

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## ESTUDOS GERAIS

### *Migração Interna*

#### (PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO)

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

#### I

##### NOVOS E AFLITIVOS ASPECTOS DE DESLOCAMENTOS NACIONAIS

As correntes de intercâmbio de população no Brasil, cada vez mais intensivas, aceleradas e diversificadas, constituem agravante fator do nosso atual cenário social, conturbado e turbulento.

Essas migrações sempre existiram, entre nós, como comprova, entre vários outros, o depoimento do PADRE CARDIM a respeito da fuga maciça da região pernambucana em 1583, em conseqüência do ciclo de aguda estiagem. O Brasil, no momento, é produto preponderante tanto da considerável imigração internacional, particularmente forte na segunda metade do século XIX e nos princípios do XX, quanto de volumosos e quase ininterruptos deslocamentos de seus habitantes. Sobretudo na última década, no entanto, nosso País passou a perder, segundo tudo nos leva a crer, a sua posição de grande País de imigração, tendo-se tornado palco de movimentos torrenciais de migração nacional, possivelmente em conexão indireta com tal alteração.

Também a hipotética imobilidade demográfica: a radicação total de brasileiros à zona em que nascem, crescem, vivem, trabalham e morrem, apresentaria, por seu turno, sintoma aflitivo de inércia na distribuição, casual e fortuita, de contingentes humanos, com efeitos econômicos e sociais altamente prejudiciais. Sem espocar a tese abaixo reproduzida e advogada por Pierre Fromont, não podemos deixar de reconhecer que haja nela algo digno de maior interesse: "O êxodo rural é a manifestação de vitalidade de um organismo em progresso; a sua ausência constitui, ao contrário, sintoma de saúde precária, significando para o organismo a demonstração de sua incapacidade para progredir."

Também é verdade que as crescentes trocas populacionais não constituem fenômeno unicamente brasileiro, mas denominador

comum de todos os países, quase sem exceção alguma, do mundo em que vivemos.

O que, porém, causa maior preocupação é, em primeiro lugar, o fato de tenderem a atingir no Brasil proporção visivelmente exorbitante, em correntes caudalosas, e não mais capilares, como estava acontecendo no passado. E, por outro lado, com orientação caótica e anárquica, que escapa a quaisquer providências planejadoras e disciplinadoras, aspecto êsse que merecerá, neste artigo, atenção tôda particular.

Ao mesmo tempo, o aumento vertiginoso de tais deslocamentos coincide, cronologicamente, com o período de crise que afeta o panorama social nacional, sujeito à deterioração, vinculada aos transtornos no mercado de trabalho (sintomas alarmantes de desemprego *sensu lato*, ao lado da considerável e, segundo tudo indica, estacionária incidência de subemprego), às tremendas dificuldades, que a intempestiva explosão demográfica traz no seu bôjo, e, ainda, a várias outras forças motrizes de índole nitidamente prejudicial.

Nessas condições, a despeito de algumas incontestes vantagens que tal fenômeno proporciona à economia social, sobretudo a longo prazo, cria, de imediato, tôda uma série de insustentáveis distorções, cujo impacto particularmente forte provém do êxodo rural rumo a cidades, levando à superurbanização e à exorbitante metropolização do país.

Muito pelo contrário, a migração de zonas rurais, com culturas menos produtivas e com solo exausto, que se dirige a outras com maior fertilidade e mais promissoras oportunidades de lavoura, tem que ser apreciada, quase incondicionalmente, como fator positivo do incremento de produção e produtividade agrária.

Seja como fôr, a política migratória nacional, ainda inexplicavelmente, na fase de inauguração incipiente, e, mesmo, com alguns retrocessos abaixo assinalados, não pode visar, em hipótese alguma, ao estancamento da mobilidade horizontal, indesejável, mesmo que fôsse tecnicamente possível, mas, sim, à redução do seu vulto atual à proporção mais razoável e, simultaneamente, à valorização máxima dos movimentos migratórios, no interesse equilibrado das áreas de origem e de destino, dos próprios migrantes e da coletividade brasileira.

Com efeito, tais correntes constituem, até certo ponto, corolário de mudanças que se efetuam na transferência de centros de atividade de umas regiões, economicamente mais passivas, para outras, com maior dinamismo desenvolvimentista, sem poderem, por consequente, ser condenadas, na íntegra.

Se, no passado, seguiram rumos intimamente relacionados com os ciclos consecutivos do açúcar, pecuária, ouro, borracha e café, atualmente acompanham, de certo modo, os processos de

industrialização, de diversificação e de modernização da nossa economia, nos seus setores secundário e terciário.

Anteriormente foi possível apontar eixos alternativos, bastante claros, de deslocamento da população: Nordeste-Norte, Este-Ocidente, Norte-Sul e Extremo Sul-Centro, ao passo que, no momento, as migrações internas se efetuam em todos êsses sentidos, indistintamente, processando-se, via de regra, das áreas subdesenvolvidas em direção às econômicamente mais evoluídas.

## II

### RECONSTITUIÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNAS

Na sua interpretação, costuma-se deslocar o centro da gravidade da análise dêsse complexo conjunto de problemas para o exame, um tanto unilateral, de êxodo rural. Sem dúvida, a sua modalidade não sòmente em têrmos de quantitativas, mais relevantes, como também, por tôda a sua índole, a mais crucial, afeta todos os setores da vida nacional, sem exceção.

Entretanto, não se pode deixar de ressaltar que (mesmo dentro de movimentos migratórios "de fome" e "de fortuna", segundo a discriminação preconizada por JOSÉ LOPES DE ANDRADE, movimentos êsses fatalmente limitados às classes econômicamente débeis, e, em grande parte, socialmente dependentes da coletividade) existem outras poderosas correntes de intercâmbio demográfico, as quais, em consonância com sua proveniência e destino, podem ser subdivididas em deslocamentos *de rure ad rus* e *de urbe ad urbem*. Cada uma delas apresenta suas particularidades específicas, causas e efeitos diferentes, prós e contras que lhes são próprios, sem que se possa prestar a uma avaliação global, igual à aferição da natureza da fuga dos campos. Um capítulo à parte, dentro da apreciação dêsses movimentos, ocupa a reemigração à zona de proveniência, bastante comum em relação a deslocamentos temporários, provocados pelas inclementes condições climáticas e pluviométricas, particularmente no Triângulo das Sêcas nordestinas, fenômeno êsse de repatriação que poderia assumir maior vulto, caso atingissem maior proporção as realizações de reforma agrária.

Mas não é só isso.

No conceito mais amplo de migrações internas, têm que ser incluídas as trocas populacionais que abarcam as demais camadas, médias e superiores, de estratificação social brasileira. Tais trocas abrangem o grupo numeroso de pessoas que se deslocam no sentido horizontal, não tanto sob pressão de suas necessidades, em busca do avanço social vertical, que não podem conseguir no seu natural meio ambiente, mas por exercício de função. Êsse grupo abarca todos quantos se movimentam em virtude da pró-

pria natureza de seu trabalho (p. ex. trabalhadores de transporte) ou por causa da transferência de um para outro lugar do território nacional, devido a providências de setor empresarial, a cujo serviço tais deslocados se encontram.

São de menor monta os problemas que êsses movimentos acarretam, contribuindo, porém, para aumentar ainda mais a febril mobilidade territorial da população nacional, às vêzes, erradamente equiparada ao propalado inato nomadismo brasileiro.

Quanto ao modo como se efetua a crescente quebra de imobilismo condicionador, no passado, do comportamento da classe média, de profissões liberais e de grupos intelectuais, convém, ainda, fazer referência à imigração brasileira para o estrangeiro, que se acentua, na última década, e que apenas últimamente passa a concentrar em si a maior atenção dos estudiosos e dos poderes públicos.

### III

#### CRESCENTE FALTA DE INFORMAÇÕES A RESPEITO DE DESLOCAMENTOS NACIONAIS

O mais construtivo exame dessa série de problemas requer, antes de mais nada, a mobilização de todos os dados, completos e atualizados, sobre a migração interna.

Infelizmente sabemos pouco, pouquíssimo e, até, cada vez menos a respeito daqueles movimentos. Com efeito, secaram várias fontes anteriores de informação nesse particular, sem que tivessem aparecido quaisquer novas indicações estatísticas, de proveniência censitária ou não, capazes de lançar maior luz sobre os fenômenos acima focalizados, ou mesmo dados informativos resultantes de pesquisas sócio-econômicas, cujo balanço apresenta, por sua vez, sensíveis lacunas.

No passado, os Recenseamentos decenais evidenciavam apenas o saldo da migração interestadual, ocorrida no período, compreendido entre dois Censos, sendo que, todavia, podemos aproveitar indicações permanentemente coletadas pelo D.N.E.R. sobre as correntes migratórias, através de principais rodovias, e, por outro lado, sobre o transporte marítimo, fluvial e aéreo dos deslocados, com discriminação dos passageiros, que o utilizavam.

A relativa precariedade da estatística migratória estava sendo, por outra parte, amplamente compensada por excelentes estudos analíticos, levados a efeito pelo Laboratório de Estatística do I.B.G.E., merecendo, nessa ordem de idéias, referência tãda especial o trabalho de vários autores, intitulado "Contribuições para o Estudo da Demografia do Brasil", I.B.G.E., Conselho Nacional de Estatística, 1961.

De acôrdo com as recomendações elaboradas pelo I Seminário de Estatística, convocado pelo Instituto Roberto Simonsen e realizado no Rio de Janeiro em fins de 1959, o Censo Demográfico de 1960 foi estendido, de modo que identificasse também os resultados de migração que se processa dentro da órbita estadual, inclusive com indicação da zona urbana ou rural de sua proveniência, sem que tivesse sido possível incluir, nos respectivos quesitos, informações necessárias para a averiguação das correntes de migração que se processaram na década intercensitária, seguidas pela reemigração, ocorrida dentro desse prazo. Entretanto, como é notório, até os meados de 1966, o Serviço Nacional de Recenseamento não conseguiu apurar os resultados definitivos do último Censo. Simultaneamente, manifestam lamentável declínio todos os levantamentos estatísticos extracensitários, relativos a essa matéria, sem inclusão da mesma na órbita da ramificação social e trabalhista da rede nacional de estatística, a despeito de seu considerável aperfeiçoamento, verificado no último exercício. Acresce que os claros acima assinalados não foram preenchidos mediante execução de pesquisas sócio-econômicas, que demonstram, por seu turno, consideráveis *deficits*, quantitativos e qualitativos, ressaltados apenas alguns inquéritos, realizados em bairros metropolitanos habitados, principalmente, pelos imigrantes nacionais.

Quanto a elementos estatísticos, que nos evidenciam os resultados provisórios do último Censo Demográfico, dispomos, no momento, fora da apuração da insignificante amostra de somente 1.27% do total, de três elementos expostos a seguir:

a) O forte aumento da população urbana e suburbana, cuja proporção cresceu de 31.24% em 1940 e 36.16% em 1950 a 45.08% em 1960, e que se deve, evidentemente, mais às migrações internas do que ao incremento biológico dos habitantes de cidades, dados esses, todavia, um tanto distorcidos em virtude de critérios, mais administrativos do que demográficos e sociais utilizados na discriminação da população urbana e rural.

b) Os coeficientes desiguais do crescimento das principais cinco regiões fisiográficas do País, ilustrados abaixo (indicando-se, entre parênteses, os respectivos valores da década anterior):

Norte .....	3.44% (2.39%)
Este .....	2.76% (1.95%)
Nordeste .....	2.26% (2.32%)
Sul .....	3.75% (2.82%)
Centro-Oeste .....	5.55% (3.33%)

Esses dados manifestam, sem dúvida alguma, o caráter emigratório e imigratório das respectivas regiões.

c) As indicações a respeito da enorme elevação do número de habitantes das oito maiores cidades, que possuem de 6.482.714 em 1950 a 10.792.932 em 1960.

Tôdas as indicações e estimativas pós-censitárias parecem confirmar as continuadas e ainda mais acentuadas tendências acima referidas, que refletem, sem dúvida, a expansão numérica dos deslocamentos internos.

Em última análise, é muito pouco o que sabemos a respeito desse fenômeno, de importância transcendental.

Qualquer que fôsse o interesse que possam apresentar os dados acima reproduzidos, não podem servir, nem de longe, para a aferição aprofundada das correntes migratórias e, ainda menos, para alicerçar nêles as providências planejadoras relativas a essa matéria.

Nessas condições, tateamos no escuro, procurando formar idéia suficiente acêrca dos principais contornos de deslocamentos nacionais e responder a tais perguntas elementares, como sejam, p. ex., de onde e para onde os migrantes se movem, através de quais eixos, com qual composição (por sexo, idade, estado familiar, profissão etc.), mediante meios de transporte, por que motivo e com quais resultados nas zonas de emigração e de imigração.

São bastante claras as conclusões que se nos oferecem à margem dessas observações.

É mister reservar lugar de destaque à medição estatística dessas correntes em tôdas as operações de estatísticas demográfica e social, aproveitando-se, para tal fim, a programada transferência do I.B.G.E. para o âmbito do Ministério do Planejamento e C.E., cujas obras planejadoras (Plano Decenal) exigem, no subsector de população, a melhor configuração possível desse crucial fenômeno, e isto tanto no plano de coleta sistemática de respectivas informações, quanto dentro de sua avaliação analítica.

Tudo deverá ser feito, por conseguinte, para ajustar a essa tarefa a programação do próximo Censo Demográfico de 1970, inclusive reexame cuidadoso dos quesitos incluídos nesse particular no Censo de 1960 e providências no sentido de garantir a apuração imediata de seus resultados.

É preciso, por outro lado, reorientar todos os levantamentos de estatística permanente, social, trabalhista, previdenciária e assistencial, de modo que nos possam fornecer dados exatos e pormenorizados sobre essa matéria. Isso visa, de um modo todo especial, às chamadas relações dos dois terços, fonte sobretudo valiosa e fidedigna de informação sobre o trabalho assalariado, enfim apuradas pelo SEPT, e cujos formulários, a serem, próximamente, revistos, nos deveriam proporcionar conhecimento acêrca da naturalidade e da região de origem de todos os trabalhadores.

com exceção dos rurais. As operações estatísticas programadas, em grande escala, no tocante ao mercado de trabalho, em consonância com o que dispõe o Regimento do Departamento Nacional de Mão-de-Obra, promulgado pelo Decreto nº 58.550 de 30 de maio de 1966, seriam incompletas se não fôsem encainhadas de modo a nos oferecer tôdas as informações não sòmente sòbre a mão-de-obra "estabelecida" e "imobilizada", como também a migrante.

No mesmo sentido, terão que ser utilizados todos os cadastros de mão-de-obra, mantidos pela administração de trabalho, pelos Institutos encarregados da execução da reforma agrária (I.B.R.A. e I.N.D.A.), com atenção particular dedicada ao movimento de bôlças de trabalho e à colonização, pelos I.A.P., assim como pelo S.E.N.A.I. e S.E.S.I.

A par dessas providências, deverão ser restabelecidas medidas de observação pelos órgãos competentes, como seja, p. ex., o D.N.E.R., do próprio transporte de migrantes, medidas essas cujo abandono não se explica de maneira alguma.

Mesmo na melhor das hipóteses, sequer o aprimoramento máximo de informações estatísticas nesse particular não poderá bastar, pois à mensuração estatística fogem vários e relevantes contornos, objetivos e, sobretudo, subjetivos de migrações internas, os quais podem ser apenas elucidados mediante recurso à técnica de pesquisa sócio-econômica.

É, portanto, de se esperar que tais trabalhos, de índole informativa e opinativa e de gabarito científico desejável, poderão ser promovidos pelas entidades sociais, centros universitários e organizações especializadas em investigações dêsse gênero.

Finalizando, cumpre realçar a excelente iniciativa da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, subordinada ao propósito de elaboração da Pastoral de Migrações (Projeto-Estudo especial nº 2.16), o que abrange, ao lado do estudo dos aspectos morais e religiosos da questão, a concomitante execução da ampla pesquisa, de órbita nacional, atinente à própria essência, econômica e social, de deslocamentos, trabalho êsse bem encaminhado pelo Seminário, realizado no Rio de Janeiro em fins de maio de 1966.

#### IV

##### FÔRÇAS MOTRIZES QUE CONDICIONAM A INTENSIVA MOBILIDADE HORIZONTAL

Eis um problema de imensa complexidade, cujo esclarecimento desafia o seu exame multidisciplinar, podendo ser apenas afluado nos limites restritos dêste artigo.

O diagnóstico da causalidade dos deslocamentos requer o maior esforço intelectual, pois não se trata aqui de uma questão meramente acadêmica, de vez que a sua definição poderia servir de ponto de partida para as providências terapêuticas de política migratória.

Entretanto, ressalvadas apenas algumas observações empíricas sobre as áreas nas quais se originam, preponderantemente, tais movimentos, com vulto fora do comum, e, a rigor, a sua sincronização com alguns fenômenos anormais (como sejam ciclos de seca no Nordeste), as ciências sociais, e, particularmente, a sociologia aplicada ao estudo de migrações podem levar apenas a algumas afirmações hipotéticas, desprovidas de valor axiomático, a respeito do quinhão de responsabilidade cabível a tais ou quais forças causantes.

Não nos iludamos: não seria fácil determinar tais causas por meio de sondagem da consciência subjetiva dos próprios migrantes, quanto a motivos da decisão deles de abandonar seu meio natural; os depoimentos pessoais dos mesmos não seriam decerto capazes de apontar as verdadeiras razões das migrações internas.

Costuma-se subdividi-las em forças de repulsão e de atração, sem que, aliás, fôsse possível marcar uma clara linha divisória entre estas e aquelas. Como é que se pode enquadrar no conceito de umas ou outras a forte gravitação social, vinculada a notórios desajustes, existentes entre o bem-estar social nas zonas rurais de *quibus* e as zonas urbanas *ad quas*? A tal classificação simplificada escapa, por seu turno, a incontestante contribuição para o fomento de deslocamentos populacionais da extensão da rede rodoviária, que garante o melhor acesso dos habitantes do interior aos eixos de tais correntes.

Seja como fôr, na interpretação científica nacional dêesses movimentos, tende-se, atualmente, com toda razão, a atribuir maior papel às forças de repulsão do que às de atração, opinião essa que se aplica, de um modo particularmente acertado, à determinação da origem do êxodo rural.

Não há como negar a sedução fascinante exercida sobre a mentalidade dos rurais e, quiçá, ainda mais dos residentes de pequenas aglomerações urbanas, pela imagem, apenas em parte real, e muito mais ilusória, das alegadas condições lisonjeiras da vida em grandes centros metropolitanos. A dilatação espetacular da macrocefalia, peculiar do Brasil, reflete, incontestavelmente, esperanças, justificadas ou não, de se conseguir na área metropolitana melhores oportunidades de emprego estável e de maiores salários, identificando-se, com frequência, erradamente, os nominais com os reais, assim como com o gozo de vantagens do "Estado de Serviços Sociais." Em que pèse a avaliação crítica de vários setores de nossa política social, é na sua órbita, prepon-

derantemente urbana, que se concentram os principais recursos de educação, geral e profissional, do serviço social, de assistência médica curativa e de demais providências protetoras, tutelares e assistenciais, com utilização relativamente fácil das mesmas pelas camadas proletárias. Acrescem vários outros aspectos ambientais, um tanto imponderáveis, de vida urbana, que, aparentemente, parecem oferecer não somente maiores oportunidades de ascensão social e de proteção, sobretudo em casos de emergência, como também de existência mais condigna sob o prisma cultural, ignorada nos campos.

Contudo, tal conceituação das particularidades da zona urbana e, particularmente metropolitana, quer verdadeira, quer em parte imaginária, não levaria, ainda, as massas populares rurais a procurarem alhures melhores condições de capilaridade social, se não fôssem, simultaneamente, sujeitas a fortes pressões nesse sentido, vinculadas à situação desesperadora no seu meio tradicional de vida e trabalho.

Que é que se entende, afinal de contas, por forças de repulsão?

São, por um lado, os notórios desajustes estruturais de sistemas de propriedade e posse de terra e do desamparo social, igualmente generalizado nos campos, e, por outra parte, condições adversas, climáticas e pluviométricas, assim como a supersaturação demográfica, sendo que estes dois fatores atuam, com particular intensidade, na região nordestina.

Com efeito, é ali que surgem ciclos de grave estiagem, ou, às vezes, de calamitosas chuvas, com inundações e enchentes, os quais obrigam os flagelados à fuga precipitada dessa região.

É também ali, nas zonas economicamente subdesenvolvidas, pouco industrializadas e acentuadamente empobrecidas, que assumem papel incentivador de emigração fortes pressões demográficas, evidenciadas pelo número elevado de habitantes por 1 km<sup>2</sup>: em 1960 no Nordeste — 16.35, ao passo que no Norte — 0.73 e no Centro-Oeste — 1.60.

Contudo, a participação quantitativa da região nordestina no balanço geral das correntes migratórias, inclusive do êxodo rural, não se presta às estimativas excessivas, eis que, na penúltima década intercensitária, estava perfazendo uma proporção não superior à emigração, aliás, via de regra, mais permanente, não acompanhada de posterior reemigração, proveniente das demais regiões do País.

Portanto, em busca de forças responsáveis pelo maciço êxodo rural, na mais ampla órbita nacional, temos que dedicar muito maior atenção a fatores relacionados ao defeituoso sistema agrário e à desproteção social dos rurais, que afetam os pendores emigratórios em todos os recantos do território nacional, indistintamente.

São notórias as distorções que manifesta a nossa obsoleta e rudimentar estrutura agrária: 1.497.287 estabelecimentos com menos de 10 hectares, que ocupam 2.2% da área, mas representam 45% dos estabelecimentos; e, ao inverso, 40.341 estabelecimentos com mais de mil hectares, representando 1.1% do total, ocupando, todavia, 45.4% da área.

Comparando-se o Censo Agrário de 1960 com o de 1950, constata-se:

a) crescimento vertiginoso dos minifúndios, cada vez mais pulverizados, e que constituem um dos mais patológicos aspectos dessa estrutura;

b) diminuição do número de propriedade com mais de 1.000 hectares, particularmente acentuada quanto a propriedade, gigantescas e, enfim;

c) sensível crescimento da área ocupada pelos referidos latifúndios.

De acôrdo com a famosa "lei Goltz", os latifúndios improdutivos e economicamente condenáveis, que encampam as terras de maior fertilidade, impossibilitando o acesso às mesmas do proletariado rural, e sem lhe oferecer, em compensação, quaisquer possibilidades de avanço social, atuam como principal fator repulsório.

Entretanto, nas condições brasileiras, não é decerto menor, e, provavelmente, ainda maior, a influência, exercida nesse sentido pelo seu corolário: o minifúndio, isto é, lotes minúsculos, permanentemente sujeitos ao seccionamento insuportável, destituídos de quaisquer medidas assistenciais, e que não bastam sequer para garantir o mais modesto auto-abastecimento alimentar de pequenos lavradores e de suas famílias.

É dificilmente mensurável em termos quantitativos, porém, extremamente forte o impacto emigratório de desamparo social, quase integral, dos rurais. Continuam — com exceção de inexpressivo abono familiar e de disposições, apenas nominais e fictícias, ou, quanto ao seguro social, absolutamente inoperantes, do Estatuto do Trabalhador Rural — à margem de quaisquer providências do bem-estar social. É assim que se explicam os estados aflitivos de subnutrição e fome, de mortalidade, sobretudo infantil, e mórbidos (endemias rurais!), de analfabetismo, de desemprego e subemprego e de demais sintomas de pobreza, que se fazem notar nos campos.

Ambos êsses fatores, o primeiro econômico-social e o segundo social, prôpriamente ditos, somados, um a outro, provocam, segundo tudo nos leva a crer, de um modo decisivo, as correntes torrenciais de migração dos rurais rumo a cidades.

## V

## SUBSÍDIOS PARA A AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DOS MOVIMENTOS DE MIGRAÇÃO INTERNA

As consideráveis conseqüências, de mais diversa espécie, das trocas populacionais abrangem alguns aspectos, a longo prazo, favoráveis.

Com efeito, significam transferência:

a) sob o ângulo econômico, para o mercado nacional de intercâmbio de bens e serviços e para a órbita de circuito monetário, dos grupos que, no passado, estavam, em grande parte, vegetando fora do seu âmbito, sem aparecerem nem como produtores nem consumidores; e, simultaneamente;

b) sob o prisma cultural, para o ciclo de civilização adiantada, peculiar da segunda metade do século fluente, dos estratos de população, anteriormente integrados nas condições de vida, próprios dos períodos, já superados, de passado remoto, o que garante maior aproveitamento da instrução, educação e dos bens de cultura, em geral.

Por outro lado, através de processos de *melting pot*, nas quais ficam amalgamadas camadas mais diversificadas sob o ponto de vista de raça, côr, etnia e folclore, assim como de particularidades regionais e locais, inclusive hábitos e costumes, êsse fenômeno contribui para consolidar, ainda mais, a impressionante unidade, coesão e homogeneidade da coletividade dêste enorme País-Continente.

Não se presta à exegese pessimista demais as repercussões prejudiciais do êxodo rural nas partes do território nacional, nas quais se recrutam as levas de retirantes rurais.

É verdade que não se pode dissociar a fuga dos campos dos processos de espontânea seleção dos emigrantes, entre os quais prevalecem elementos mais empreendedores, mais ativos e dinâmicos, com inevitável contrapartida na anti-seleção dos que permanecem nas zonas de origem. Entretanto, raramente aparece ali, na realidade, a propalada falta de braços, capaz de prejudicar a exploração da economia agropastoril. Mesmo que tais situações, vinculadas à escassez de mão-de-obra agrária, a serviço latifundiário, possam prevalecer, futuramente, em maior escala, constituiriam uma forma indireta de salutar pressão, que fomentaria a gradativa abolição ou limitação da propriedade concentracionária, uma das metas dogmáticas de toda e qualquer reforma agrária. Descongestionando a força ativa no setor primário de economia de contingentes excedentes, improdutivamente empregados ou desempregados, ameniza, ao mesmo tempo, várias distorções acima aludidas. As remessas às áreas de origem de poupanças acumula-

das pelos migrantes em zonas imigratórias perfazem uma parcela substancial da balança de pagamentos daquelas áreas, contribuindo não somente para o sustento de dependentes ali deixados, como, mesmo, até certo ponto, para a consolidação da precária economia das mesmas. Enfim, em caso de sua repatriação, os reemigrantes trazem consigo, além de economias, a experiência de trabalho mais qualificado, exercido dentro ou fora da lavoura, podendo ser melhor aproveitados em obras ligadas à elevação de níveis econômico-sociais de localidades às quais regressam.

Escapam um tanto à aferição objetiva os prós e contras da migração que se efetua dentro da própria zona urbana, aliás, jamais estudada com maior profundidade. Ao que parece, não pode criar maiores distúrbios nas pequenas e médias cidades, liberando a sua população excedente, subempregada ou até sujeita ao *chomage* estacionário, sem, porém, deixar de agravar, nos centros metropolitanos de destino, os mesmos problemas abaixo referidos e criados pelo êxodo rural.

Enfim, sobretudo, através de correntes, recém-revigoradas, rumo ao Centro-Oeste, os deslocamentos significam subsídio valioso para o povoamento de regiões de fraca densidade populacional.

Entretanto, tal quadro de isoladas luzes de intercâmbio populacional brasileiro poderia levar a conclusões erradas, se não se tomasse, simultaneamente, em consideração, suas freqüentes e graves sombras, as quais ressaltam, particularmente, da observação atenta de vários contornos do êxodo rural nas zonas urbanas do destino.

Cumprir tornar bem patente, uma vez mais, que o total de habitantes das cidades deve oscilar, em 1966, em torno de metade da população nacional, apesar de os processos de superurbanização caótica não terem, por enquanto, alcançado, no Brasil, o ritmo peculiar dos seis países da América Ibero-Latina. Seria também exagêro pretender negar tôdas e quaisquer vantagens da maior concentração citadina, dentro da falsa idolatria ultra-romântica da vida rústica, cuja preponderância não se coaduna mais com os requisitos de equilibrado progresso econômico e social.

Entretanto, é indubitavelmente dramático o anverso da medalha, sem que haja necessidade de expor todos os aflitivos transtornos, vinculados à expansão nas áreas metropolitanas de bairros marginais de típico *habitat* rural: favelas, mocambos, malocas etc. Evitando-se mesmo a identificação irrestrita, bastante comum, dêsses bairros com antros de criminalidade, vadiagem e prostituição, e que, à luz de recentes pesquisas, levadas a efeito nesse meio, careceria de rigorosa comprovação científica, não há como negar a relativamente freqüente incidência dêsses e de vários outros sintomas de patologia social nesses meios. Os coeficientes de urbanização ultrapassam, consideravelmente, os de industria-

lização e de incremento do setor terciário de economia. Assim, surgem dificuldades insuperáveis na incorporação dentro da economia urbana de levas de imigrantes rurais, despreparados para o exercício de tarefas a serviço da mesma, e, incapazes, sobretudo na atual conjuntura do mercado de trabalho, de conseguir emprego, a não ser nos escalões mais baixos de trabalho na construção civil e em obras públicas, para homens, e no serviço doméstico, para mulheres. Em outras palavras, os deslocamentos não passam, de um modo geral, de mera transferência mecânica do subemprego e desemprego rural para a órbita dos mesmos fenômenos desocupacionais na zona urbana. Agravam ali a alarmante discrepância entre o número de empregos oferecidos e procurados, o que passa a constituir o maior flagelo do atual panorama social brasileiro, contribuindo somente para a dilatação dos contingentes de reserva de mão-de-obra simples, meramente braçal, cujas possibilidades empregatícias acusam declínio em ritmo cada vez mais acelerado.

Em suma, é enorme o *quantum* de prejuízos, sofridos pelos próprios migrantes, impiedosamente explorados nas estações de embarque, no percurso entre as áreas de origem e do destino, porém, sobretudo depois de seu desembarque na zona urbana, onde não contam, via de regra, com quaisquer providências orientadoras e assistenciais. Tais prejuízos atingem em pleno a primeira geração de migrantes, podendo, a rigor, diminuir aos poucos com o correr do tempo, no que diz respeito à segunda ou terceira geração, presumivelmente melhor ajustada às condições de trabalho nos setores secundário e terciário de economia.

Tal balanço trágico dos efeitos da migração sob o ponto de vista de todos quantos dela participam não pode ser, aliás, única e exclusivamente, limitado à apreciação das conseqüências econômico-sociais desse fenômeno.

O rompimento com as condições tradicionais de existência estacionária no meio anterior acarreta sempre, além de inevitáveis dificuldades de adaptação às novas condições ambientais — aos costumes, ao gênero de trabalho, à alimentação, à organização social, enfim, ao estilo de vida de zonas de destino em geral, e, às vezes, até ao clima, cujas particularidades possam apresentar algo desconhecido — tôda uma série de graves tensões emocionais, desordens neuropsíquicas e distúrbios espirituais. Quanto maior a distância entre as estruturas, nas quais estavam integrados no passado, as quais passam a viver, tanto maiores e mais dolorosos tais desajustes, marginalizando os estados de mal-estar, frustração e, até, desespero.

Não são, porém, menores os percalços daí oriundos, encardos sob o prisma da economia nacional.

Desafia qualquer interpretação controversa a crise, praticamente quase insolúvel, que enfrentam os centros urbanos, popu-

lacionalmente supersaturados pelo inesperado ingresso dos imigrantes nacionais, e cujos serviços públicos e sociais, inclusive escolares e assistenciais, se revelam incapazes de absorver tais novos contingentes.

Tudo que se procura fazer para equacionar tal problema significa o crescente deslocamento de inversões produtivas e reprodutivas para as sociais e, até, meramente demográficas, sendo estas de valor reduzido ou nulo sob o prisma desenvolvimentista.

O crescimento desproporcional dos urbanos leva, ao mesmo tempo, a agravar a questão do abastecimento alimentar, pois não somente aumenta o número de consumidores e diminui o de produtores de gêneros alimentícios, como também aparecem necessidades do consumo melhor, qualitativamente mais aprimorado e mais diversificado, cuja satisfação se torna cada vez mais difícil, como o evidencia a angustiante queda de consumo *per capita*, quanto a proteínas nobres (leite e laticínios, carne, aves etc.), verificada nesses últimos anos. Enfim, a migração interna é *ex definitione* inseparável da ociosidade, temporária ou, até, prolongada, dos respectivos recursos humanos.

Tôdas essas conseqüências dos deslocamentos preponderantemente negativas têm que enfrentar e equacionar as providências de política migratória na mais ampla aceitação da palavra.

## VI

SERÁ QUE EXISTE POLÍTICA MIGRATÓRIA NACIONAL PLENAMENTE DIGNA DÊSSE NOME ?

### A. No plano de administração

Francamente, não nos parece. E dificilmente pode passar despercebido um certo retrocesso em suas providências moderadas, parciais e empíricas, iniciadas no passado, e ligadas à atuação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização, autarquia criada pela Lei nº 2.163, de 5 de janeiro de 1954, assim como a estudos, incompreensivelmente interrompidos, do G.E.M.O., órgão criado pelo Decreto Legislativo nº 24, de 29 de maio de 1956. O I.N.I.C. estava procurando disciplinar, pelo menos dentro de alguns limites, com resultados práticos, maiores ou menores, alguns aspectos de deslocamentos populacionais, sobretudo no tocante a serviços de hospedagem, transporte, encaminhamento e assistência social.

Uma vez liquidado o I.N.I.C., as suas atribuições nessa matéria foram divididas entre:

a) o Departamento Nacional de Mão-de-Obra, recém-constituído na órbita do Ministério do Trabalho e P. S. (Lei nº 3.923

de 28 de dezembro de 1965, em combinação com a lei anterior nº 4.589, de 11 de dezembro de 1964), e

b) os dois Institutos (I.B.R.A. e I.N.D.A.), encarregados da execução da reforma agrária, ambos criados pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.503, de 30 de novembro de 1964).

Não foi possível, nessas condições, evitar a solução de continuidade, pois, na órbita desses novos órgãos de administração federal, entre si desentrosados e sem clara linha divisória entre a sua respectiva competência, não se pode, por enquanto, anotar quaisquer realizações pragmáticas, imprescindíveis para fazer face a esse grande conjunto de problemas, de extraordinária complexidade.

Apenas, à guisa de isolados exemplos, mencionaremos, a seguir, alguns ramos de atividade, compatíveis com a índole de intervencionismo social e com a alçada de serviços especializados de caráter público ou autárquico:

São eles, particularmente, serviços de informação sobre as oportunidades de emprêgo nas regiões e localidades de destino, ajuda na liquidação dos bens dos migrantes, organização de seu transporte, facilidades quanto à remessa de suas poupanças para as zonas de origem, recursos de formação profissional, juntamente com a prestação de serviço social, de grupos e de casos, necessários à sua melhor ambientação no novo *habitat*, não somente o encaminhamento como, mesmo, efetiva colocação dos deslocados, e, enfim, vantagens elementares de natureza assistencial, as quais se impõem, nesse período de vida, particularmente nevrálgico, para satisfazer às suas necessidades mínimas, materiais, psíquicas, higiênicas e espirituais.

À primeira vista, esse programa nos pode parecer amplo demais. Contudo, o que salta aos olhos, é o insustentável contraste entre a indiferença, quase absoluta, manifestada pelos poderes públicos em relação a trocas internas de população nacional e a extraordinária amplitude e profundidade de medidas organizacionais, de mais variada espécie, e de custo relativamente dispendioso, de amparo, reservado pelo Governo, assim como também por várias entidades de cooperação internacional à imigração estrangeira. Tal contradição flagrante entre providências, detalhadas, esmeradas e até refinadas, que beneficiam esta corrente e a índole anárquica dos deslocamentos nacionais, não se explica, sobretudo, no período atual, no qual, como já afluamos acima, se delineia claramente substancial decréscimo da imigração alienígena, sem maior possibilidade de retomada de seu vulto anterior.

Finalizando essa análise sobre os reflexos inexpressivos desse problema na estrutura atual da administração pública federal, não podemos, porém, deixar de fazer referência ao programa ultra-

ambicioso e expandido ao máximo possível, e de cuja execução está encarregado o superestruturado Departamento Nacional de Mão-de-Obra, incluído no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência Social, programa êsse consubstanciado no Decreto nº 58.528, de 30 de maio de 1966, ato normativo mais recente relativo a êsse assunto. O referido diploma legal promulgou o Regimento dêsse nôvo órgão de cúpula da política nacional de mão-de-obra, cuja organização abrange a Divisão de Migração (Seção IV).

A quais fins deve servir o D.N.M.O., no tocante a problemas de migração internas?

“investigar e pesquisar a formação e procedência das correntes migratórias, meios de transportes, itinerários e destino, estudar o êxodo rural, pesquisar os fatores de baixa produtividade agrária... oferecendo sugestões que possam corrigir... as distorções” dessas correntes, “estudar as causas das migrações regressivas, e povoado (?) e a colonização orientada”, estudar os meios de abertura de frentes de trabalho para atender à explosão demográfica (problema êsse de importância fundamental que, todavia, não diz respeito, unicamente, aos deslocamentos nacionais), “orientar a mobilização da mão-de-obra, seja diretamente, através de órgãos próprios de colocação, postos e hospedarias, seja indiretamente, através de convênios, coordenar as correntes migratórias através de funcionamento de agências volantes de migração”, e, enfim, “fixar normas para hospedagem e assistência aos trabalhadores migrantes e seus dependentes, e estudar o deslocamento da migração espontânea.”

Não é nosso propósito levantar aqui dúvidas a respeito dos fundamentos legais de tal reforma, que atribui ao D.N.M.O. índole de verdadeiro estado-maior de política migratória, apesar de encontrar firme apoio jurídico na legislação em vigor, apenas quanto a alguns contornos isolados dêsse problema.

Não atribuímos importância excessiva ao fato de a redação do Regimento, um tanto vaga e imprecisa, invadir, visivelmente, p. ex. quanto a aspectos rurais e, até, agrários da questão, a alçada privativa dos demais órgãos especializados, apesar de, paradoxalmente, descuidar de vários outros, de natureza protetora, tutelar e assistencial, vinculados à órbita funcional do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Não pretendemos, enfim, pôr em dúvida a ligação dêsse setor à política de mão-de-obra nem a sua inclusão, em tese justa, na estrutura do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Trata-se aqui de inovação salutar, que, é de se esperar, com o tempo, poderá preencher os drásticos claros na administração migratória, acima exemplificativamente assinalados.

Apenas não podemos calar dúvidas que nos inspira a existência, bem problemática, de recurso orçamentário, técnico e pessoal, capaz de habilitar êsse Departamento a atacar, simultaneamente e com real proveito, tôdas as frentes dessa relevante campanha, que requer a mobilização máxima de todos os esforços e o entrosamento institucional de tôdas as entidades interessadas, pois nenhuma delas poderá, isoladamente, garantir o "optimum", colimado no setor em aprêço.

De qualquer maneira, o balanço atual, extremamente inexpressivo, de tôdas e quaisquer realizações positivas, atinentes a essa matéria, não pode ficar sujeito à interpretação controvertida.

### B. Na órbita do planejamento

Tais ou quais pormenores organizacionais e administrativos importam pouco em confronto com a falta de sua cobertura dentro de obras planificadoras do mais amplo âmbito nacional.

No período de planejamento rigoroso de atividade econômica e social, em que, enfim, entramos, em boa hora, com o Programa de Ação Econômica do Governo Revolucionário 1964-1966 e, que dificilmente pode passar despercebido, é a atenção nitidamente insuficiente, dedicada na parte: Diagnóstico e Terapêutica aos problemas aqui focalizados. Tal visível desprezo à mobilidade horizontal da população brasileira manifesta-se, mesmo no capítulo do P.A.E.G., relativo à política de emprêgo (Capítulo VI da parte 3), e, sua essência, indissolúvelmente vinculada tanto ao exame aprofundado das correntes migratórias, quanto a providências dinâmicas, incisivas e corajosas, tomadas com o propósito de equacioná-las, em termos qualitativos e quantitativos, como o comprovam, aliás, excelentes prospecções a respeito, elaboradas pela C.O.N.S.P.L.A.N., entidade criada pelo Decreto nº 154, de 17 de novembro de 1961.

O planejamento social, ligado à valorização de recursos humanos, pleiteada com tôda razão pelo E.T.E.A., é, como nos parece, absolutamente inseparável da abordagem planejadora dos deslocamentos nacionais.

A reforma agrária, subproduto incontestado de novas obras de planejamento do Governo Federal, além de seus próprios objetivos, econômicos e sociais, poderá, através da consolidação da média "propriedade familiar", com concomitante e paulatina supressão da exorbitante área de latifundiarismo e minifundiarismo, reduzir a limites mais razoáveis a fuga desordenada do campo. Entretanto, como o demonstra, com clarividência que nada deixa a desejar, a experiência dos demais países que enveredaram no

mesmo caminho (p. ex. México), tal reestruturação do sistema agrário pode produzir, nesse sentido, alguns efeitos, aliás limitados, apenas depois de várias décadas de execução das referidas providências reformistas, recém-iniciadas no meio brasileiro. De qualquer modo, justificar-se-ia integralmente a maior ênfase a ser dada na definição das "áreas prioritárias", previstas no Estatuto da Terra, a zona com maior êxodo rural, sintoma infalível de mal-estar no interior rural.

Por seu turno, as novas providências de política de emprêgo, as quais, de um certo modo, deslocam o centro de gravidade das inversões para atividades com maior uso de mão-de-obra e menor de capital, podem, implicitamente, servir para possibilitar a absorção dos contingentes excedentes de mão-de-obra migratória, sobretudo se se equacionar, simultaneamente, o problema da educação e formação profissional da mesma, muito descuidado no momento.

Consideramos que tudo deverá ser feito para garantir aos trabalhadores migrantes não apenas *de iure*, mas, sim, *de facto* as mesmas oportunidades de acesso a bons empregos e à oportuna remuneração, na medida em que, desde já, estejam, de um certo modo, ao alcance dos trabalhadores "estabelecidos".

Evitando criar quaisquer artificiais conflitos de interesse entre êsses dois grandes estratos de mão-de-obra, a migrante, de um modo geral, minoritária, apesar de, provavelmente, atingir proporção elevadíssima em alguns setores de atividade (construção civil), e a local, majoritária, não pleiteamos aqui qualquer tratamento prioritário àquela, acreditando, todavia, que devia gozar, na realidade, de tôdas as garantias, asseguradas a esta.

Entretanto, não é só isto. Não se poderá fugir ao reexame do conjunto de providências de reformismo social, nas suas ramificações trabalhista, previdenciária, assistencial, habitacional, educacional e sanitária, para averiguar se se toma nelas em devida consideração os interesses legítimos dessa numerosa camada. Tal balanço evidenciará, com certeza quase absoluta, que, sobretudo dentro do seguro social a longo prazo, dos institutos de seguridade de emprêgo trabalhista, e até, nos recentes projetos de reformulação dos mesmos, lançados pelo Ministério de Planejamento e C.E., assim como na organização sindical, e ainda, em vários outros setores, os migrantes, a despeito de contribuírem para os respectivos ramos, do mesmo modo como todos os demais trabalhadores, não recebem, em compensação, vantagens equivalentes. Constituem a fração de mão-de-obra nacional mais desprivilegiada, explorada não sòmente pelos empregadores como pelos seus companheiros de trabalho, desprovida de quaisquer meios de defesa, o que fica, até certo ponto, à margem das realizações do Estado de Bem-Estar Social.

As obras públicas de emergência, últimamente organizadas nas regiões afetadas por calamidades públicas e as quais asseguraram emprêgo de alguns grupos de flagelados, constituem apenas um paliativo de expressão duvidosa.

Enfim, tudo o que se faz, no momento, na aplicação dos rumos atuais de política econômica e social, é, sem dúvida alguma, algo, distanciando-se, porém, consideravelmente, da ofensiva multilateral, que deveria ser desencadeada contra todos os males do intensivo intercâmbio demográfico.

Tôdas as lacunas acima aludidas ressaltam claramente, do mesmo modo como a incompreensível carência de quaisquer ativas providências, atinentes à explosão populacional, dois fenômenos entre si um tanto entrelaçados e que, conjuntamente, condicionam a aguda crise social contemporânea.

Os deslocamentos escapam, decerto, a medidas coercitivas de dirigismo, as quais não vingaram na economia socialista de cunho soviético da U.R.S.S., coadunando-se apenas com o rígido totalitarismo comunista chinês, ficando, por motivos óbvios, fora de qualquer cogitação no Brasil. Entretanto, prestam-se, da mesma forma, como os demais aspectos de valorização racional de recursos humanos, a constituírem objeto da ação, direta e indireta, disciplinadora e orientadora do planejamento social, peculiar do regime democrático, com utilização adequada de vários incentivos e estímulos.

Esse setor não escapou às atividades planejadoras da S.U.D.E.N.E., dentro dos três Planos Diretores dessa entidade regional nordestina, aliás, nem sempre com resultados compensadores, como o demonstra o programa, não bem sucedido, de transferência maciça dos excedentes populacionais no Triângulo de Sêcas para os vales úmidos do Estado do Maranhão.

Tudo parece, todavia, justificar a inclusão dessa matéria em futuras obras planejadoras, de órbita nacional, de médio e longo prazo.

No momento, prepara-se febrilmente o Plano Decenal, cujo modelo inicial foi elaborado pelo economista MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN, procurando-se promover tôda uma série de estudos especializados, capazes de lhe garantir maior substância. Um dêles relaciona-se com as projeções populacionais, ao que se saiba, por enquanto, sem maior importância atribuída às correntes migratórias nacionais. Se tais claros, possivelmente, resultam da falta de quaisquer indicações estatísticas, de data recente, é ao próprio Ministério do Planejamento e C.E. que deveria competir a tarefa de aperfeiçoamento das respectivas operações estatísticas, e isto tanto mais que, uma vez cumprida a reforma administrativa, é a essa Secretaria de Estado que deverão passar, como já aludimos acima, os órgãos da rede estatística nacional.

Ousamos esperar que nas considerações expostas neste artigo conseguimos apontar alguns subsídios preliminares para o encaminhamento de tais providências planejadoras, as quais deveriam, a seguir, encontrar reflexo em programas concretos de ação, baseados em dados estatísticos e em investigações especiais, programas êsses cuja execução não deveria caber, com exclusividade, aos órgãos oficiais, mas, sim, à ampla comunidade, de que participariam entidades sociais, associativas e eclesiásticas, capazes e dispostas a oferecer colaboração ativa na solução dêsse complexo e intrínseco conjunto de problemas. Vários aspectos, espirituais e morais, dos deslocamentos, cujo trato pressupõe elevada sensibilidade social, prestam-se, com efeito, mais bem à ação voluntária de organizações de livre iniciativa social.