

PASTA 68C

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ  
PROGRAMA DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - PUR

PROJETO DE PESQUISA  
POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL

Uma análise das intervenções governamentais no processo de formação do mercado de força de trabalho

Profº CARLOS BERNARDO VAINER

Rio de Janeiro - Agosto/1982

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ  
PROGRAMA DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - PUR

PROJETO DE PESQUISA

POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL

Uma análise das intervenções governamentais no processo de formação do mercado de força de trabalho

Profº CARLOS BERNARDO VAINER

Rio de Janeiro - Agosto/1982

## I - APRESENTAÇÃO

Pouco se poderia acrescentar ao que já se tem dito sobre a importância dos processos migratórios na configuração do Brasil contemporâneo. Dos imigrantes europeus que vieram substituir o braço escravo a partir do último quartel do século XIX, dos nordestinos que maciçamente se deslocaram e continuaram a se deslocar em direção ao Sudeste, do chamado êxodo rural, da ocupação progressiva e ainda não concluída de nossas fronteiras internas, da infinidade de fluxos populacionais que atravessam o território nacional, tem-se ocupado uma cada vez mais extensa bibliografia. O que chama a atenção nesta respeitável literatura (1), que comporta enfoque dos mais variados tipos, é a quase inexistência de esforços no sentido de recuperar, sistematizar e analisar o curso seguido pela intervenção governamental no processo migratório bem como suas relações com a criação de uma oferta de trabalho quantitativa e qualitativamente adequada aos padrões de desenvolvimento econômico-social de nosso país.

Esta omissão generalizada caracteriza inclusive as pesquisas mais recentes, fato curioso quando se sabe que os resultados do Censo de 1970 provocaram, nas mais diferentes esferas, uma tomada de posição clara quanto à necessidade de uma ação sistemática e planejada do Estado nesta área. O próprio programa de pesquisas sobre migrações, elaborado em 1973 (2), e posteriormente incorporado ao Programa Nacional de Apoio às Migrações Internas (3), não contemplou, em nenhuma de suas três etapas, estudos específicos sobre experiências passadas na área de políticas migratórias.

Não se trata de discutir aqui se teria ou não sido correto introduzir estudos desta natureza no referido programa, que, por sinal, aportou inegável contribuição ao conhecimento de múltiplos aspectos do fenômeno migratório. Impõe-se, de toda forma, reconhecer que a necessidade de começar a preencher tal lacuna torna-se cada vez mais premente; quanto mais não fosse porque permitirá subsidiar uma avaliação, que já se ini-

cia, dos pressupostos e das modalidades de execução da política migratória formulada em meados da década passada e ainda vigente.

O presente projeto, surgido das discussões realizadas no Seminário de Políticas Migratórias e Planejamento Regional, oferecido ao longo do 2º período letivo de 1981 aos estudantes do Mestrado em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - PUR/UFRJ - tem este escopo. Ele permitiria, outrossim, ampliar e aprofundar problemas suscitados pela pesquisa "Políticas e Estruturas de Acolha de Migrantes nas Cidades do Rio de Janeiro e São Paulo - Análise Comparativa", executada no PUR, em convênio com a Fundação Universitária José Bonifácio e o Instituto Municipal de Planejamento (IPLANRIO, ex-RIOPLAN), sob coordenação do autor.

Seu objetivo pode ser resumido como segue:

- 1º) recuperação histórica do conjunto de políticas migratórias estabelecidas e executadas pelo poder público a partir de 1888;
- 2º) análise da forma pela qual estas políticas formularam a questão migratória e delimitaram o âmbito de ação do poder público - aí incluindo uma discussão dos instrumentos econômicos, jurídicos e administrativos acionados, a fim de verificar de que maneira se pretendeu atender às necessidades de fundação e reprodução de uma oferta de força de trabalho nas diferentes fases do desenvolvimento capitalista no Brasil.

O fato de toda intervenção governamental, de uma forma ou de outra, sempre agir sobre a distribuição das atividades econômicas, sobre o mercado de trabalho, sobre o conjunto das relações sociais e sua organização físico-territorial impede que se defina política migratória como sendo aquela que tem efeitos sobre o processo migratório. Para evitar tal definição não discriminante optou-se pela seguinte conceituação restritiva: constitui política migratória toda política que define, de forma explícita e direta, objetivos e práticas relati-

vas à contenção, geração e estímulo, direcionamento, ordenamento ou recepção de fluxos migratórios.

## II - PROBLEMÁTICA

Há um equivoco consciente no título do projeto e na delimitação da categoria política migratória acima proposta. Este equivoco reside no fato de que as formulações até aqui apresentadas induzem a uma abordagem do político - isto é, da instância política - como se fosse um atributo do estado, monopólio seu e de sua máquina governamental-administrativa.

Tal equivoco é corrente entre aqueles que tratam a política como conjunto de planos e instrumentos de que dispõe o poder público - ou o governo - para intervir no processo social. Esta visão, que se poderia chamar de pragmática, tem-se mostrado, apesar de sua relativa coesão interna, incapaz de dar conta das complexas tramas que articulam uma formação social determinada. No campo migratório, o Estado acaba sendo o sujeito suposto e único, a migração o objeto suposto, e a política, a ação do suposto sujeito sobre o suposto objeto.

A política, é o que agora se sugere, é menos uma ação - ou sucessão de ações - de um sujeito que um campo de relações sociais no qual agem, interagem sujeitos múltiplos, desenvolvendo ações diferenciadas, sincrônica e diacrônicamente, de forma não raro contraditória. Palco, campo, instância, e não mera ação, o político - ou a política - assim definido, pressupõe não apenas a possibilidade de vários sujeitos como também incorpora a idéia de sua transformação ao longo do processo histórico. Afinal, o processo de desenvolvimento pode perfeitamente ser entendido como processo conflituoso de reposição transformada dos sujeitos sociais e de suas relações.

Uma rápida ilustração, antes de prosseguir: o estado brasileiro que aplica políticas migratórias na última década do século passado não apenas não é mais o mesmo de nossos dias, como também os agentes que intervêm - de forma passiva

ou ativa, consciente ou inconsciente, pouco importa por agora nestas políticas também não são os mesmos.

Mas se falar em recuperação histórica das políticas migratórias implica em pensar-se sujeitos que se transformam, ainda assim não se dispõe de todos os elementos para estabelecer um quadro problemático adequado. Com efeito, a complexidade aumenta quando se percebe que o próprio campo em que se encontram - ou desencontram - os agentes vai sendo, a cada momento, definido e redefinido. Em outras palavras: não estamos confrontados a uma e mesma questão migratória, que atravessa todo o tempo histórico a ser estudado, e diante da qual caberia apenas relevar os agentes envolvidos a cada momento e suas diferentes respostas. Estamos face a sucessivas e diferenciadas questões migratórias.

Neste sentido, um ensaio histórico-analítico da (s) política(s) migratória(s) deve ir mais além de um estudo das propostas e ações, para mergulhar no estudo da forma pela qual, no correr do processo, a própria questão migratória foi pensada e tratada. Será necessário, pois, investigar os pressupostos, inclusive ideológicos, das distintas delimitações que, a cada momento - e, às vezes, num mesmo momento - têm condicionado o reconhecimento e legitimação de um campo da questão e da política migratórias.

Branqueamento da população, braços para o café, ocupação dos espaços vazios, defesa das fronteiras de baixa densidade, desconcentração urbana, estas e outras formulações apontam para diferentes questões migratórias e, conseqüentemente, para diferentes dimensões das políticas migratórias. Ou se se prefere, para diferentes discursos e modalidades de intervenção que, apesar de envolverem de forma recorrente categorias como população, espaço, trabalho e estado-nação, remetem a algumas indagações fundamentais. Por que, a cada momento, a migração (ou a imigração) foi definida como problema? O que, substantivamente, este (está) em jogo em cada uma das diferentes formulações do problema? Até que ponto estes sucessivos e variados objetos reais da questão migratória têm

sido iluminados ou obscurecidos pelas políticas migratórias e pelos discursos que as suportam?

É importante ainda destacar que não se pretende, ao incluir no sub-título deste projeto a conhecida fórmula formação do mercado de força de trabalho, ter resolvido, a priori, a problemática aqui resumidamente exposta. Pelo contrário, a convicção que sustenta este projeto é que associar migração e políticas migratórias à formação do mercado de força de trabalho é apenas um ponto de partida, que não permite senão estabelecer alguns parâmetros básicos - porém insuficientes - para o correto equacionamento e aprofundamento do objeto de estudo.

Ao resistir à tentação de levar a cabo a enésima pesquisa que demonstrará pela enésima vez que as migrações são tão estruturalmente articuladas à produção e reprodução ampliada da força de trabalho, o que se busca é ampliar o horizonte temático e problemático, de forma a buscar perceber de que maneira categorias como população, espaço, trabalho, migração foram engendradas, transformadas e operacionalizadas não apenas para gerar determinados efeitos estruturais, mas também, e talvez sobretudo, para estabelecer campos de intervenção governamental, instrumentos e práticas políticas determinadas. E poder-se-ia ampliar ainda mais o quadro nele incluindo a produção e geração de valores e representações acerca da migração e do migrante.

Parte-se, pois, da perspectiva de que migração, práticas e políticas migratórias se articulam e remetem à categoria trabalho não apenas do ponto de vista que se poderia designar econômico - ou economicista - que se reduz a uma abordagem referida aos equilíbrios - ou desequilíbrios - entre oferta e demanda de trabalho, seja do ponto de vista quantitativo, seja do ponto de vista dito qualitativo - referente a qualificações profissionais. O que está em jogo, se bem que de forma raramente transparente, é a própria naturalização da mobilidade espacial do trabalhador. Além de uma concepção de espaço, mais além de uma concepção de trabalho, as categorias migração e política migratória, e as noções cone-

xas de fluxo, equilíbrio, atração, repulsão e outras, sugerem a possibilidade natural e a necessidade (por exigência da segurança, da ecologia, do desenvolvimento, do equilíbrio) de uma determinada adaptação do trabalho, a lógicas que lhe são estranhas. (4)

Como afirma GAUDEMAR, não seria o "deslocamento geográfico em si mesmo que é importante, mas seu significado quanto ao papel que a teoria econômica o faz desempenhar e, através dela, faz os homens desempenharem" (5). Poder-se-ia, neste caminho indagar até que ponto as migrações, as questões e políticas migratórias que a elas são associadas, de forma diferenciada e conflituosa como já foi referido, não são meros resultados de uma determinada formação sócio-espacial capitalista, mas constituem também, pelo menos em igual medida, elementos constitutivos desta especialidade. Em outras palavras, e buscando uma fórmula simplificada: migração, questão e política migratórias são também produtoras de nosso espaço e não suas meras consequências. É porque o trabalho, a força de trabalho é migrável que nosso espaço se constitui enquanto espaço capitalista; o que não quer dizer que o trabalho seja migrável por natureza. A produção e reprodução do trabalho, da força de trabalho, do mercado de força de trabalho pressupõem e exigem a produção e a reprodução deste atributo fundamental do trabalhador: a migrabilidade, ou melhor, a mobilidade migratória.

Neste sentido, poder-se-ia resumir as idéias aqui expostas a respeito da problemática teórica que inspira este projeto da seguinte maneira:

- 1º) o estudo das políticas migratórias será desenvolvido entendendo política como instância de relações e não como simples atributo do aparelho governamental;
- 2º) a formação do mercado de trabalho é entendida não apenas como processo de geração de uma oferta adequada quantitativa e qualitativamente às exigências da acumulação, mas como produção e generalização da categoria trabalho e deste seu atributo fundamental que é a mobilidade migratória.

### III - OBJETO E OBJETIVOS

Evidentemente, o tratamento exaustivo da problemática exposta exigiria um estudo cujas dimensões ultrapassariam de muito as possibilidades de um projeto específico de um pesquisador individual. Com efeito, seria necessário enfrentar com rigor temas que vão desde a própria constituição do estado nacional no Brasil até as formas assumidas pelo processo de acumulação do capital entre nós, passando pelos seus aspectos econômicos, espaciais, culturais, ideológicos e estritamente políticos. Cabe, pois, após abrir o leque da problemática, precisar de forma mais limitada o objeto específico deste projeto.

No universo problemático definido pelo campo do político e da migração, o estudo será centrado na investigação do desempenho governamental. Pretende-se buscar e sistematizar as respostas às seguintes perguntas:

- 1º) De que maneira o poder público, nos diferentes tempos em que se pode periodizar o processo a ser investigado, definiu a questão migratória? Que problema foi explicitamente apontado como a exigir uma intervenção governamental a fim de que fosse resolvido?
- 2º) De que maneira o poder público apresentou à sociedade a questão migratória?
- 3º) Que estratégias, planos e instrumentos foram elaborados e utilizados?
- 4º) Quais as relações entre estas intervenções governamentais e o nível de desenvolvimento do mercado de trabalho?

Cabe ressaltar apenas que não existe, a priori, nenhuma convicção de que o estado tenha agido sempre de forma coerente e inequívoca no processo. Em várias ocasiões, a própria definição da questão migratória tem sido objeto de apaixonados debates e conflitos, a envolverem não somente as elites dirigentes, mas parcelas bem mais amplas da sociedade. Exemplo

notável desta situação são as discussões em torno à legislação para imigrantes estrangeiros, as quais, em 1919 como em 1981, têm suscitado expressivos movimentos de opinião.

Neste sentido, os objetivos acima expostos mereceriam qualificação:

- 1º) eles comportam a possibilidade de respostas ambíguas, contraditórias e conflituosas;
- 2º) o estudo das ambiguidades, contradições e conflitos em torno da definição de qual a verdadeira questão migratória, assim como a análise dos discursos que sustentam as posições e práticas dos diferentes campos em choque constituem elemento fundamental do projeto.

De forma sintética, e retomando o exposto na apresentação, os objetivos deste projeto são a recuperação histórica e a análise das políticas formuladas e levadas a cabo pelo poder público. O marco inicial será 1888, devendo-se, no entanto, privilegiar os períodos posteriores a 1930.

Caberia destacar, finalmente, a contribuição que tal estudo pode trazer seja ao conhecimento de um aspecto pouco analisado do processo de formação do mercado de trabalho em nosso país, seja à discussão das formas atuais de intervenção governamental no processo migratório.

#### IV - METODOLOGIA

Será necessário, para dar conta dos objetivos acima estabelecidos, articular diferentes demarches metodológicos.

##### 4.1. Demarche Historiográfica

###### 4.1.1. Fontes

Apesar de centrar-se o estudo na recuperação e análise do discurso e prática governamentais, impõe-se, evidentemente, uma contextualização das conjunturas sócio-econômicas em geral, e demográfico-migratórias em particular, das quais emergiram e sobre as quais intervieram aqueles. Para tanto encontra-se disponível hoje uma respeitável literatura, na qual poder-se-á certamente recolher os elementos que permitam traçar o pano de fundo da intervenção governamental.

O mesmo não se pode dizer, como iniciou-se na Apresentação, a respeito desta intervenção. A bibliografia existente é escassa e pouco sistemática. Com exceção de estudos referentes ao período de transição para o trabalho livre e de trabalhos voltados para aspectos específicos (colonização de terras virgens, em particular), pouco se tem explorado o caminho indicado por este projeto.

Isto impõe um verdadeiro mergulho no que chamaremos de fontes primárias - arquivos de órgãos públicos interessados nas questões de migração, colonização, demografia, trabalho e conexos; arquivos do Congresso e de algumas assembleias estaduais, imprensa periódica, etc. Este levantamento, pela escassez de referências e marcos precisos, exigirá um grande esforço material, sendo difícil, de antemão, garantir que terá um caráter exaustivo. É importante, no entanto, afirmar a preocupação de caminhar no sentido de uma recuperação e sistematização cuidadosas e detalhadas, sem as quais os objetivos analíticos do projeto ficarão comprometidos.

A fim de limitar minimamente o levantamento, a ga

rimpagem de fontes primárias desenvolver-se-ã exclusivamente no Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, por encontrarem-se aí seguramente, as mais importantes bibliotecas e arquivos podendo interessar esta fase do projeto.

#### 4.1.2. Periodização

Toda demarche historiográfica, mesmo aquela cuja preocupação exclusiva é o registro, exige a formulação de uma periodização que permita não somente direcionar a investigação, como também viabilize a sistematização de seus resultados. Ocorre, entretanto, que a periodização mais adequada não pode ser estabelecida a priori, pois é a própria informação coletada e sua análise que tornam possível a identificação dos traços predominantes dos diferentes períodos e dos momentos de ruptura.

Pretende-se enfrentar este verdadeiro impasse metodológico de forma que pode ser considerada empírica, recorrendo inicial e tentativamente a uma periodização já tornada clássica em estudos do desenvolvimento brasileiro centradas na análise da intervenção governamental: 1º) 1888-1930; 2º) 1930-1945; 3º) 1945-1964; 4º) 1964 em diante.

Esta periodização, conforme os processos e/ou aspectos que se pretenda relevar, pode ser e tem sido afinada, com subdivisão dos quatro períodos. No âmbito do presente projeto isto também poderá mostrar-se necessário; por outro lado, haverá uma constante confrontação com a história da intervenção governamental no campo da questão migratória, a fim de verificar sua adequação e, se for o caso, propor uma periodização que nasça da própria investigação.

#### 4.2. Análise

O objetivo analítico da pesquisa já foi anteriormente explicitado. Para atingi-lo será necessário, além de uma discussão rigorosa das leis, planos, projetos, debates, justificativas no campo da questão e da política migratória, uma contextualização nos diferentes quadros conjunturais que se apresentarão. Volta e meia, pois, dever-se-ã recorrer à estrutura historiográfica geral, buscando-se captar o sentido de

situações, ações e posicionamentos determinados.

Este recurso, no entanto, guardará caráter acessório, posto que não se pretende fazer um estudo do papel da política migratória na política governamental global. Neste sentido, o esforço analítico deverá fundar-se na releitura dos discursos e práticas governamentais, buscando registrar o explícito, desvendar os pressupostos e lógicas implícitas, confrontando-as entre si e com os discursos e práticas dos outros agentes envolvidos.

Desde já é previsível que se encontrarão dificuldades crescentes em proceder à esta análise à medida que nos aproximamos do momento contemporâneo à pesquisa. À falta de uma perspectiva mais amplas dos processos envolventes, soma-se uma progressiva complexificação e satisfação (cientificista) do discurso oficial, o que tornará extremamente delicada a tarefa.

C R O N O G R A M A

MÊS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Levantamento Bibliográfico e seleção preliminar das fontes	XXXXXXXXXX											
Exploração das fontes selecionadas (fichagem, registro, organização preliminar das informações). Eventuais retornos a arquivos e bibliotecas à busca de informações específicas.			XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX									
Relatório Parcial							XXXX					
Sistematização, discussão e análise do material. Eventuais consultas à bibliografia histórica e demográfica geral.								XXXXXXXXXX				
Relatório Final										XXXXXXXXXXXX		

## N O T A S

Ver por exemplo:

- (1) ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de (Coord.) - Levantamento bibliográfico sobre emprego e migração. Projeto Emprego e mudança sócio-econômica no Nordeste. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional, Departamento de Antropologia, 1977, mimeo, pp. 373.

RIOPLAN - Informações Básicas sobre migrações internas (versão preliminar). Rio de Janeiro, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social, RIOPLAN, 1981, 2 volumes.

- (2) MINTER - Programa de Migrações Internas. Brasília, 1973, mimeo.

MARTINE, George - Reflexões sobre problemas e pesquisas de migrações. Brasília, Projeto de Planejamento de Recursos Humanos, 1974, mimeo, 25 pgs.

MARTINE, George; NEIVA, Ivany - Pesquisa e Política Nacional de Migrações Internas. Brasília, MINTER, 1974, mimeo, 12 pags.

MINTER/SPO/CESE - Promoção de pesquisas complementares : terceira etapa do Programa de Migrações Internas, Brasília, 1974, mimeo, 6 pags.

BALAN, Jorge et alii - Sugestões de Pesquisas para Orientar a formação de política na área de migrações internas. Brasília, Projeto de Planejamento de Recursos Humanos, 1975, mimeo, 22 pgs.

MARTINE, George - Notas sobre a preparação da terceira etapa: Pesquisa Nacional de Migrações Internas. Brasília, Projeto de Planejamento de Recursos Humanos, 1976, mimeo, 22 pags.

MINTER/CPL/CESE - A terceira etapa da pesquisa de migrações internas: contornos e objetivos. Brasília, 1976,

MARTINE, George - Migrações internas no Brasil: reflexões sobre a correspondência entre problema, pesquisa e política. Brasília, Projeto de Planejamento de Recursos Humanos, 1978, mimeo, 41 pgs.

MINTER - Programa de Migrações Internas. Subprograma de Pesquisa. Relatório-junho/1982. Brasília, mimeo, 14pgs.

(3) MINTER/SG/SPL - Programa Nacional de Apoio à Migrações Internas. Brasília, 1980, 42 pgs.

(4) Estas reflexões inspiraram-se no importantíssimo trabalho de: GAUDEMAR, Jean Paul de - Mobilité du Travail et accumulation du capital. Paris, François Maspero, 1976, 272 pgs.

GAUDEMAR, op. cit. pag 33.