que os países que atualmente enfrentam processos de crescimento e de urbanização rápidos continuem tentando freá-los. De fato, o número de países que tinham políticas destinadas à redução da migração rural-urbana cresceu de 51% para 73%, entre 1995 e 2006 (UNITED NATIONS, 2006a). Ou seja, observa-se uma aceleração da vontade política antiurbana que se choca violentamente com a realidade do ritmo de crescimento urbano.

Ao contrário, nos meios especializados, tem crescido a convicção, nos últimos anos, de que essa fobia da urbanização é não somente fútil, mas também extraordinariamente prejudicial ao desenvolvimento, à redução da pobreza e mesmo à sustentabilidade ambiental. Cada vez mais, percebe-se que a urbanização poderia ser um fator altamente positivo, mesmo nos países mais pobres. Para que este potencial urbano se realize, porém, seria preciso uma mudança de mentalidade quanto aos próprios processos de urbanização e crescimento urbano. A falta de uma atitude positiva frente à urbanização inevitável acaba gerando tentativas de frustrar o crescimento urbano em vez de planejá-lo.

Nesse sentido, a iniciativa de um dos grupos-tarefa que trabalhou sobre as metas do milênio pode ser considerada altamente positiva. Este grupo idealizou o conceito do "direito à cidade". Trata-se de uma tentativa de ressaltar a necessidade de aceitar o crescimento urbano inevitável e preparar-se melhor para aproveitar suas vantagens e

[1] Muitos países comunistas, inclusive a Rússia, procuraram futilmente impedir a migração rural-urbana. Durante algumas décadas, a China e o Vietnam conseguiram manter a população no campo, com políticas antiurbanas draconianas, mas, recentemente, inverteram suas próprias políticas, gerando um crescimento urbano muito acelerado. O Brasil, como outros países da América Latina, teve um sem-número de políticas visando desviar os fluxos rural-urbanos para outras regiões e "ordenar" os fluxos territoriais, mas, assim mesmo, sofreu uma urbanização extraordinariamente rápida.

reduzir suas desvantagens. Tal concepção baseia-se na constatação objetiva de que as cidades oferecem, em princípio, melhores condições para resolver os problemas sociais e econômicos da população mais pobre.

Na prática, porém, especialmente nos países marcados pelo crescimento urbano rápido e desordenado, persiste a adoção de várias medidas – coercitivas, burocráticas ou omissivas –, cujo efeito é impedir que os pobres desfrutem de tudo aquilo que a cidade tem a oferecer. A principal iniciativa dentro dessas medidas de exclusão é tentar impedir a migração. Esta é uma medida ineficaz, contraproducente e contrária ao "direito à cidade." Ademais, é frustrante: o crescimento continua porque as pessoas percebem que as cidades oferecem mais oportunidades para resolver suas necessidades.

Relatório do UNFPA (2007) sobre a urbanização galvaniza a corrente pró-urbanização, procurando incentivar mudanças de atitudes e políticas, de modo a aproveitar melhor as vantagens inerentes das cidades. O documento afirma que "o direito à cidade" continua sendo atropelado por políticas que expulsam moradores para a periferia, dificultam o acesso à habitação e aos serviços urbanos ou buscam impedir a chegada de migrantes. A recusa do direito à cidade também leva à inoperância e à ineficácia das políticas que só procuram resolver os problemas urbanos *depois* que se encontram instalados.

A seguir, argumenta-se que as atitudes restritivas ao direito à cidade são baseadas numa série de preconceitos e premissas equivocadas. Dez dos principais equívocos subjacentes tanto às políticas antiurbanas como às políticas ineficazes que tentam lidar com o crescimento urbano já ocorrido são descritos brevemente.

Mito #1 – A urbanização é inerentemente ruim

A concentração crescente da pobreza e das piores formas de degradação ambiental nas cidades é inegável. Isto pode facilmente levar a acreditar que o crescimento urbano e a urbanização são processos negativos de por si mesmos. Entretanto, esta visão é equivocada e pode acarretar políticas desastrosas. Na realidade, as cidades têm, pelo menos em potencial, claras vantagens econômicas e sociais.

Do ponto de vista econômico, as cidades são o lócus da maior parte do crescimento econômico. Elas são mais dinâmicas e concentram a maior parte dos novos investimentos e atividades produtivas. Geram grande parte do aumento do PIB, na maioria dos países, porque têm vantagens de proximidade, concentração e escala, que tendem a aumentar cada vez mais no contexto da competição globalizada.

Esse maior dinamismo econômico, por sua vez, se traduz em maiores oportunidades de emprego e renda – ponto de partida para o desenvolvimento social. Ao mesmo tempo, estas vantagens de proximidade e escala permitem atender às necessidades de saúde, educação, infraestrutura e amenidades sociais a um custo muito mais baixo *per capita* do que nas áreas rurais. Também oferecem maior diversidade de estímulos culturais e maiores possibilidades de participação social e política, fatores que também favorecem o desenvolvimento pessoal, a equidade de gênero e a inserção mais efetiva dos jovens na sociedade. Por tudo isso, a urbanização obviamente tem que ser considerada uma transformação altamente positiva, pelo menos em termos potenciais.

Mito #2 – Todos os países em desenvolvimento passam pelos mesmos processos de urbanização

Na realidade, observam-se enormes diferenças entre os continentes em desenvolvimento. Dado seu passado colonial, caracterizado

pela ocupação dos espaços interioranos a partir de cidades bastante consolidadas, a América Latina começou a segunda metade do século 20 já com níveis relativamente elevados de urbanização (42% em 1950, em comparação com 15% na África e 17% na Ásia). Partindo desta base, a maioria dos países da América Latina praticamente completou sua transição urbana durante a segunda metade do século 20.

Em contraste, os países da África e da Ásia começaram mais tarde sua transição, quando a população total dos seus diversos países já tinha atingido números muito mais elevados. Essa maior dimensão é que assegura a concentração do crescimento urbano global futuro nesses dois continentes. Atualmente, a África tem apenas 38% de sua população em áreas urbanas e a Ásia, 40%. Assim, seria importante aprender com a experiência da urbanização na América Latina, particularmente com seus erros, para poder orientar uma transição urbana mais efetiva, que consiga aproveitar melhor as vantagens potenciais do processo de urbanização.

Mito #3 – A maior parte do crescimento urbano ocorre em megacidades

A atenção dos políticos, dos acadêmicos e do grande público tem sido muito atraída pelo fenômeno das megacidades. São localidades que têm populações enormes (acima de 10 milhões) e problemas complexos e, por isso, chamam muito a atenção. Entretanto, existem somente 20 megacidades no mundo que respondem por apenas 9% da população urbana mundial. No outro extremo, há milhares de cidades pequenas (definidas como aquelas com menos de 500 mil habitantes) que representam mais da metade da população urbana atual. O que é mais importante ainda é que elas vão continuar absorvendo a metade do aumento populacional do mundo nas próximas décadas. A questão-chave, portanto, é como estas cidades menores podem evitar os problemas das cidades grandes e aproveitar seu crescimento para promover o desenvolvimento.

O papel das cidades menores é particularmente crítico num momento histórico em que: a globalização oferece às cidades individuais uma maior autonomia para aproveitar suas vantagens locais para competir no mercado internacional; e a descentralização está devolvendo maior poder de decisão e de gastos às localidades menores e aos municípios. Cidades menores têm, por um lado, a vantagem de maior flexibilidade nas decisões que afetam sua organização e crescimento, mas, por outro, a desvantagem da falta de recursos financeiros e técnicos para tomar essas decisões. Esse paradoxo sugere um grande potencial para a melhoria dos impactos do crescimento urbano futuro, se a governança dessas localidades menores for apoiada e melhorada.

Mito #4 – A migração rural-urbana deve ser contida

Persiste quase universalmente a noção de que o crescimento urbano se deve, principalmente, à migração rural-urbana de pobres e que isso gera a miséria nas cidades. Tal percepção explica o fato de os tomadores de decisão nos países afetados pela rápida urbanização, frequentemente, intentarem ações visando a retenção de fluxos migratórios. Na realidade, isto é uma medida equivocada, sob diversos aspectos.

Primeiro, a principal fonte de crescimento urbano hoje, na maioria dos países, é constituída pelo crescimento vegetativo (diferença entre o número de nascimentos e mortes) nas próprias cidades, e não pela migração. Globalmente, 60% da expansão urbana deve-se ao crescimento vegetativo; na América Latina, esse percentual alcança 65%. O restante do aumento populacional nas cidades vem da migração e da reclassificação de áreas "rurais" como "urbanas". Portanto, mesmo que os controles migratórios funcionassem – e raramente

funcionam por muito tempo –, as cidades continuariam crescendo. Apenas em países como a China e o Vietnam, afetados por uma reviravolta recente do controle rígido sobre o crescimento urbano, é que a migração supera o crescimento vegetativo.

Segundo, a maioria dos migrantes que vêm para as áreas urbanas não é proveniente dos segmentos mais empobrecidos da sociedade rural. São, em sua maioria, jovens mais ambiciosos, oriundos de setores não marginalizados, que chegam à cidade para estudar ou trabalhar e melhorar sua condição de vida. Nessa perspectiva, os esforços de controlar a migração contradizem a racionalidade econômica do mercado. Estancar a migração pode aumentar a pobreza. As cidades precisam de trabalhadores e os migrantes se deslocam para as cidades porque percebem, corretamente, que as cidades oferecem maiores oportunidades. Interromper essa lógica não faz muito sentido e, por isso, geralmente fracassa.

Mito #5 – Os pobres estão em pior situação nas áreas urbanas do que nas rurais e constituem um peso para a economia urbana

Dadas as condições e a visibilidade do desemprego e subemprego nas áreas urbanas, parece intuitivamente razoável tentar evitar a afluência de migrantes nas cidades para poder equilibrar melhor o mercado de trabalho urbano. Entretanto, esta atitude não toma em conta o fato de que as áreas rurais geralmente têm um desequilíbrio ainda maior entre oferta e demanda de mão de obra, são menos dinâmicas e oferecem menores possibilidades para o crescimento e a diversificação de empregos.

A inferência de que a migração rural-urbana é culpada pela pobreza urbana é também falsa. Os habitantes urbanos pobres, sejam migrantes ou naturais do lugar, participam ativamente da produção econômica. Grande parte dessa população trabalha no chamado "setor informal", o qual, hoje em dia, não é simplesmente um amontoado de atividades marginais. Ao contrário, é reconhecido como absolutamente essencial ao bom funcionamento da cidade e da própria economia local e nacional na maioria dos países em desenvolvimento.

Mito #6 – Melhorar as condições da população urbana pobre só serve para atrair mais migrantes e atrapalhar o desenvolvimento rural

Embora esse tipo de argumento sempre tenha sido utilizado para justificar a inação de políticos nas áreas urbanas, não existem evidências claras de que ações eficazes em prol dos urbanos pobres sejam fatores determinantes na atração de outros pobres à cidade.

Por outro lado, considerar o rural e o urbano como categorias estanques não faz sentido. O desenvolvimento, seja rural ou urbano, é um só processo; o desenvolvimento rural bem-sucedido beneficia o desenvolvimento urbano, e vice-versa. O crescimento urbano é um estímulo poderoso à produção de alimentos e gera remessas para parentes rurais. Da mesma forma, o desenvolvimento rural muitas vezes gera mais migração para as cidades, em vez de reter população no campo, como se pretende nas políticas antiurbanas.

Mito #7 – A migração e o crescimento da população nas cidades são as causas das favelas

Nos países em desenvolvimento, é verdade que o crescimento demográfico das cidades geralmente é acompanhado pelo surgimento de favelas, mas isso não é um processo inevitável. O que acontece é que as cidades não são planejadas para receber populações de baixa renda – embora estas constituam a maioria da população urbana nos países em desenvolvimento. É comum considerar os segmentos mais pobres como minoria parasitária na sociedade urbana quando, de fato, eles constituem a maioria da população e dos trabalhadores. As cidades são construídas preferencialmente para os segmentos

que podem competir no mercado imobiliário formal, possuem carros e supostamente pagam impostos. O restante da população tem que se acomodar na cidade como pode.

Isso geralmente significa que os pobres se veem obrigados a ocupar os terrenos baldios longe do centro da cidade, as encostas de morros íngremes, as beiras de rios sujeitas à enchentes, os morros muito íngremes, as falhas sísmicas, os lugares já contaminados pela poluição industrial, enfim, os lugares que ninguém mais quer. Ou seja, os pobres são marginalizados pelos mercados formais e ignorados pelo planejamento. São explorados por diversos especuladores e têm que pagar seu pedacinho de terra, ou seu quarto de aluguel e seus serviços, a preços exorbitantes.

Portanto, essa rápida expansão de bairros pobres em lugares inadequados, desprovidos de serviços públicos e sujeitos a diversos tipos de desastres naturais pode ser atribuída muito mais à inação política do que ao crescimento populacional como tal. Trata-se de uma falta de visão, vontade política e governança, mais do que uma questão de crescimento demográfico.

Mito #8 – Resolver os problemas de habitação dos pobres exigiria recursos exorbitantes

As atitudes mais comuns com relação às necessidades habitacionais da população mais pobre têm sido a de combater a sua instalação na cidade, ou a de cruzar os braços. Num momento posterior, os administradores urbanos ou os políticos do dia decidem que a favela é um cancro e querem se ver livre dela. Podem tomar dois caminhos – ou despojar as pessoas de suas moradias, a um custo social enorme, ou tentar ajudar a melhorar a localidade, dando infra-estrutura e serviços. Os custos econômicos e sociais de qualquer uma das alternativas são infinitamente maiores do que se tivessem sido planejadas, desde o início, as necessidades de moradia dessa população.

Quando a visibilidade e a pobreza das favelas as transformam num problema político de maior envergadura, formulam-se vários tipos de iniciativas para "resolver o problema habitacional". Nessa conjuntura, é frequente encontrar tentativas de oferecer um pacote completo de moradia e serviços; inevitavelmente, essas iniciativas acabam favorecendo algumas poucas famílias e depois são abandonadas por falta de recursos. Uma outra série de iniciativas intermediárias oferece diferentes pacotes nos quais se mesclam vários componentes de terrenos, serviços e apoios; com raras exceções, estas iniciativas acabam se frustrando antes de atingir uma parcela significativa do seu público-alvo.

Entretanto, isso não significa que seja impossível atender às necessidades de habitação das populações mais pobres. Melhorar o acesso à moradia para as crescentes massas urbanas exige uma atitude mais proativa, ou seja, antecipar as necessidades que vão acompanhar o inevitável crescimento urbano. Uma estratégia viável seria focar na provisão antecipada de lotes com infra-estrutura básica, dentro de uma visão permeada pelo realismo, conforme sugerido no próximo bloco.

Mito #9 – Atender às necessidades de moradia dos pobres implica adotar atitudes paternalistas

Presume-se, frequentemente, que a população mais pobre é passiva na produção e consumo de terra urbana. Mas, na realidade, ela tem capacidade de pagar sua compra de lotes ou moradia a médio e longo prazos, na maioria dos casos. O que ocorre é que essa população mais pobre não tem acesso aos mercados imobiliários formais e, por essa razão, termina pagando até mais caro por um metro quadrado de terra num empreendimento "informal" do que os

outros habitantes da cidade. Pelos mesmos motivos, acaba pagando mais caro por vários outros serviços. Os mercados imobiliários distorcidos, tolerados por autoridades coniventes ou ineficazes, e não o ritmo de crescimento populacional, estão na raiz dos problemas habitacionais enfrentados pelos segmentos mais pobres. Estes precisam ser protegidos, pelo setor público, de práticas abusivas e deveria ser feita uma conexão dessa população com mercados imobiliários funcionais.

Por outro lado, uma mudança necessária na abordagem de soluções habitacionais incluiria uma maior participação dos setores mais pobres nas decisões que os afetam. Já existem muitos movimentos sociais de base que contribuem com soluções efetivas para os problemas das cidades. Em vários países em desenvolvimento, particularmente na Ásia, as organizações de moradores urbanos pobres têm tido um papel fundamental na resolução de problemas habitacionais, assim como de outras questões sociais das cidades.

As decisões de cima para baixo costumam ter duas características: são destinadas, até sem querer, a beneficiar uma minoria; ou interpretam mal as necessidades da população. Nesse sentido, é preciso uma nova governança que procure elaborar uma visão estratégica baseada no equilíbrio entre os conhecimentos técnicos e as necessidades expressadas pela população. É necessário ir construindo as cidades em conjunto com a sociedade civil, dialogando com os vários setores envolvidos no caldeirão urbano.

Mito #10 – O crescimento urbano prejudica inevitavelmente o meio ambiente

É fato conhecido que as cidades concentram a maior parte das práticas de produção e consumo que degradam o meio ambiente. Por outro lado, a expansão urbana frequentemente se espalha por terras ricas em biodiversidades. Também o "*sprawl*" urbano aumenta o uso de energia para o transporte, assim como a poluição ambiental.

Apesar disso, há um reconhecimento crescente de que a concentração da população em cidades é crítica para a sustentabilidade. Considerando que a população mundial já atinge 6,7 milhões de pessoas e continua crescendo, a densidade e a concentração em localidades urbanas são quase uma necessidade para a proteção de ecossistemas rurais. Por outro lado, é fundamental observar que as soluções tecnológicas para problemas ambientais são quase sempre geradas e implementadas nas cidades.

É importante entender que os problemas de produção e consumo das cidades se derivam de um padrão de civilização, e não da concentração de pessoas. Se a população mundial estivesse mais dispersa no espaço – mantendo os mesmos padrões de consumo –, ela inevitavelmente degradaria ainda mais. Atualmente, estima-se que as cidades, contendo a metade da população mundial, ocupam menos de 2,8% da superfície da terra. Portanto, a densidade demográfica é praticamente uma necessidade ecológica.

Evidentemente, isso não significa que qualquer tipo de concentração urbana é sustentável. Esta é uma outra questão que exige reflexão, pensamento proativo e visão. É preciso pensar urgentemente em formas de crescimento que sejam menos agressoras ao ambiente urbano, promover a densidade, reduzir o uso de energia, melhorar os transportes públicos, planejar a expansão territorial de forma mais sustentável, entre outras ações.

O que fazer? Assegurar o direito à cidade

No período moderno, a reação clássica de políticos e administradores frente ao crescimento urbano acelerado tem sido a de tentar impedi-lo, inibindo a migração para as cidades ou deixando que estas

se tornem inabitáveis – com a esperança de que isso vá desestimular o crescimento adicional. Tal conduta não funciona: as cidades continuam crescendo porque as pessoas sabem que, apesar das dificuldades encontradas, elas claramente apresentam maiores oportunidades. Portanto, é preciso desconstruir alguns dos equívocos que sustentam essa atitude de avestruz e que geram uma série de políticas inadequadas. Na verdade, a urbanização pode ser considerada, hoje, uma das grandes esperanças, a médio e longo prazos, para a redução da pobreza e a promoção da sustentabilidade.

Nesse sentido, é fundamental fomentar atitudes proativas para conviver com o crescimento urbano inevitável. Isso significa respeitar o direito da população à cidade. O processo de urbanização em curso pode ser muito positivo para o desenvolvimento social, econômico e ambiental dos países mais pobres, mas também pode levar ao caos social e ambiental. Tudo depende da governança. As vantagens de escala e proximidade, numa localidade urbana, deveriam permitir maior acesso a todos os serviços e amenidades sociais. Entretanto, muitos dos índices de saúde e bem-estar nos bairros mais pobres são similares aos de áreas rurais pobres. Essa discrepância entre o potencial e a realidade das cidades mostra claramente um problema de governança. A urbanização, por si só, favorece o crescimento econômico e o desenvolvimento social, mas este pode ser maior ou menor dependendo de decisões e processos que vão afetar a segurança, a habitação, a sustentabilidade, a qualidade de vida e, portanto, a carga de investimento e trabalho em determinadas cidades ou sociedades.

Uma melhor governança exige um planejamento proativo e participativo focalizado principalmente em dois aspectos: as necessidades da população mais pobre e o uso do espaço urbano. Prever as necessidades de moradia para a população mais pobre é o que permite evitar, em grande parte, a miséria das favelas. O uso apropriado do espaço é o que facilita o crescimento sustentável da cidade.

Não prestar atenção à questão da moradia para populações pobres é o principal fator que gera miséria nas cidades. A população pobre constitui uma parte preponderante, senão a maioria, da população urbana nos países em desenvolvimento. Entretanto, as cidades são organizadas, atualmente, para uma minoria. Planeja-se o transporte para uma minoria que usa carros, quando na realidade a grande necessidade é de transporte público. Planejam-se as demandas habitacionais de uma minoria enquanto a maioria tem que se virar como pode, morando nos lugares piores da cidade, naqueles terrenos que ninguém mais quer porque são afastados, perigosos, fétidos ou sujeitos a desastres naturais.

Os administradores urbanos costumam correr atrás do prejuízo, em vez de trabalhar com o dinamismo de um crescimento urbano inevitável. A ausência de uma visão voltada para o futuro, que aceita a urbanização como um aliado e que procura organizar o inevitável é uma constante nos países em desenvolvimento. O resultado desta falta de visão é que os pobres acabam se instalando onde podem, nos interstícios e nos buracos que a especulação imobiliária permite. Invariavelmente, estes são os piores lugares possíveis. Ora, ter uma moradia segura e um endereço fixo é o ponto de partida para que a pessoa possa aproveitar aquilo que a cidade tem a oferecer. Portanto, são necessárias políticas mais criativas e mais ousadas na questão da moradia, a fim de impedir que a miséria humana se multiplique nas cidades.

A outra questão é o uso do espaço e a sustentabilidade. O futuro ambiental do planeta depende, sem dúvida, de uma preocupação efetiva com o crescimento de cidades sustentáveis. As localidades urbanas oferecem as melhores condições de sustentabilidade a longo prazo, mas a realização deste potencial requer abordagens apropriadas que antecipem o crescimento urbano. A maneira como as cidades se expandem e utilizam recursos naturais tem um impacto

significativo. As cidades interagem com as mudanças ambientais globais não como agentes, mas sim enquanto vítimas. Minimizar as desvantagens e maximizar as vantagens requerem uma visão estratégica e uma atitude proativa de longo prazo.

O caminho da sustentabilidade futura é complexo, sem dúvida. As decisões que são tomadas hoje a respeito da localização de cidades, da orientação espacial do seu crescimento, da densidade, dos meios de transporte, do uso de energia, do suprimento de água e da disposição de dejetos vão afetar a sustentabilidade de longo prazo. Planejar esses domínios implica abrir mão da autonomia das entidades locais atomizadas que compartilham a administração de uma cidade e adotar o planejamento integrado de cidades-regiões. Implica também o melhor uso de informações geo-referenciadas, de dados demográficos, de imagens de satélite para orientar a expansão urbana de acordo com critérios ecológicos.

Portanto, preparar o futuro das cidades requer uma nova governança, baseada na aceitação da inevitabilidade do crescimento urbano e do direito à cidade, numa visão mais realista das necessidades da população que vai compor esta cidade. Atualmente, a barreira cultural e política contrária à urbanização gera uma falta de visão que é desastrosa para a cidade e para os seus habitantes. É paradoxal que essa visão antiurbana seja propagada somente por políticos e administradores que vivem em cidades! Tendo em vista a dimensão do crescimento urbano previsto, especialmente na Ásia e na África, urge uma mudança radical de mentalidade e de propostas para poder aproveitar as vantagens da urbanização para o desenvolvimento sustentável.

Referências

UNFPA. *Situação da população mundial 2007*: desencadeando o potencial do crescimento urbano. Nova Iorque: Fundo de População das Nações Unidas, 2007.

UNITED NATIONS. *World population policies 2005*. New York: United Nations, 2006a.

UNITED NATIONS. *World urbanization prospects*: the 2005 revision. New York: United Nations, 2006b.

A TRANSIÇÃO URBANA BRASILEIRA: TRAJETÓRIA, DIFICULDADES E LIÇÕES APRENDIDAS*

George Martine
Gordon McGranahan

O Brasil experimentou, na segunda metade do século 20, uma das mais aceleradas transições urbanas da história mundial. Esta transformou rapidamente um país rural e agrícola em um país urbano e metropolitano, no qual grande parte da população passou a morar em cidades grandes. Hoje, quase dois quintos da população total residem em uma cidade de pelo menos um milhão de habitantes. Julgado em termos do número e tamanho de cidades, do peso das cidades na geração do PIB e do desenvolvimento da rede urbana, pode-se dizer que a urbanização brasileira já atingiu um grau elevado de maturidade.

Apesar da precocidade dessa transição urbana, as cidades brasileiras ainda enfrentam desafios sociais, econômicos e ambientais pesados. Essa mutação abrupta não se processou de forma harmoniosa, tendo sido particularmente difícil para os contingentes mais pobres que, apesar de representar a parcela majoritária do crescimento urbano e um motor essencial do desenvolvimento nacional, raramente tiveram seu lugar contemplado na expansão urbana. Esse descaso com as necessidades do maior grupo social está na raiz dos grandes problemas sociais e ambientais que afligem as cidades brasileiras no século 21.

Este artigo argumenta que as dificuldades urbanas atuais refletem a confluência de dois fatores principais interligados: a desigualdade profundamente arraigada na sociedade brasileira e a incapacidade de prever, aceitar e planejar de forma antecipada o crescimento urbano maciço e inevitável. Pode-se dizer que a forte desigualdade que caracteriza até hoje a sociedade brasileira veio nos navios portugueses, os quais trouxeram a estratificação social característica do país colonizador, e foi logo fortalecida pelas sesmarias e pela adoção do sistema da escravatura. Através dos séculos, a desigualdade tem sido reproduzida e aprofundada pelas estruturas sociais e culturais que predominaram nos ciclos coloniais, imperiais, republicanos,

* Este artigo é baseado em trechos selecionados da publicação de Martine e McGranahan (2010), no qual pode ser encontrada uma discussão mais extensa destes e outros tópicos relacionados, assim como a bibliografia detalhada.

militares e democráticos, chegando a mostrar sinais de arrefecimento apenas nos últimos anos.

Profundamente arraigada na cultura e nas instituições, essa desigualdade tem contribuído para imunizar a sociedade contra o reconhecimento do direito à cidade da população de baixa renda e tem deprimido sua capacidade para apreciar a dimensão dos problemas enfrentados pelas massas populacionais que dinamizaram o crescimento urbano brasileiro. Essa aceitação implícita e, de certa forma, inconsciente da desigualdade e da pobreza também explica a lentidão dos políticos e planejadores para apreender e reagir à magnitude, velocidade e importância do crescimento urbano. Essa lentidão, por sua vez, impediu a adoção de atitudes proativas em relação à urbanização, facilitando assim a propagação da pobreza habitacional, da inadequação fiscal e da degradação ambiental que hoje marca tantas cidades brasileiras. Esses problemas têm dificultado o aproveitamento da urbanização precoce do país e a exploração do seu potencial para o desenvolvimento social e econômico do país.

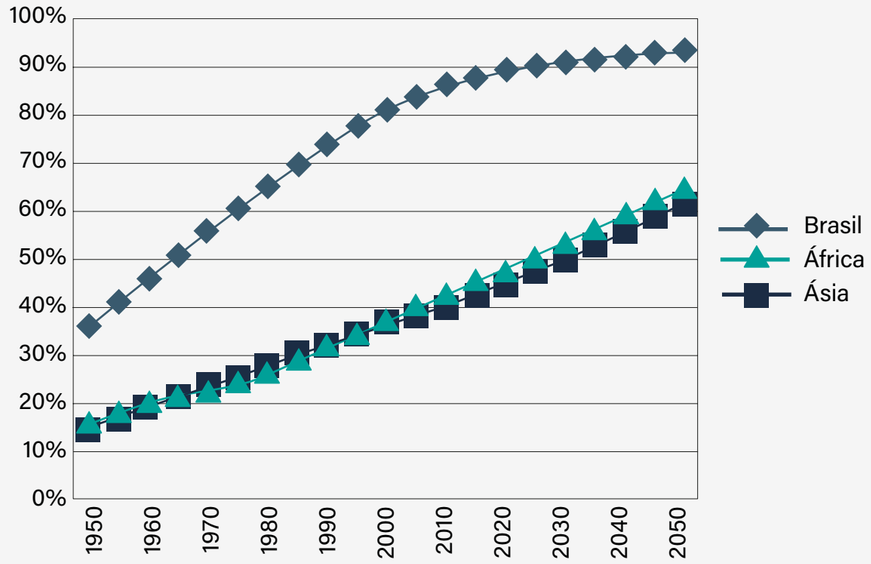
O atual trabalho visa analisar o crescimento urbano brasileiro no contexto do desenvolvimento nacional e extrair daí algumas lições práticas que possam servir para orientar as transições urbanas que estão se iniciando, com volumes populacionais muito maiores, nos países em desenvolvimento da Ásia e da África. Muito se poderia aprender da experiência brasileira para ajudar esses países a fazer uma transição urbana mais equitativa e menos comprometida pelos problemas que marcam a trajetória da urbanização brasileira.

As etapas da urbanização brasileira

Conforme pode ser observado no Gráfico 1, em 1950 o Brasil já tinha avançado para um nível de urbanização (i.e. - % da população total residindo em áreas urbanas) que somente hoje é apresentado pelos continentes da Ásia e da África. Por que essa disparidade temporal na trajetória da urbanização? Muitos países da África e da Ásia tinham cidades milenares enquanto o Brasil, na época da colonização portuguesa, era praticamente **tabula rasa** em termos de localidades urbanas. O território brasileiro nem sequer se beneficiava de grandes cidades legadas pelas civilizações indígenas, como ocorria em outros países da América Latina.

Por outro lado, os colonizadores portugueses também não tinham interesse na criação de uma sociedade urbana: as poucas cidades que foram construídas no litoral brasileiro, durante a época da colônia, serviam apenas para a defesa contra a invasão de outros colonizadores e como entrepostos para a exploração do interior nos diversos ciclos extrativos e agrícolas que presenciou o país. Além disso, a classe dominante era eminentemente rural e anti-urbana. Ou seja, durante todo o período da colônia e na maior parte do império, as cidades não eram componentes de uma rede urbana, mas eram pontos isolados no litoral, mais ligadas ao exterior do que a outras cidades, cada uma servindo ao seu *hinterland* específico.

GRÁFICO 1
Evolução do Nível de Urbanização, Brasil, África e Ásia, 1950-2050



Fonte: United Nations (2010a).

Embora não existam informações confiáveis referentes ao crescimento urbano brasileiro antes de 1940, estima-se que em 1872 – mais de três séculos e meio depois da chegada dos primeiros colonos – o Brasil tinha apenas dez localidades urbanas com uma população de pelo menos 20 mil habitantes. Destas dez cidades, apenas São Paulo não era localizada no litoral. Esta situação se modificou radicalmente a partir do início do ciclo econômico do café, no último quarto do século 19, período de grandes mudanças econômicas e sociais, tanto em nível nacional como internacional. Localizada principalmente no interior de São Paulo, a produção cafeeira teve que enfrentar a redução do influxo de mão de obra escrava e, logo em seguida, o fim da escravatura. Apoiado pelo governo, o estado recebeu um grande acervo de migrantes europeus: estima-se que entraram 4 milhões de imigrantes entre 1880 e 1930, 70% dos quais se estabeleceram no estado de São Paulo.

Na região cafeeira, acompanhando o processo de modernização da economia européia, introduziu-se a mecanização, o transporte ferroviário e outros avanços importantes nos processos de produção e comercialização. A melhoria das condições de vida, aliada às iniciativas de saneamento e de saúde pública reduziram a mortalidade e começaram a aumentar as taxas de crescimento vegetativo. A criação do trabalho assalariado atraiu migrantes nacionais e internacionais, gerando mudanças significativas no perfil da mão de obra. Por sua vez, a existência de uma massa de trabalhadores assalariados deu origem a um mercado interno e à comercialização da produção de alimentos.

Desta forma, observa-se que a economia brasileira, assim como a de outros países da América Latina, passou por um período de forte crescimento econômico e demográfico no final do século 19 e nas primeiras décadas do século 20. Essa coincidência da expansão demográfica e econômica, mostrada na Tabela 1, está na raiz da rápida urbanização experimentada pela região latino-americana, explicando, pelo menos em parte, a precocidade do processo urbano nesta região. Em comparação, a África e a Ásia somente experimentaram esses surtos econômicos e demográficos coincidentes muito mais tarde, durante o século 20.

TABELA 1
Crescimento Anual da População e do PIB na Ásia (Menos o Japão), África, América Latina e Brasil, em Perídos Selecionados entre 1500 e 1998

Região/País	Período					
	1500-1820	1820-1870	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1998
	Crescimento Anual da População					
Ásia (Excluido Japão)	0.29	0.15	0.55	0.92	2.19	1,86
África	0.15	0.40	0.75	1.65	2.33	2.73
América Latina	0.06	1.27	1.64	1.97	2.73	2.01
Brasil	0.47	1.65	2.18	2.62	1.81	1.04
	Crescimento Anual do PIB					
Ásia (Excluido Japão)	0.29	0.03	0.94	0.90	5.18	5.46
África	0.16	0.52	1.40	2.69	4.45	2.74
América Latina	0.21	1.37	3.48	3.43	5.33	3.02
Brasil	0.62	1.95	3.13	5.72	2.09	1.57

Fonte: Maddison (2001).
Notas: Tabelas 3-1a e 2.14, p.126 e 174.

Este período de forte crescimento econômico e urbano no Brasil em torno da produção cafeeira foi abruptamente interrompido pela quebra da bolsa de valores norte-americana, em 1929, e pela consequente crise econômica global. O baque súbito nos preços dos produtos agrícolas brasileiros e o tamanho da dívida externa contraída durante a alta da economia cafeeira obrigaram o Brasil a voltar-se para o mercado interno e a empreender uma nova organização econômica, desta vez estruturada em torno à industrialização via a substituição de importações. A necessidade de integrar os diversos mercados regionais a essa nova realidade econômica incitou o governo a promover melhorias nos sistemas de transporte e comunicação. A combinação dessas mudanças provocou também dois tipos de migração que iriam persistir lado a lado durante meio século a partir de 1930: a ocupação das fronteiras agrícolas (Paraná, Centro-Oeste e Amazônia) e a migração de áreas rurais para áreas urbanas. A continuação da queda da mortalidade e o aumento do crescimento vegetativo contribuíram fortemente para alimentar esses dois fluxos durante várias décadas. A evolução notável dessa base do crescimento vegetativo pode ser observada na Tabela 2.

TABELA 2
Taxas Brutas de Natalidade e Mortalidade (por mil), Brasil 1872 a 1960

Período	Taxa Bruta de Natalidade	Taxa Bruta de Mortalidade
1872-1890	46,5	30,2
1890-1900	46,0	27,8
1900-1920	45,0	26,4
1920-1940	44,0	25,3
1940-1950	43,5	19,7
1950-1960	44,0	15,0

Fonte: Fundação IBGE (2003).

Os movimentos rural-urbanos foram adicionalmente estimulados pela intensificação da industrialização decorrente da Segunda Guerra Mundial. Apoiado também no aumento do crescimento vegetativo, o número de cidades e a proporção da população residente em localidades urbanas cresceram rapidamente, conforme mostrado na Tabela 3.

TABELA 3
Número de Cidades e Distribuição da População Urbana* Por Tamanho de Cidade, Brasil 1940-2000

Tamanho de cidade (000s)	Número de cidades							% da População Urbana						
	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
20-50	31	51	92	148	238	354	414	11.2	12.0	12.7	11.7	11.6	12.9	11.0
50-100	11	18	28	43	71	114	131	9.8	9.9	8.9	7.6	7.4	9.2	7.8
100-500	8	9	19	37	60	72	82	26.0	20.1	14.0	16.7	19.4	18.2	16.1
500+	3	4	8	11	14	20	33	54.1	58.0	64.4	63.9	61.6	59.7	65.0
Total	53	82	147	239	383	580	660	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Fundação IBGE (1940-2000).
Nota: *'Urbano' nessa tabela se refere a localidades de 20.000 ou + habitantes; 'rural' inclui o resto da população.

O processo de industrialização via a substituição de importações foi favorecido pelo governo federal ao longo de diversas administrações seguidas e, com isso, cresceu o parque industrial e se fortaleceram os mecanismos de integração nacional. Quando o governo militar, que tomou o poder em 1964, adotou um modelo de modernização agrícola conservador que visava aumentar a produtividade sem alterar a estrutura social predominante, utilizando para isso o crédito subsidiado, os pequenos produtores de todo tipo foram expulsos do campo em grandes números, provocando uma aceleração da migração rural-urbana, conforme mostrado na Tabela 4.

TABELA 4
Estimativas da Migração Rural-Urbana Líquida (em milhões), Por Sexo, Brasil 1940-2000

Sexo	1940-1950*	1950-1960*	1960-1970#	1970-1980#	1980-1990°	1990-2000°
Homens	Na	Na	6.6	8.6	4.0	4.3
Mulheres	Na	Na	7.0	8.8	5.2	5.2
Total	3.0	7.0	13.6	17.4	9.2	9.5
Migrantes Rural-Urbanos como % da População Rural no Início da Década	10%	21%	35%	42%	24%	27%

Fonte: Calculado com base nos dados dos diversos Censos Demográficos da Fundação IBGE.
* Martine (1987, p.60-61).
# Carvalho e Garcia (2002), tabelas 92, 185 e 284.
° Rodriguez e Busso (2009, p.120).

Uma das características mais marcantes do processo de urbanização ao longo do período 1930-80 foi à concentração progressiva da população urbana em cidades cada vez maiores. A Tabela 3 mostra que o número de localidades com mais de 20 mil habitantes aumentou regular e significativamente de 53 em 1940 para 660 em 2000. A grande maioria das novas cidades eram, evidentemente, pequenas ao entrar no rol de "cidades", mas as grandes cidades sempre apresentaram o maior incremento absoluto de população. Apenas 5% das cidades tinham uma população de 500 mil ou mais; entretanto, essas cidades contabilizavam sempre a grande maioria de todos os habitantes urbanos, com parcelas que variavam entre 54 e 60% do total. A maioria destas pessoas residia, na realidade, em cidades de mais de um milhão de habitantes. No ano 2000, 54,4% da população que vivia em localidades de mais de 20 mil habitantes residia em uma cidade de pelo menos um milhão de habitantes.

Portanto, o período 1930-80 foi marcado por um processo constante de crescimento urbano e de concentração da população em cidades cada vez maiores. Esse processo era movido por diferentes etapas do processo de desenvolvimento nacional e nutrido pelo crescimento demográfico que alimentava o estoque de migrantes-em-potencial nas áreas rurais, assim como o crescimento vegetativo da população residente nas próprias cidades.

Entretanto, depois de meio século de urbanização concentradora, o Censo Demográfico de 1991 revelou uma interrupção significativa dessa tendência que parecia, até então, inexorável. Assim, a taxa de crescimento urbano caiu de 4,2% a.a. na década de 70 para 2,6% na de 80. Todas as categorias de tamanho de cidades sofreram uma redução, mas a queda foi mais significativa nas cidades metropolitanas. Na década de 70, elas tinham se responsabilizado por 41% de todo o crescimento urbano nacional; na de 80, essa proporção caiu para 30%. O ritmo frenético de urbanização e de metropolização que tinha perdurado ao longo de meio século, para surpresa de todos, havia sido finalmente interrompido. Essa queda na velocidade do crescimento e da concentração urbana persistiu também durante a década de 90.

Entre os diversos fatores que podem ter contribuído para essa mudança no padrão de urbanização brasileiro, três merecem ser destacados: a queda acelerada da fecundidade, a crise econômica que assolou a região na década de 80 e em parte da década de 90, e a culminação de um processo natural de desconcentração da atividade produtiva.

Até meados da década de 60, o Brasil apresentava níveis elevados de fecundidade, responsáveis pelo crescimento demográfico acelerado do país durante várias décadas. Entretanto, a própria urbanização liderou e dinamizou uma série de fatores conducentes à redução do número de filhos. Nas cidades, as pessoas já não viam a prole numerosa como uma vantagem; ao contrário, representavam um ônus adicional nas condições de habitação urbanas precárias e, frequentemente, um entrave a suas aspirações de melhoria social e econômica. Diversas políticas modernizadoras adotadas pelo governo militar – nas áreas de saúde, previdência e comunicações – combinaram com a disponibilidade de métodos anti-natalistas mais efetivos (principalmente a esterilização) para provocar a aceleração dessa tendência. O fato é que a fecundidade brasileira teve uma queda vertiginosa de 6,3 para 1.8 (bem abaixo do nível de reposição) em apenas 40 anos. Essa redução diminuiu tanto o estoque de migrantes-em-potencial nas áreas rurais como o ritmo de crescimento vegetativo da população residente nas cidades.

O segundo fator importante na redução do processo de concentração e metropolização foi a crise econômica que assolou o país em seguida ao choque do petróleo que acompanhou a Guerra do Yom Kippur. Os juros internacionais geraram uma dívida externa galopante, a produção industrial sofreu um forte retrocesso e, pela primeira vez na história moderna brasileira, o PIB chegou a ser negativo. Sucederam-se planos e programas de estabilização, assim como ministros de finanças, mas nada impediu que a "Década Perdida" avançasse para a década de 90.

Os problemas econômicos acabaram gerando outras mudanças de grande significado – o fim da ditadura militar e a re-introdução da democracia, o fim do ciclo de industrialização via substituição de importações, a privatização de várias grandes empresas nacionais, a abertura da economia e a redução do papel do Estado, incluindo o planejamento de longo prazo.

Mas o impacto mais importante para o processo de concentração urbana foi o aumento do desemprego e da pobreza. As maiores cidades foram as mais afetadas, especialmente nos setores de indústria e construção. O setor formal foi o mais penalizado, resultando numa expansão acelerada do setor informal. A redução das oportunidades econômicas nas grandes cidades chegou a inverter os fluxos migratórios tradicionais, gerando assim fortes correntes de migração de retorno, e até as primeiras correntes importantes de emigração para o exterior. Nesse contexto, as cidades não-metropolitanas registraram ganhos importantes, resultando em taxas de crescimento maiores nessas cidades.

Antes mesmo de estourar essa crise econômica, o Brasil já havia iniciado um processo de desconcentração da produção industrial a partir do seu centro principal, em São Paulo. Este processo se acelerou na década de 80 e, como resultado, a participação do Estado de São Paulo na produção industrial nacional baixou de 43% em 1970 para 25% em 2000. Visto em retrospecto, essas mudanças refletiam uma tendência bastante previsível, particularmente quando se considera os esforços feitos por diversos governos para integrar as diferentes regiões do país via incentivos fiscais e outros investimentos governamentais. Os próprios empresários aproveitavam essas iniciativas para desconcentrar suas atividades, fugir dos problemas que se acumulavam na grande metrópole e explorar novos mercados. Contudo, a Região Metropolitana de São Paulo permaneceu como a capital dos serviços administrativos, financeiros, educacionais e culturais modernos do país. Assim, o perímetro do polo dominante foi expandido mais do que desconcentrado. Inclusive, grande parte da desconcentração econômica ocorreu para cidades relativamente próximas, no próprio estado de São Paulo.

Por outro lado, o processo de desconcentração relativo observado nas décadas de 80 e 90 não deve ofuscar a continuação do predomínio das grandes metrópoles no cenário urbano nacional. Mesmo nessas duas décadas de crescimento reduzido, as nove Regiões Metropolitanas tiveram um aumento populacional absoluto maior que o aumento verificado nas próximas 52 cidades juntas, conforme mostra a Tabela 5. Vale observar também que o arrefecimento do crescimento metropolitano foi basicamente um fenômeno de estagnação nos municípios-núcleos, pois as periferias das grandes metrópoles continuaram crescendo num ritmo acelerado. Esses subúrbios continuam atraindo migrantes de baixa renda até hoje, inclusive vindo de outras áreas da própria cidade. Não surpreende o fato de que as periferias concentram os maiores problemas de favelização, assentamentos informais, infra-estrutura precária, conflitos ambientais, desorganização social e violência. Na média, a população das periferias das nove Regiões Metropolitanas tem uma renda equivalente a 56% da renda dos habitantes do município núcleo.

TABELA 5
Crescimento Absoluto e Relativo das Regiões Metropolitanas e Outras Aglomerações Urbanas, Brasil 1980-1991 e 1991-2000

Tipo de Grande Concentração Urbana	Taxa de Crescimento Anual		Incremento Absoluto (em 000s)	
	1980-1991	1991-2000	1980-1991	1991-2000
Regiões Metropolitanas (9)	2,00	1,99	8.387	8.290
Núcleos das RMs	1,36	1,10	3.612	2.693
Periferia das RMs	2,79	3,68	4.775	5.597
Outras Aglomerações Metropolitanas (17)	3,31	2,79	3.942	3.675
Outras Aglomerações Não-Metropolitanas (35)	3,21	2,33	4.367	3.435

Fonte: Fundação IBGE apud Baeninger (2004) tabela 2 e Torres (2002) tabela 1, p.149.

A análise do processo e das etapas da urbanização brasileira confirma o fato de que o país tem chegado a certo nível de maturidade na sua transição urbana. A maioria da sua população vive em cidades grandes que compõem uma rede urbana extensa e diversificada. São cidades que já não crescem a ritmos alucinados, mas que geram 90% do PIB nacional. No contexto da economia mundial globalizada, na qual as cidades, especialmente as maiores, levam uma vantagem competitiva, essa concentração deveria representar um ganho comparativo importante. Entretanto, essa vantagem pode estar sendo prejudicada pelas dificuldades sociais e ambientais que caracterizam muitas cidades brasileiras, conforme será visto no próximo segmento.

O descaso com a habitação popular e os problemas sociais e ambientais

Os problemas sociais e ambientais das cidades brasileiras estão nitidamente interligados. Ambos têm suas origens na mesma raíz – a falta de uma atitude proativa e realista com relação ao crescimento urbano e o descaso com os problemas do maior grupo social, isto é, a população de baixa renda. O crescimento urbano rápido, na falta de uma orientação espacial e de um manejo ambiental adequado, acentua a degradação de recursos naturais de terra, água e vegetação. A falta de serviços básicos nos assentamentos urbanos contribui para problemas de saúde ambiental, particularmente aqueles ligados à água e ao saneamento.

A maioria da população de baixa renda no Brasil vive em lugares e moradias inadequados devido à ausência de medidas apropriadas para preparar e acomodar o crescimento urbano. Esse descaso caracteriza a expansão urbana do último século e ainda persiste nos dias de hoje. Apesar de muitas décadas de crescimento rápido e da proliferação de favelas em quase todas as cidades, os assentamentos informais têm sido tratados como problemas transitórios de ordem pública, os quais precisam ser eliminados ou que vão desaparecer sozinhos com o "desenvolvimento". Na maioria dos casos, o

poder público somente se intromete para tentar impedir esse crescimento. Muitos anos depois, porém, são frequentemente geradas pressões para tentar "resolver" esse cancro e/ou para angariar os votos da população que vive nele. Essas atitudes são coerentes com as normas e valores de uma sociedade desigual que, historicamente, raramente tem priorizado as necessidades e os problemas de sua população mais pobre.

O Brasil tem uma longa história de fascínio com planos diretores urbanos, desde o famoso Plano Agache encomendado pela Prefeitura do Rio de Janeiro no início do século 20. Na prática, porém, o ritmo do crescimento urbano no último século sempre ultrapassou qualquer planejamento efetivo do uso do espaço ou do solo. Parte do problema reside na oposição ideológica e política tradicional ao crescimento urbano. As iniciativas governamentais, seja em nível federal, seja em nível estadual ou local, sempre tenderam a retardar ou impedir o crescimento urbano em vez de ordená-lo. É muito interessante observar na última pesquisa realizada pela Divisão de População da ONU a respeito das atitudes políticas do governo federal a respeito da distribuição espacial da população, o Brasil respondeu que gostaria de ver uma mudança "major" nesse particular, incluindo uma redução da migração rural-urbana e da migração para aglomerações urbanas (UNITED NATIONS, 2010b). Tais atitudes, num país que já tem mais de 80% da sua população residente em áreas urbanas e quase dois quintos em cidades de mais de um milhão de habitantes, não somente surpreendem, mas refletem também um anti- urbanismo muito arraigado e superado pelos fatos.

Essa atitude se reflete concretamente em ações pouco condizentes com o respeito do direito à cidade em nível local. Estudos recentes sugerem que, em muitos lugares, a ausência de uma atitude proativa em relação às necessidades de moradia dos pobres representa muito mais que apatia. Tem sido parte de um esforço explícito e sistemático por parte de tomadores de decisão locais para obstruir o assentamento e a permanência de pobres, especialmente migrantes, nas suas cidades. Nesta linha, diversos municípios têm adotado a prática de dificultar o acesso à compra de lotes, inclusive impondo regulamentos utópicos e irrealistas com relação ao tamanho mínimo do lote, com a clara intenção de afastar compradores de baixa renda. Outras medidas como recusar o acesso à água, saneamento, transporte e outros serviços são utilizadas para impedir a vinda de migrantes e o crescimento urbano (FELER; HENDERSON, 2008).

Esse tipo de iniciativa de parte do poder público local tem implicações que extrapolam os seus efeitos imediatos sobre a migração. No curto prazo, os pobres têm que "se virar" para encontrar um espaço para morar: na melhor das hipóteses a população de baixa renda é obrigada a comprar terrenos a preços mais elevados de provedores "informais." Os outros menos afortunados estabelecem suas residências precárias em lugares ilegais, inadequados ou perigosos como em áreas de proteção ambiental, encostas de morros, terrenos contaminados ou à beira de rios, sempre sujeitos à instabilidade ou ao despejo e vulnerável ás intempéries climáticas. A falta de uma moradia fixa num lugar adequado está na raiz da incapacidade de se beneficiar de tudo que a cidade pode oferecer em termos de emprego, serviços e bem-estar.

Práticas como essas que limitam a acesso da população mais pobre à cidade infringem os direitos básicos desse grupo, mas também têm outras implicações notáveis de maior alcance. Favorecem o crescimento de bairros marginalizados e insalubres em qualquer parte da cidade. Isto contribui para a vulnerabilidade e para a multiplicação de ambientes insalubres, ao mesmo tempo que favorece a desorganização social e a criminalidade. Também contribui para a degradação ambiental e está na raiz das grandes calamidades públicas. Tudo isto afeta a capacidade da cidade para competir por investimentos

e, portanto, acaba reduzindo a geração de emprego e a base fiscal nessa localidade.

Nas condições da economia globalizada, a geração de um clima de investimento estável é tão importante a nível local quanto nacional. Nas cidades, a qualidade da infra-estrutura, as amenidades sociais e culturais e a existência de um ambiente institucional que demonstra interesse nos direitos dos seus cidadãos são características que afetam as decisões de investidores. Essas condições dificilmente serão percebidas em cidades que deixam de considerar as necessidades do seu maior grupo social, ou pior, que tomam medidas explícitas para excluir certos segmentos da população.

Quando os tomadores de decisão nessas cidades finalmente resolvem tentar torná-las mais habitáveis e prósperas, descobrem que têm muitas dificuldades para atrair investimentos e gerar emprego. Descobrem também que o esforço de oferecer serviços e infra-estrutura para essas populações pobres, depois de instalados esses bairros informais e favelas, tem um custo social e econômico muito mais elevado do que se tivesse sido tomada uma atitude proativa, preparando-se para o crescimento inevitável e proporcionando condições decentes às pessoas que queriam se instalar na cidade. Vale observar que oferecer condições dignas não significa "dar" uma moradia, pois existem diversas formas de fazer com que os custos de oferecer um assentamento digno sejam ressarcidos ao longo do tempo pelo poder público. A compra parcelada do terreno e a segurança da propriedade incentiva investimentos dos próprios moradores que acabam valorizando suas casas, seu bairro e a própria cidade.

Para reverter as tendências atuais que favorecem a continuada expansão de setores informais, teriam que ser adotadas duas iniciativas que são difíceis de implementar numa sociedade marcada pelo privilégio e pela desigualdade e na qual se trata os bairros pobres como cancros que deverão desaparecer por si mesmos. Primeiro, teriam que ser abolidas essas medidas que discriminam explicitamente contra o assentamento de populações mais pobres. Ao mesmo tempo, os mercados de terra distorcidos que caracterizam as áreas urbanas teriam que ser regulados e a população pobre protegida de maneira positiva contra as práticas abusivas de especuladores imobiliários e de empresários do setor informal. Segundo e ainda mais importante, o setor público precisaria tomar uma atitude proativa em relação às necessidades futuras de solo urbano para a população mais pobre. A maioria das cidades dispõe de terras aptas que estão sendo mantidas em reserva por especuladores. Medidas enérgicas teriam que ser tomadas para taxar essas propriedades especulativas e viabilizar a sua integração no mercado formal.

Em suma, muitos dos problemas ambientais enfrentados pelas cidades brasileiras são intimamente ligados com questões sociais e os dois têm suas origens na falta de uma postura proativa da sociedade brasileira e do poder público com relação ao crescimento urbano. Dentro desta atitude, o descaso com as dificuldades do grupo social maior – a população de baixa renda – reflete uma tolerância secular com a desigualdade. Ou seja, trata-se de uma falta de visão técnica para lidar com uma das mais transcendentes transformações da história brasileira, conjugado a uma cegueira política derivada de uma estrutura social focada nos interesses dos ricos e poderosos, a qual impede enxergar os males causados por essa ausência de proposta coerente para o crescimento urbano inevitável. O êxito de uma cidade depende de uma governança moderna, capaz de lidar efetivamente com o crescimento e gerando um ambiente social mais atrativo. Ponto de partida para esse êxito é saber lidar de maneira positiva com o crescimento populacional e a integração produtiva de diferentes setores na sociedade urbana.

Considerações finais

A urbanização e o crescimento urbano acelerado podem ser vistos como os processos de maior influência na determinação das condições econômicas, sociais e ambientais dos países em desenvolvimento no século 21. A escala do crescimento urbano nesses países, particularmente na Ásia e na África, não tem precedentes na história da humanidade. A maneira em que a concentração populacional vai se realizar nas próximas décadas vai afetar diretamente o desenvolvimento, a pobreza e as condições ambientais desses países e, por último, do mundo todo.

Até o atual momento, a maioria dos tomadores de decisão têm se limitado a reagir ao crescimento urbano, inclusive de forma negativa, em vez de preparar-se para essa transformação inevitável. Dada a escala das mudanças em curso, a dinâmica social e econômica dos processos urbanos e a dimensão de suas consequências, este tipo de laissez-faire é um convite para um desastre monumental. Bem orientado, dentro de uma governança mais efetiva, a urbanização pode ser uma força importante na redução da pobreza, na estabilização do crescimento populacional e no forjamento de um futuro ambiental mais seguro. Mas se essa transformação for deixada na mão das forças do mercado e da especulação imobiliária, dentro de um contexto de desigualdade política e social, ela vai avolumar a pobreza, multiplicar as favelas e aumentar a degradação ambiental num ritmo nunca visto anteriormente.

A experiência da urbanização brasileira pode oferecer lições importantes que podem ser aproveitadas por outros países que se encontram atualmente numa fase menos avançada de sua transição urbana. Essas lições são particularmente cruciais tendo em vista a magnitude do crescimento urbano que está por vir na África e na Ásia. Habitualmente, a primeira reação de políticos e administradores urbanos é de tentar impedir ou retardar o crescimento urbano, criando obstáculos para a chegada de migrantes. A história mostra que essas tentativas não funcionam. Primeiro porque os migrantes continuam vindo, sabendo que suas possibilidades de melhorar de vida tendem a ser melhores nas cidades Segundo, porque a parcela maior do crescimento urbano advém, cada vez mais, do crescimento vegetativo das próprias cidades e não da migração.

Os líderes dos países que estão iniciando sua transição urbana deveriam abraçar as potencialidades da urbanização e planejar estrategicamente o crescimento urbano inevitável, em vez de tentar impedi-lo como têm feito muitos políticos e administradores brasileiros. Aceitar que a população mais pobre tem o direito à cidade é um primeiro passo crítico. O próximo passo exige a formulação de uma visão estratégica sobre o uso sustentável do espaço para orientar a expansão urbana. É muito importante prever e orientar a expansão espacial da cidade, de modo a reduzir a depredação do capital ambiental, evitar desastres naturais e garantir a qualidade de vida da população.

Dentro desta visão, é essencial prever as necessidades de solo e moradia para a população de baixa renda. A maneira mais eficaz de conseguir isso é de prever e oferecer, dentro de um plano economicamente sustentável que inclui o financiamento de lotes adequadas, a provisão de serviços básicos para essa população assim como a taxação da especulação imobiliária. Esse planejamento proativo – que deve ser feito também com a participação dos interessados – é, reconhecidamente, muito menos custoso, em termos sociais e econômicos, que as tentativas de consertar assentamentos informais já instalados e dotá-los de serviços e infra-estrutura básica. Essa atitude proativa é parte essencial de uma boa governança e termina beneficiando a própria cidade, melhorando a vivência dos seus moradores e aumentando a sua prosperidade.

Referências

BAENINGER, R. Interiorização da migração em São Paulo: novas territorialidades e novos desafios teóricos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2004, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2004.

CARVALHO, J. A. M.; GARCIA, R. **Estimativas decenais e qüinqüenais de saldos migratórios e taxas líquidas de migração do Brasil**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2002. (Documento de Trabalho).

FELER, L.; HENDERSON, J. V. Exclusionary policies in urban development: how under- servicing of migrant households affects the growth and composition of Brazilian cities. **Working Paper 14136**, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2008. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w 14136.pdf>. Acesso em: 06 feb. 2010.

FUNDAÇÃO IBGE. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **Censos Demográficos 1940-2000**. Rio de Janeiro, 1940-2000.

MADDISON, A. **The world economy**: a millennial perspective. Paris: Development Centre of the Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2001.

MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G. **'Brazil's early urban transition**: what can it teach urbanizing countries? London: IIED, 2010. (Series Urbanization and Emerging Population Issues). Disponível em: <http://www.iied.org/pubs/display.php?o= 10585IIED>.

_____. Exodo rural, concentração urbana e fronteira agrícola. In: _____; GARCIA, R. (Ed.). **Os impactos sociais da modernização agrícola**. Rio de Janeiro: Editora Caetes/Hucitec, 1987.

RODRIGUEZ, J.; BUSSO, G. **Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005**. Santiago de Chile: ECLAC/CELADE, 2009.

TORRES, H. Migration and the environment: a view from Brazilian metropolitan areas. In: HOGAN, D. J.; BERQUÓ, E.; COSTA, H. S. M. (Ed.). **Population and environment in Brazil**: Rio + 10. Campinas: CNPD/ABEP/NEPO, 2002.

UNITED NATIONS. **World urbanization prospects, 2009**. New York: DESA, Population Division, 2010a.

_____. **World Population Policies, 2009**. New York: DESA, Population Division, 2010b.

EPÍLOGO

Nas últimas décadas, a literatura brasileira sobre as migrações internas tem evoluído de forma expressiva, em termos de diversidade, amplitude e sofisticação. Espero que os trabalhos disponibilizados aqui, ao relatarem contextos e análises das relações históricas entre poder público, mercado e distribuição espacial da população, possam oferecer elementos úteis para essa riquíssima produção.

Minha longa caminhada neste terreno tomou muitos caminhos complementares. As temáticas, as abordagens e as preocupações políticas dos meus estudos foram se evolvendo numa trajetória que incluiu: composição do crescimento urbano; evolução das migrações e do crescimento urbano; marginalidade urbana; definição de uma política migratória e explicação do seu fracasso; emprego e êxodo rural na modernização agrícola; fronteira agrícola e colonização amazônica; desconcentração industrial e demográfica; (des)metropolização, periferização e globalização; urbanização e meio ambiente; políticas de urbanização; e, finalmente, o papel da urbanização no desenvolvimento.

Existem, evidentemente, superposições entre estas áreas temáticas e repetições entre os textos que escrevi ao longo do tempo. Assim mesmo, acredito que cada nova etapa desta jornada tenha agregado elementos que ajudaram a compreender um pouco melhor a interação entre estes diferentes processos e, dessa maneira, a formular uma visão mais coerente do conjunto. Mas não tenho a pretensão de que mesmo estas observações mais "maduras" sejam consideradas definitivas. A realidade é dinâmica e espero apenas que estes trabalhos abram caminhos para novas perspectivas e estudos sobre estas questões.

Por formação e índole, sempre tive interesse na relação entre pesquisa, ciência e poder em diferentes perspectivas ideológicas e contextos políticos.[78] Ao rever esta produção, observo que travei, ao longo da minha carreira, um debate permanente nas entrelinhas entre estado, mercado e dinâmica populacional. Sem dúvida, as minhas perspectivas neste debate foram se ajustando aos contextos históricos e às enormes transformações políticas, econômicas, sociais, demográficas e ambientais que ocorreram em nível nacional e internacional ao longo do último meio século. Keynesianismo, ditadura, tecnocracia, multilateralismo, crise econômica, liberalismo, glasnost, globalização e nacionalismo, *inter alia,* se sucederam e se entrelaçaram, enquanto ocorriam transformações extraordinárias em todos os níveis da tecnologia, da economia, da dinâmica demográfica, da organização social e da percepção ambiental. Seria ingenuidade negar estas influências. Por exemplo, posso ter acreditado demais na capacidade do Estado enquanto trabalhava na formulação de uma política de migração e, por outro lado, confiado demais no império do mercado na década de 90 quando refletia sobre a situação aparentemente privilegiada do sistema urbano brasileiro no contexto da globalização, ou escrevia outros textos (não citados aqui) sobre desenvolvimento e meio ambiente.

No meio destas transformações, porém, foi possível manter determinadas atitudes, dentro de uma preocupação mais difusa com igualdade e justiça. Confrontei, inter alia, o viés sistemático contrário à migração e urbanização, em níveis nacional e internacional, assim como a modernização conservadora da agricultura e a ocupação indevida da Amazônia. Evidentemente, os resultados concretos destes esforços para conjugar pesquisa social e políticas públicas foram modestos. A ideologia anticoncentração persistiu e teve efeitos desastrosos na conformação da problemática urbana e, indiretamente, na situação ambiental brasileira. Hoje, perduram tanto atitudes negativas e negligentes que geram condições sociais e ambientais deploráveis nas áreas urbanas, como abordagens cada vez mais predatórias no uso dos solos e recursos naturais nacionais.

Por outro lado, lamento ter demorado a entender a necessidade de uma preparação explícita para o crescimento urbano brasileiro. Só mais tarde, especialmente no contexto internacional, passei a promover intensamente a necessidade de atitudes proativas para viabilizar uma absorção positiva dos novos contingentes urbanos. Não quero dizer que um despertar antecipado meu nesta questão tivesse alterado a trajetória da urbanização brasileira, mas teria, certamente, aliviado minha consciência toda vez que presencio as enormes calamidades "naturais" causadas pela instalação de habitações e bairros em localidades inadequadas e altamente vulneráveis.

Refletindo especificamente sobre minha experiência em instituições governamentais e multilaterais, reconheço que a oportunidade de se ter um impacto *direto e imediato* nas políticas públicas é relativamente limitada. Isso pode ser particularmente complicado em relação à redistribuição espacial da população porque esta reflete, em última instância, um conjunto de processos estruturais determinados por interesses, ideologias, decisões – enfim – "modelos" políticos. Entretanto, a minha sensação é que as boas ideias, baseadas em análises sólidas, geralmente acabam reaparecendo, mesmo que seja com formatos, atores e *timings* imprevistos.

O importante é entender que as decisões públicas que podem gerar efeitos positivos para a população se fundamentam em informações adequadas e responsáveis, capazes de mobilizar segmentos da sociedade e, consequentemente, estimular a vontade política. Por isso, continuo valorizando o papel e o potencial da pesquisa social. Como C. Wright Mills, acredito que o cientista social tem a

[78] Tratei intensivamente deste tema em: MARTINE, G. Colonización y expansión de la frontera agrícola em Brasil: evaluación y evaluaciones (op.cit.).
Ver também: MARTINE, G.; FARIA, V. E. Contexto social da política e da pesquisa em população no Brasil. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 3, n. 1, p. 1-24, 1986. Disponível em: https://rebep.org.br/revista/article/view/610.

responsabilidade não só de analisar, mas também de tentar influenciar os processos sociais. Isso é particularmente essencial numa conjuntura histórica em que a manipulação da desinformação se propaga intensamente. No mínimo, é fundamental contribuir para a análise crítica de propostas políticas centrais e esclarecer quem se beneficia e quem perde com determinadas decisões. Espero que os trabalhos e as ponderações apresentados neste *e-book* sugiram algumas trilhas que a atual geração de pesquisadores possa ampliar e, dessa forma, ajudar a escorar iniciativas públicas mais equitativas e sustentáveis.

REFERÊNCIAS

Listagem e Conteúdo de Notas

1. UNITED NATIONS. Population Division. *The determinants and consequences of population trends*: new summary of findings on interaction of demographic, economic and social factors. New York, 1973. (Population Studies n. 50 for the UN Department of Economic and Social Affairs). https://www.un.org/development/desa/pd/es/node/3006
2. DOXIADIS ASSOCIATES. *Guanabara, a plan for urban development*. Rio de Janeiro: CEDUG, 1965.
3. MARTINE, G. *Internal migration and its consequences*: the case of Guanabara State. 281 p. PhD Thesis. Brown University. University Microfilms, Inc. Ann Arbor, Michigan, 1969. A bibliografia pode interessar a historiadores, disponível em: https://drive.google.com/file/d/1cuHyGc-8IkInTBOt04qrNR18gbDlUEM3/view?usp=sharing
4. Ibidem, p. 203.
5. Ibidem, p. 273.
6. WELLER, R.; MACISCO, J.; MARTINE, G. The relative importance of the components of urban growth in Latin America. *Demography*, v. 8, n. 2, p. 225-232, 1971. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1zISQIJfuluGZECo2njksDCMemomAwb_H/view?usp=sharing
7. MARTINE, G. Migration, natural increase and city growth in Rio de Janeiro. *International Migration Review*, v. 6, n. 2, p. 200-215, 1972. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1qHyoloiz3rYmck2JkcxxWCqkDvrq4Lnu/view?usp=sharing
8. MARTINE, G. Migrant fertility adjustment and urban growth in Latin America. *International Migration Review*, v. 9, n. 2, p. 177-190, 1974. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1vl8FfBp76_xOwFdMTnf_7QoGkbQ6IrAy/view?usp=sharing
9. MARTINE, G. *Formación de la família y marginalidad en Rio de Janeiro*. Santiago, Chile: Celade/Ecla, 1975. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7810/S7500686_es.pdf;sequence=1
10. MARTINE, G. *Internal migration in Brazil, 1890-1970*. ECLA, Social Affairs Division, May 1971. Disponível em: http://hdl.handle.net/11362/34768

REFERÊNCIAS

11. MARTINE, G.; PELAEZ, C. Urbanization trends in Brazil, 1940-1970. ECLA, Social Affairs Division.. April, 1941. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1UP1nPi4BkVFLZ8Kopzt1MMqBl1UL0347/view?usp=sharing

12. MARTINE, G. Volume, characteristics and consequences of internal migration in Columbia. *Demography*, v. 12, n. 2, p. 193-208, 1975. Disponível em: https://read.dukeupress.edu/demography/article-pdf/12/2/193/906436/193martine.pdf

13. MARTINE, G. *Migration, urban marginality and ecological stratification*. ECLA, Social Affairs Division, April 1971. Disponível em: http://hdl.handle.net/11362/33873

14. Este grupo, coordenado por José Otamar de Carvalho, incluía também Speridião Faissol, Mary Garcia Castro, Manuel Costa e José Magalhães da Costa.

15. Notas sobre a Orientação do Programa de Migrações Internas (1974). Disponível em: https://drive.google.com/file/d/17JePlYNpPQvqdXjYGvEzV-_LOZ4w_5jv/view?usp=sharing

16. MARTINE, G. Migraciones internas: investigaciones para que? *Notas de Población*, n. 19, p 9-38, abril 1979. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/337220831_MIGRACIONES_INTERNAS_INVESTIGACION_PARA_QUE

17. MARTINE, G. Migrações internas e distribuição espacial da população: Minter e o III PND, 1977. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1WrOSFtNGtEjygbtfjqp7-pJxG4eFZVmQ/view?usp=sharing

18. Vários destes trabalhos foram apresentados em: MOURA, H. *Migrações internas*: textos selecionados. Banco do Nordeste, 1980. 3 v. Também podem ser encontrados em: MARTINE, G. (ed.). *Migrações internas*. Anais do Simpósio sobre o Progresso da Pesquisa Demográfica no Brasil. Rio de Janeiro: Altiva Gráfica e Editora Ltda., 1977.

19. MARTINE, G. Evolução e perspectivas da migração interna no Brasil. *In*: BRASIL. Ministério da Saúde. Centro de Documentação. *Doenças e migração humana*. Brasília, 1982. p. 7-15. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1l_0WZcFDrek5vKXgRBcKW12FbvBCxUNG/view?usp=sharing

20. IUSSP Seminar on Population Policy in Sub-Saharan Africa: Drawing on the International Experience. Kinshasa, March, 1989. IUSSP.

21. MARTINE, G. A natureza e os impactos das políticas públicas sobre a distribuição espacial da população no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 3, n. 3, p. 46-56, 1989. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v03n03/v03n03_11.pdf
MARTINE, G. Population redistribution and state policies: a Brazilian perspective. *In*: GOLDSCHEIDER, C. (ed.). *Migration, population structure and redistribution policies*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1992. p. 207-228. ISBN 978-0813385365. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/16B0iOJOugSenyPvJIoHeoFRcdoOZW7nO/view?usp=sharing

22. MARTINE, G. Posicionamento do migrante nordestino segundo tipo de migração. Brasília: Minter, 1976. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1arRDJLT2qhn1FAD7K8X55hfl3MTh2jRx/view?usp=sharing

23. MARTINE, G. Migração e violência urbana. 1976. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1pjCXWt0tnP4kxMSc-3VQPZULp7xrNWNl/view?usp=sharing

24. CARVALHO, J. O. de; MARTINE, G. *Migrações e urbanização*: concepção de políticas e instrumentos para a ordenação da migração interna no Brasil. Brasília: Minter, 1977. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1m-mdbnFgVIwKA6RllqSlLxHGZzBibeOH/view?usp=sharing

25. MARTINE, G.; PELIANO, J. C. Migração, estrutura ocupacional e renda nas áreas metropolitanas. *In*: IPEA. *Estudos de demografia urbana*. Rio de Janeiro: Ipea, 1975. p. 161-196 (Série Monográfica, n. 18).
MARTINE, G.; PELIANO, J. C. *Migrantes nos mercados de trabalho metropolitanos*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1978. (Série Estudos para o Planejamento, n. 19).

26. Ibidem, p. 182-83. (ênfase adicionado)

27. MARTINE, G. Movilidad espacial y ocupacional en Brasil: aspectos sustantivos y metodológicos. *In*: OIT. *Movilidad ocupacional y mercados de trabajo*. Santiago de Chile: Prealc/OIT, 1983. p. 1-34. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1DFqyasEeZUNCsgwVftvgpyoG8DH1roVz/view?usp=sharing

28. MARTINE, G. Adaptation of migrants or survival of the fittest? A Brazilian case. *The Journal of Developing Areas*, v. 14, n. 1, p. 23-42, 1979. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/17Du5w9JKM7-jSg7XkSBs_vsAu-8xzs79/view?usp=sharing

REFERÊNCIAS

MARTINE, G. Adaptação dos migrantes ou sobrevivência dos mais fortes? *In*: MOURA, H. (ed.). *Migração interna*: textos selecionados. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1980. p. 949-974.

29. MARTINE, G. Populações errantes e mobilidade da reserva de mão de obra no Brasil. *In*: SIMPÓSIO SOBRE CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO NA BASE DA PIRÂMIDE SOCIAL. *Anais* [...]. Campinas: SBPC, julho 1982. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1PWlBwUz-gXz_H_uVBdkCi_tDf4ZPIAU-/view?usp=sharing

30. MARTINE, G. Internal migration in Brazil. *In*: NAM, C. B.; SEROW, W. J.; SLY, D. F. (ed.). *International handbook on internal migration*. New York: Greenwood Press, 1990. p. 31-46. ISBN 978-0313258589. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1xlPrty2jvfM0WwoDfaUU_hIGQ5QnF7gr/view?usp=sharing

31. MARTINE, G. Sugestões para o Censo Demográfico: migrações internas. *Estudos CEBRAP*, n. 21, p. 149-158, 1977. https://drive.google.com/file/d/1Voj3xaQNGfQa_2gG_mErzgblfm-nrx_I/view?usp=sharing
MARTINE, G. Os dados censitários sobre migrações internas: evolução e utilização. *In*: IV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. Anais [...]. São Pedro: Abep, 1984. Disponível em: http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/318/313

32. MARTINE, G.; CARVALHO, J. A. M. de. The evolution and utilization of Brazilian census data on internal migrations. 1985. (O artigo foi submetido à revista *Demography* e considerado demasiado técnico para o público da revista; daí, acabou se perdendo nos afazeres dos seus autores, sem divulgação). Disponível em https://drive.google.com/file/d/1Fq1GpMxDDz1-X2VVWc1hwNBFcUTiYR_I/view?usp=sharing

33. MARTINE, G. As migrações internas e o Censo de 1990. CNRH/Ipea, julho 1989. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1fW6rOGtWIeASfpIlGVr0KZrWL80gcFdV/view?usp=sharing

34. Ver, por exemplo:
MARTINE, G.; GARCIA, R. C. (org.). *Impactos sociais da modernização agrícola*. São Paulo: Editora Caetés, 1987.
MARTINE, G. Frontier expansion, agricultural modernization, and population trends in Brazil. *In:* LEE, R. D. *et al*. (ed.). *Population, food and rural development*. Oxford: Clarendon Press, 1988. p. 187-203. ISBN 0-19-828646-5 Disponível em: https://drive.google.com/file/d/174bJ_XrdQWHgDzrDoVa9l7PZPki1D4Bz/view?usp=sharing
MARTINE, G. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 3, p. 3-43, 1990. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/14_8xFukERascYgh6iAMB8g_8CL7hXN9M/view?usp=sharing
MARTINE, G. The phases of agricultural modernization in Brazil. *In*: NESS, G. D.; BRECHIN, S. R.; DRAKE, W. D. (ed.). *Population and environment dynamics*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1993. p. 167-186. ISBN 978-0472103959. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1bzQAlvnIoS7v4LMhhm5WSTGGDNLD0rkv/view?usp=sharing
MARTINE, G. Changes in agricultural production and rural migration. *In*: CONFERENCE ON THE DEMOGRAPHY OF INEQUALITY. *Proceedings* [...]. University of Gainesville, 1988. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1YzLo1LjLeYf-CoRCq5iE7xyOfak9Rv5a/view?usp=sharing.

35. MARTINE, G. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 23, p. 7-38, 1991. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n23/a03n23.pdf

36. MARTINE, G. Emprego, emprego temporário e sazonalidade na atividade agropecuária. *Força de Trabalho e Emprego*, Salvador, v. 6, p. 20-30, jan./abr. 1986. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1cTmvWwGo4y_hkFZrsl6D4TUvED3lyoW7/view?usp=sharing
MARTINE, G.; ARIAS, A. R. A evolução do emprego no campo. *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 39-84, 1987. Disponível em: https://rebep.org.br/revista/article/view/586/pdf_558.
MARTINE, G. A evolução do emprego no campo – segunda parte. *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 37-70, 1988. Disponível em: https://rebep.org.br/revista/article/view/580/pdf_552.

37. MARTINE, G.; NEIVA, I. C. Evolução da participação da mulher na atividade agropecuária: o que dizem os Censos? *In*: SEMINÁRIO MULHER RURAL: IDENTIDADE NA PESQUISA E NA LUTA POLÍTICA. *Anais* [...]. Rio de janeiro: IPPUR/UFRJ, 1989.

REFERÊNCIAS

38. MARTINE, G. As migrações de origem rural no Brasil: uma perspectiva histórica. *In*: ABEP; IUSSP; CELADE. *História e população*: estudos sobre a América Latina. São Paulo: Fundação Seade, 1990. p. 7-15 Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1-Wu1Dtg0hqVpPYb59XiDt6dng1Bgu7a-/view?usp=sharing

39. MARTINE, G. Recent colonization experiences in Brazil expectations versus reality. *In*: BALÁN, J. (ed.). *Why people move*: comparative perspectives on the dynamics of internal migration. Paris: Unesco, 1982. p. 270-292. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/340081671

40. MARTINE, G. Colonización y expansión de la frontera agrícola em Brasil: evaluación y evaluaciones. Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo. UNAM/El Colegio de Mexico/PISPAL, 1983. v. 1, p.445-476. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1XKDiAiDGzL-26xHSMBfRSMpZ2D68XCvM/view?usp=sharing

41. MARTINE, G. Colonisation in Rondonia: continuities and perspectives. *In*: PEEK, P.; STANDING, G. (ed.). *State policies and migration*. London: Croom Helm, 1982. p.146-170. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1jC3C-rA6q59FD1uzZUNlvz7_bY2pOLc_/view?usp=sharing
MARTINE, G. Rondonia and the fate of small producers. *In*: GOODMAN, D.; HALL, A. (ed.). *The future of Amazonia*: destruction or sustainable development. London: Macmillan Publishers, 1990. p. 23-48. ISBN 978-0312049140. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1aJNX9QSV830o_l3qhoC6Ei6yHBu5ASW1/view?usp=sharing

42. MARTINE, G. Expansão e retração de emprego na fronteira agrícola. *Revista de Economia Política*, v. 7, p. 53-76, 1982. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/15DnClogFa9FC4IfqQhuTHwQNvTT1BN_Y/view?usp=sharing

43. MARTINE, G. O significado demográfico da fronteira agrícola. *Espaço e Debates*, n. 13 (número especial), p. 74-83, 1984. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1geUTmGEDd7SHgUG6gUjJDV107-LOO47g/view?usp=sharing

44. MARTINE, G.; TURCHI, L. A urbanização da Amazônia: realidade e significado. *In*: VI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais* [...]. Olinda: Abep, 1988. v. 2, p. 161-190. Disponível em: http://www.abep.org.br/~abeporgb/publicacoes/index.php/anais/article/view/459/445

45. MARTINE, G. *A ocupação da Amazônia no período pós-1960*. CNRH/Ipea, 1989. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1ZoeG28DC4lERYILKfyz4NxREIkAcmwL2/view?usp=sharing

46. MARTINE, G. A reforma agrária e as migrações internas. Exposição na Comissão Especial sobre Reforma Agrária. Câmara dos Deputados. Brasília, 22/05/85.

47. MARTINE, G. O significado da fronteira agrícola. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE A QUESTÃO DA TERRA. *Anais* [...]. Porto Alegre: Comissão de Agricultura e Pecuária, 1981.

48. MARTINE, G. *A ocupação da Amazônia no período pós-1960*. CNRH/Ipea, 1989.

49. MARTINE, G. *Ciclos e destinos da migração para áreas de fronteira na era moderna*: uma visão geral. Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), 1991. (Documento de Trabalho, n. 12). Disponível em: https://drive.google.com/file/d/169No-KGH1ainX-S84ZUyJd-CJBV5-Eo9/view?usp=sharing

50. MARTINE, G. Migração e metropolização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 28-31, 1987. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Qo4ppu0fHzHrWbChsdynFgcw-li7rosV/view?usp=sharing

51. Ibidem.

52. MARTINE, G.; DINIZ, C. C. Concentração econômica e demográfica no Brasil: recente inversão do padrão histórico. *Revista de Economia Política*, v. 11, n. 3, p. 121-34, 1991. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1xaEw1-0A-kLYOB6uqsAg7veSgoknXczy/view?usp=sharing
MARTINE, G.; DINIZ, C. C. Economic and demographic concentration in Brazil: recent inversion of historical patterns. *In*: JONES, G. W.; VISARIA, P. (ed.). *Urbanization in large developing countries*: China, Indonesia, Brazil, and India. New York, NY: Oxford University Press, 1997. p. 205-227. (International Studies in Demography). ISBN 019828974X.

53. MARTINE, G.; CAMARANO, A. A.; BELTRÃO, K.; NEUPERT, R. A urbanização no Brasil: retrospectiva, componentes e perspectivas. *In*: IPEA/IPLAN. *Para a década de 1990*: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: Ipea/Iplan, 1990. p. 99-159. Disponível em: http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/456/442

REFERÊNCIAS

54. MARTINE, G. *Population and environment in the current development scenario*. Center for Population and Development Studies, Harvard University, 1996. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1L6M9DEdm-AEdJK5rA9lYUYPAZiuR1dw0/view?usp=sharing

55. MARTINE, G. Luz no túnel: começou a desmetropolização. *Revista Globo Ecologia*, p. 32-33, junho 1992. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Cs8DpNm79xETyguxSG-voWJbynV3_uSY/view?usp=sharing

56. MARTINE, G. Processos recentes de concentração e desconcentração urbana no Brasil: determinantes e implicações. *Análise e Dados*, Salvador, v. 3, n. 1, p. 22-38, 1993. Disponível em: http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20180412_bahiaanaliseedados_v.3_n.2set1993_p.22_38_.pdf

57. MARTINE, G. *A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80*. Brasília, IPEA, 1994. (Texto para Discussão, n. 329). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2547

58. MARTINE, G. A evolução espacial da população brasileira. *In*: SANTOS, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (ed.). *Federalismo no Brasil*: desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: Fundap; Editora Unesp, 1995. p. 61-91. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1sqlpAkXACy7iKx_JiYXUjpelhogx3rpL/view?usp=sharing

59. MARTINE, G. Estado, economia e mobilidade geográfica: retrospectiva e perspectivas para o fim do século. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 11, n. 1, p. 41-60, 1994. Disponível em: https://rebep.org.br/revista/article/view/481

60. MARTINE, G. A trajetória da urbanização brasileira: especificidades e implicações. *In*: SEMINÁRIO PROCESSO BRASILEIRO DE URBANIZAÇÃO: DIAGNÓSTICO GLOBAL. *Anais* [...]. Belo Horizonte, 30-31 de março, 1996. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1cYa07gfvaoNclofh3iAib_tpYxElucbb/view?usp=sharing

61. Em retrospecto, a ênfase à relação entre urbanização e crescimento econômico deste texto carece, lamentavelmente, de uma perspectiva ambiental.

62. Só voltaria a escrever sobre o tema específico de migrações internas no Brasil em 2004: HAKKERT, R.; MARTINE, G. Tendências migratórias recentes no Brasil: as evidências da PNAD de 2004. *Parcerias Estratégicas*, v. 11, n. 22, p. 347-379, 2006. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/rhakkert.pdf

63. MARTINE, G. Urbanização e desenvolvimento sustentável: oposição ou sinergia? *In*: FRANCO, T. (org.). *Trabalho, riscos industriais e meio ambiente*: rumo ao desenvolvimento sustentável? Salvador: EDUFBA, 1997. p. 33-59. ISBN 85-2320-169-6. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Arw5-25RGXUmfwEeYD022KXE6Fjni-yE/view?usp=sharing
MARTINE, G. The sustainable use of space: advancing the population/environment agenda. *In*: FIRST CYBER SEMINAR OF THE POPULATION ENVIRONMENT RESEARCH NETWORK. *Proceedings* [...]. IUSSP/CIESIN/Colombia University, 2001. Disponível em: https://populationenvironmentresearch.org/cyberseminars/1459
MARTINE, G. O lugar do espaço na equação população/meio ambiente]. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 24, n. 2, p. 181-190, 2007. Disponível em: https://rebep.org.br/revista/article/view/185

64. Em trabalho institucional elaborado com Ralph Hakkert e José Miguel Guzman, escrevíamos: "Urban growth first has to be accepted as the inevitable trend it is. The traditional cycle of opposition, acceptance, and *post hoc* accommodation of rural-urban migration has to be replaced with a pro-active stance.... Perhaps no other international agency has the comparative advantages of UNFPA in promoting this type of pro-active stance toward the environmental and social planning for inevitable urban population growth."

65. Ver, por exemplo: MARTINE, G. Population/development/environment trends in a globalized context: challenges for the 21st century. *GENUS*, Roma, v. LXI, n. 3-4, p. 247-277, 2005. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/pdf/29789277.pdf?refreqid=excelsior%3Af6116170a3a1e6f26ea80ccaddd60b16

66. MARTINE, G. O processo de urbanização: lições e desafios. *In*: A QUESTÃO AMBIENTAL URBANA: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS. Seminário Neur/Ceam. Brasília: Universidade de Brasília/Ipea, julho 2004. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1dk8LuzzBXPnVUNJXSooUc_RJ85UzlINA/view?usp=sharing

REFERÊNCIAS

67. UNFPA. *State of world population*: unleashing the potential of urban growth. New York: UNFPA, 2007. ISBN 978-0-89714-807-8. Disponível em: https://www.unfpa.org/publications/state-world-population-2007

68. MONTGOMERY, M. Book review: State of world population 2007: unleashing the potential of urban growth. *Population and Development Review*, v. 33, n. 3, p. 639-40, 2007. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1QsoeUT6sf28C31h7cn0SJs-e6v7bDzlJ/view?usp=sharing

69. MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G.; MONTGOMERY, M.; CASTILLO, R. F. (ed.).*The new global frontier*: urbanization, poverty and environment in the 21st century. London: Earthscan, 2008. ISBN 978-1-84407-560-7.

70. Os trabalhos seminais de Hardoy e Satterthwaite precisam ser lembrados, neste contexto. Ver, por exemplo: HARDOY, J.; SATTERTHWAITE, D. *Squatter citizen*: life in the urban Third World. London: Earthscan Publications, 1989. Ver também: WORLD RESOURCES INSTITUTE. *World resources 1996-97*: a guide to the global environment – the urban environment. Oxford; New York: Oxford University Press, 1996.

71. RODRIGUEZ, J.; MARTINE, G. Urbanization in Latin America and the Caribbean: experiences and lessons learned. *In*: MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G.; MONTGOMERY, M.; CASTILLO, R. F. (ed.). *The new global frontier*: urbanization, poverty and environment in the 21st century. London: Earthscan, 2008. p. 363-364. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1DwN0RVSjd7RQYbGaMr5NmGm6l6u5oLm5/view?usp=sharing

72. MARTINE, G. O direito à cidade: premissas, preconceitos e pobreza. *Bahia, Análise e Dados*, v. 17, n. 1, p. 751-758, 2007. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1pssKE3zBF6rldy7DM4w5sPlqK_s-fiGk/view?usp=sharing

73. MARTINE, G. Preparing for sustainable urban growth in developing areas. *In*: UNITED NATIONS EXPERT GROUP MEETING ON POPULATION DISTRIBUTION, URBANIZATION, INTERNAL MIGRATION AND DEVELOPMENT. *Proceedings* [...]. New York: United Nations Population Division, 2011. p. 6-30. Disponível em: https://www.academia.edu/30455409/United_Nations_Department_of_Economic_and_Social_Affairs_Population_Division

74. MARTINE, G.; ALVES, J. E.; CAVENAGHI, S. *Urbanization and fertility decline*: cashing in on structural change. London: IIED, 2013. (Working paper). Disponível em: https://pubs.iied.org/pdfs/10653IIED.pdf

75. MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G. Brazil's early urban transition: what can it teach urbanizing countries? *In*: IIED. *Urbanization and emerging population issues*. London, 2010. (Working Paper, 4). Disponível em: https://pubs.iied.org/10585IIED/
MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. *In*: BAENINGER, R. (org.). *População e cidades*: subsídios para o planejamento e políticas sociais. Campinas: UNFPA/Nepo/Unicamp, 2010. ISBN 978-85-88258-23-5. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1EJIxlwTEC_nDZpxRf0KmJ5j2naUBA9zc/view?usp=sharing

76. MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G. The legacy of inequality and negligence in Brazil's unfinished urban transition: lessons for other developing regions. *International Journal of Urban Sustainable Development*, v. 5, n. 1, p. 7-24, 2013. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19463138.2012.735236
MARTINE, G. Brazil's negligent urban transition and the legacy of divided cities. *In*: MCGRANAHAN, G.; MARTINE, G. (ed.). *Urban growth in emerging economies*: lessons from the BRICS. London; New York: Routledge, 2015. p.15-54. ISBN 9780415718769.

77. MCGRANAHAN, G.; MARTINE, G. (eds.). *Urban growth in emerging economies*: lessons from the BRICS. London; New York: Routledge, 2015. ISBN 9780415718769.

78. Tratei intensivamente deste tema em: MARTINE, G. Colonización y expansión de la frontera agrícola em Brasil: evaluación y evaluaciones (op.cit.).
Ver também: MARTINE, G.; FARIA, V. E. Contexto social da política e da pesquisa em população no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 3, n. 1, p. 1-24, 1986. Disponível em: https://rebep.org.br/revista/article/view/610

Durante várias décadas, o autor acompanhou de perto, como pesquisador e ator, a evolução da distribuição espacial brasileira em resposta à influência conjunta do mercado e das políticas públicas. Esta participação serviu de base para diversos textos que procuraram, ao longo desta vivência, relatar e avaliar a experiência brasileira sobre uma vasta gama de temas relacionados aos determinantes e às consequências da migração. Este e-book representa uma tentativa de reunir, contextualizar e disponibilizar os principais trabalhos que resultaram deste envolvimento com as interfaces entre distribuição espacial e políticas públicas no Brasil. Enfocam-se seis temas complementares: migrações e consequências urbanas; urbanização e marginalidade; políticas de migração; modernização agrícola, êxodo rural e fronteira agrícola; concentração e metropolização; e urbanização no desenvolvimento. Além da análise de cada um destes temas no seu contexto histórico, são oferecidos alguns textos mais representativos desta caminhada, assim como os links para facilitar o acesso a mais de 70 trabalhos publicados e não publicados sobre estas temáticas. No seu conjunto, o livro mostra como o avesso enraizado à concentração populacional tem tido consequências perversas e duradouras em termos tanto dos problemas estruturais que afligem as cidades brasileiras, como da destruição trágica do nosso maior patrimônio ambiental.