

SÉRIE ESPECIAL Nº 2

Políticas e Estruturas de Acolha de Mi-  
grantes nas Cidades do Rio de Janeiro e  
São Paulo.

Coordenador: Prof. Carlos Bernardo Vainer  
Relatório de Pesquisa

Junho/82

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ  
Programa de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional  
Edifício da Peitoria - 5º andar - sala 543  
Cidade Universitária - Ilha do Fundão - Rio de Janeiro  
Cep. 21.911 - RJ. Fones: 296.2112 n.224 ou 590.1191

INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO - IPLANRIO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

POLÍTICAS E ESTRUTURAS DE ACOLHA DE MIGRANTES NAS CIDADES  
DO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO - ANÁLISE COMPARATIVA

FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA JOSÉ BONIFÁCIO  
PROGRAMA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - PUR  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

POLÍTICAS E ESTRUTURAS DE ACOLHA DE MIGRANTES NAS CÍDADAS  
DO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO - ANÁLISE COMPARATIVA

Coordenador Responsável Prof. Carlos Bernardo Vainer

Assistentes Célia Maria Bertone  
Gisela Heller Gordon

Equipe Dalva Elias Thomaz Silva  
Franklin Dias Coelho  
Gloria Maria Bayeux  
Pablo Cesar Benetti  
Silvana Barbosa Rubino

## SUMÁRIO

Page

INTRODUÇÃO . . . . .	3
<b>PARTE I - QUADRO CONTEXTUAL</b>	
CAPÍTULO 1 - FLUXOS MIGRATÓRIOS NO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO . . . . .	27
CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E DE ACOLHA . . . . .	47
2.1 - Política Nacional de Migrações Internas . . . . .	47
2.2 - Rio de Janeiro . . . . .	56
2.3 - São Paulo . . . . .	60
2.4 - Alguns Comentários . . . . .	68
<b>PARTE II - A ACOLHA DE MIGRANTES</b>	
CAPÍTULO 3 - O DESEMBARQUE . . . . .	77
CAPÍTULO 4 - ESTRUTURAS ESTADUAIS . . . . .	90
4.1 - Rio de Janeiro: Fundação Leão XIII . . . . .	90
4.2 - São Paulo: Coordenadoria de Apoio Social da Secretaria de Estado da Promoção Social . . . . .	113
CAPÍTULO 5 - ESTRUTURAS MUNICIPAIS . . . . .	145
5.1 - Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social . . . . .	145
5.2 - São Paulo: Coordenadoria de Bem-Estar Social . . . . .	151
CAPÍTULO 6 - OUTRAS ESTRUTURAS . . . . .	159
6.1 - Rio de Janeiro . . . . .	159
6.2 - São Paulo . . . . .	198
CAPÍTULO 7 - ESTRUTURAS DE ACOLHA: UM PRIMEIRO BALANÇO . . . . .	208

PARTE III - CONCLUSÃO.....	224
CAPÍTULO 8 - QUESTÕES FUNDAMENTAIS PARA UMA POLÍTICA DE ACOLHA DE MIGRANTES.....	225
8.1 - Contexto Migratório.....	226
8.2 - Contexto Político-Institucional.....	227
8.3 - Princípios Básicos.....	231
8.4 - Estruturas e Práticas de Acolha.....	234
8.5 - Síntese.....	240
ANEXOS.....	243

## INTRODUÇÃO

A urbanização explosiva de nossa população, a rápida ocupação de novas fronteiras agrícolas, a crescente integração nacional do mercado de força de trabalho foram impondo, pouco a pouco, a necessidade do reconhecimento de que o fenômeno migratório constitui-se num dos aspectos estruturais mais importantes de nosso processo de desenvolvimento. O fenômeno certamente não é novo; pelo contrário, a própria formação do Brasil moderno está intimamente ligada a grandes deslocamentos populacionais - os fluxos de imigrantes estrangeiros que aqui aportaram desde os anos 80 do século passado, o movimento de desbravamento e ocupação do oeste paulista, as correntes oriundas do Nordeste que se encaminharam para o Sudeste, após terem conhecido os seringais amazônicos...

A novidade não estaria, pois, na simples ocorrência de migrações, mas, talvez, no fato de que elas são hoje essencialmente internas e, sobretudo, em que nunca como agora os fluxos foram tão variados, a envolverem o conjunto da população trabalhadora nas mais diversas regiões do país.

Torna-se necessário registrar, no entanto, que não foi apenas a realidade que se transformou, mas também a forma de abordá-la. Houve, com efeito, uma importante mudança de atitude diante do fenômeno migratório. Até recentemente não merecia ele grande atenção da maioria dos cientistas sociais e menos ainda era objeto de preocupação para aqueles voltados à formulação e/ou avaliação de políticas governamentais. O relativo

silêncio dos primeiros, assim como o descaso dos últimos, deve ter tido sua origem na generosa utopia desenvolvimentista que imperou no pós-guerra, e não apenas em nosso país, entre estudiosos e planejadores.

A luz da perspectiva desenvolvimentista, as migrações - em particular sob a forma do *exodo rural* - eram percebidas não como problema, mas como solução natural que o *take-off*<sup>(1)</sup> oferecia, espontaneamente e sem custos, aos problemas estruturais decorrentes do tradicionalismo rural e do dualismo econômico-social<sup>(2)</sup>.

O processo evoluiu de forma muito menos linear que o esperado. Os impasses gerados pelo crescimento aceleradíssimo de nossas cidades e pelo gigantismo de nossas metrópoles se acumularam, fazendo emergir uma verdadeira questão urbana. Por outro lado, os desequilíbrios regionais se aprofundaram, destruindo as ilusões daqueles que acreditavam ter o desenvolvimento econômico, como atributo imanente, a capacidade de homogeneizar o espaço nacional.

A frustração das expectativas neste terreno suscitou uma atitude mais ou menos generalizada de desconfiança frênte aos grandes modelos elaborados pelas diferentes teorias de desenvolvimento e acabou motivando um saudável e vitalizador movimento que, incorporando pesquisadores das mais diversas disciplinas - economia, sociologia, demografia, geografia, etc - tem

(1) Cf. ROSTOW, W.W.; Etapas do Desenvolvimento Econômico (Um manifesto não comunista); Rio de Janeiro, Zahar, 1961.

(2) LAMBERT, Jacques; Os Dois Brasis; São Paulo, Ed. Nacional, 1978.

frutificado numa infinidade de estudos e, sobretudo, numa rica e estimulante multiplicidade de abordagens.

Em grande parte dos trabalhos produzidos foram superadas visões que em contraposições como cidade x campo, tradicionalismo x modernização, estrutura econômica x superestrutura política e ideológica, postulavam a incompatibilidade absoluta entre os polos destas contradições, acabando por tratar cada um deles como verdadeiro sistema fechado. Com esta superação inaugurou-se uma nova e fértil problemática, incidindo diretamente no questionamento da natureza e dinâmica das inter-relações vigentes na estrutura do sistema tomado em sua totalidade. O processo migratório pode então aparecer em toda sua importância, por dizer respeito a um dos fluxos fundamentais que compõem a complexa dialética entre setores e regiões da formação econômico-social brasileira.

Esta evolução entre pesquisadores foi profundamente marcada pelo despertar paralelo de planejadores e formuladores de políticas. A já referida conscientização de que emergiam entre nós uma questão urbana e uma questão regional conduzia a olhar com novos olhos o fenômeno migratório. Políticas de desenvolvimento urbano e de desenvolvimento regional que começaram a ser elaboradas de forma mais consistente exigiam políticas migratórias coerentes.

O processo migratório deixava, destarte, de ser um mero fenômeno a ser observado e contado, para se transformar, como qualquer outro processo sócio-econômico, em campo suscetível de intervenções governamentais planejadas. Acumulam-se, sobre-

tudo a partir do início da década passada, estudos e pesquisas especificamente voltados à coleta e sistematização de informações sobre os fluxos migratórios, com o objetivo de capacitar os órgãos de planejamento a enfrentarem a tarefa de formulação de uma política migratória nacional - em torno de cuja necessidade estabelece-se um acordo quase unânime.

Curiosamente, e apesar da riqueza das informações recolhidas, o debate sobre políticas migratórias propriamente ditas permanece relativamente limitado. É o que fica evidente, por exemplo, quando se toma a bibliografia sobre migrações internas recentemente estabelecida pela Fundação Municipal de Planejamento - RIOPLAN e conta-se, num total de 393 títulos arrolados, apenas 37 classificados sob a rubrica de *políticas migratórias*<sup>(3)</sup>. Acresça-se o fato de que a quase totalidade destas 37 referências gira em torno de sugestões de políticas, sendo extremamente raras aquelas dedicadas ao estudo das ações concretamente já desenvolvidas.

A necessidade de começar a preencher tal lacuna é uma das premissas do presente estudo. Tratava-se de investigar não mais os fluxos - origens, causas, destinos, etc - mas o campo possíveis e as experiências concretas de intervenção. O pressuposto implícito em tal perspectiva poderia ser sinteticamente expresso da seguinte maneira: o planejador preocupado com a migração não se encontra confrontado apenas aos migrantes e seus deslocamentos, mas também a numerosos outros agentes que

(3) RIOPLAN; Informações Básicas sobre Migrações Internas (verão preliminar), Rio de Janeiro, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social/RIOPLAN, 1981, 2 vols.

intervêm, regular ou esporadicamente, consciente ou inconscientemente, sobre aqueles.

Decidiu-se centrar a atenção no campo definido pelas experiências de intervenção no processo de inserção do migrante nos grandes centros urbanos.

Apesar da rica bibliografia dedicada à problemática da inserção, seja do ponto de vista do impacto dos migrantes sobre a cidade, seja do ponto de vista inverso, raras e esparsas são as informações e estudos a respeito dos mecanismos concretos que funcionam na *chegada*, no *desembarque*.

Ao considerar tal *desembarque* como um campo possível de intervenção e um campo onde já se desenvolvem experiências de atuação, assumiu-se, como hipótese mais geral, que ele é definido pelas relações estabelecidas pelos migrantes com estruturas geradoras de *políticas e práticas de acolha*<sup>(4)(5)</sup>.

Do ponto de vista de um planejador cujo âmbito de ação política é a grande cidade receptora de fluxos migratórios, as possibilidades de intervenção estão circunscritas ao processo de inserção do migrante, e, mais precisamente, ao processo de *acolha*. Tal limitação se deve a que uma vez superado o momento da *chegada*, o migrante confunde-se com os *cidadãos* e perde a especificidade que o torna passível de uma ação governamental direta.

---

(4) Estas expressões serão discutidas mais adiante.

(5) Foram excluídas do universo do estudo todas as estruturas classificadas como *informais*, ou seja, fundadas em relações de natureza inter-pessoal, não institucionalizadas.

A identificação das estruturas de acolha - agentes - que intervêm neste processo, nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, assim como o conhecimento da natureza, das modalidades e do impacto de sua ação, eis em poucas palavras o objetivo central do projeto. Seu caráter pioneiro e exploratório colocou, no entanto, como seria de esperar, uma série de problemas teóricos, metodológicos e operacionais que caberia explicitar nessa Introdução; tanto mais que certos conceitos e orientações abraçados inicialmente tiveram, no curso da investigação, que ser reelaborados e adequados a um objeto de estudo sobre o qual o conhecimento sistemático disponível anteriormente era praticamente nulo.

x - x - x

Diante da necessidade de traçar um plano de trabalho que orientasse a exploração primária do campo acima definido, optou-se por uma classificação das estruturas em três grandes tipos, a saber:

- 1º) estruturas governamentais, aquelas que diretamente compõem a Administração e subordinam-se - ou deveriam subordinar-se, por sua definição funcional - a políticas migratórias oficiais;
- 2º) estruturas geridas por associações ou outras instituições de caráter leigo ou religioso, que com diferentes escopos, atuam regularmente na acolha de migrantes;
- 3º) estruturas empresariais, incluindo empresas privadas que executam aliciamento, recrutamento e acolha de migrantes, seja para empregá-los em atividades próprias - empresas de construção civil e obras pú-

blicas, por exemplo -, seja para agenciar sua força de trabalho junto a terceiros - agências de emprego doméstico, por exemplo.

Além destes três grupos, trabalhou-se, inicialmente, também com a noção de estruturas de acolha implícitas ou even-tuais, de forma a não deixar de lado instituições que, embora atuando na acolha de migrantes, não o fazem de forma consciente ou organizada e sistematizada.

A primeira percepção que se teve das insuficiências dessa tipologia decorreu da constatação de que uma série de estruturas não governamentais atuavam em colaboração com a Administração, executando, embora parcialmente, políticas formuladas por esta. Buscou-se a correção através da formulação de um quarto tipo de estrutura, a saber: *estruturas paragovernamentais*.

À medida que avançava a investigação foi ficando claro, no entanto, que a forma pela qual se construiria a tipologia, conferindo absoluta primazia à natureza institucional das estruturas, dificultava a abordagem das modalidades concretas de intervenção por elas desenvolvidas. Com efeito, que um centro de albergamento seja subordinado à Administração ou gerido por uma associação religiosa, o fato é que a oferta de alojamento configura uma modalidade específica de atuação - que pode ser estudada enquanto tal, inclusive através de comparações entre diferentes experiências do mesmo gênero.

Ora, a tipologia e o plano de trabalho originais não da-

vam corretamente conta desta perspectiva. Eles haviam sido elaborados segundo um ordenamento, uma hierarquia, que privilegia vam claramente a lógica abstrata do planejamento - órgãos de planejamento federais, órgãos de planejamento estaduais, órgãos de planejamento municipais e, finalmente, estruturas de acolha propriamente ditas. Sua utilidade operacional foi enorme, na medida em que a cada escalão percorrido se reuniam informações e, sobretudo, se conseguiam os contactos que facilitaram, através de um processo de legitimação institucional dos membros da equipe de pesquisadores, acesso às instâncias inferiores<sup>(6)</sup>.

Mas o que foi ficando claro durante o trabalho de campo é que a realidade das estruturas de acolha - inclusive governamentais - estava longe de ser um simples reflexo do discurso que sobre elas se elabora nos órgãos de planejamento. Ao sair-se de um destes órgãos para estabelecer contacto com uma estrutura hierarquicamente subordinada, vivia-se, quase sempre, uma curiosa experiência: chegava-se à estrutura buscando informações mais detalhadas e precisas acerca dos modos de ação cuja descrição geral se obtivera na instância superior; descobria-se, então, que, eles eram muitas vezes desconhecidos dos agentes supostamente encarregados de levá-los à prática. Daí, por exemplo, a dificuldade repetidamente encontrada de estabelecer-se um simples relato, meramente descritivo, das rotinas de funcionamento de uma estrutura.

---

(6) É importante registrar que a quase nenhuma estrutura foi possível aceder sem uma ou várias passagens, muitas vezes rituais e burocráticas, pelas instâncias hierarquicamente superiores. Neste sentido, pode-se dizer que se as estruturas são abertas para a entrada - acolha - de migrantes, são relativamente fechadas a estranhos. Este tema será discutido ao longo do relatório.

Indagar sobre o funcionamento de um programa a seu gerente ou coordenador, repetir a indagação a técnicos que executam o programa e, ao final, tentar extraír um relatório foi tarefa hercúlea, não raro impossível. Em várias ocasiões atribuiu-se o problema à falta de rigor na coleta de informações, mas o recurso a novas visitas e entrevistas quase nunca permitiu chegar a resultados substancialmente melhores.

A dificuldade, é o que se pôde perceber bem mais tarde, decorria de um tratamento excessivamente estrito das noções de políticas migratórias e, particularmente, políticas de acolha. Havia-se estabelecido que, para efeitos do projeto, constituiria política migratória - por extensão, plano e programa migratório - toda política que define de forma explícita, direta e prioritária objetivos relativos à contenção, estímulo, direcionamento, ordenamento ou acolha de fluxos migratórios. A expressão políticas de acolha, por sua vez, remeteria a todas as políticas em que estivessem em jogo, a diferentes níveis, a orientação ou gestão de estruturas de acolha.

Não é difícil perceber que o continuum ali estabelecido entre política, plano e programa decorria de uma associação direta do termo política a formulações gerais, planos e programas codificados segundo normas e linguagens típicas dos órgãos de planejamento. De forma implícita, as estruturas de acolha eram erroneamente reduzidas ao papel de meras executoras - eficazes ou ineficazes, conforme o caso - de políticas formuladas fora - e acima - delas. No contacto direto o que se verificou é que estas estruturas, ademais de uma relação de subordinação hierárquica e funcional e de referências reiteradas às políti-

cas oficiais, geram e desenvolvem práticas de acolha que correm de forma paralela e muitas vezes contraditórias ao discurso codificado dos planejadores.

É possível resumir a trajetória teórica e metodológica aqui exposta. Partiu-se para explorar um campo até agora virgem nos estudos referentes ao processo migratório. Este campo foi conceituado e ordenado, dando origem a um plano de trabalho que definia de forma hierarquizada as políticas e estruturas a serem identificadas e estudadas. Na execução deste plano, começou-se a percorrer o roteiro estabelecido; ao longo desse percurso vislumbrou-se inicialmente e, depois, constatou-se claramente a existência de um outro campo, incluído e simultaneamente paralelo ao primeiro. Neste caso, um campo ausente dos planos e programas migratórios, ausente do discurso estruturado sobre políticas de acolha, como esteve ausente também do plano de trabalho original.

Nestas condições, este relatório não se poderia pretender conclusivo. É ainda muito cedo para que se produza uma síntese das diferentes ordens de problema alinhadas. Buscou-se, no entanto, na medida do possível, estabelecer um diálogo entre eles. Abordam-se as políticas codificadas, seus discursos e sua execução - ou não execução. Ao mesmo tempo ou, quando isto se demonstrou impraticável, num segundo momento, tenta-se colocá-las em paralelo às práticas que, em última instância, constituem a verdadeira acolha feita aos migrantes. De um lado segue-se o plano original, de outro corre o plano sugerido pelo conhecimento, ainda incipiente, das práticas de intervenção em suas formas específicas.

A categoria *migrante* também exige um certo número de precisões, na medida em que dela se encontram as mais variadas conceituações.

É corrente na literatura um tratamento do termo *migração* que remete ao processo de deslocamento e realocação espacial de populações. Alguns autores, movidos pela preocupação com a mensuração do fenômeno, estabelecem um intervalo de tempo e uma distância mínimos para que um deslocamento seja considerado migratório. No que se refere ao tempo, as propostas são as mais diversas; no que respeita às distâncias, aceita-se geralmente tomar por base unidades administrativas. Neste caso, constituiriam migrações todos os deslocamentos de um município (ou micro-região, ou estado) para outro, desde que a fixação no município (ou micro-região, ou estado) de destino se prolongue por um prazo mínimo - 6 meses, 1 ano, etc<sup>(7)</sup>.

Outras definições preocupam-se em caracterizar melhor o tipo de população a que se referiria o conceito, recorrendo às categorias *força de trabalho* e *mercado (de força) de trabalho*. É o caso, por exemplo, de BECKER, que comprehende as migrações como "um processo de articulação de áreas componentes de um

---

(7) "Define-se migração como sendo o deslocamento de uma área definidora do fenômeno para uma outra (ou um deslocamento de uma distância mínima especificada), que se realizou durante um intervalo de migração determinado e implicou em mudança de residência. Migrante é a pessoa que mudou de local de residência habitual de uma área definidora da migração para outra (ou que se deslocou a uma distância mínima especificada) pelo menos uma vez durante o intervalo de migração considerado" (ONU/Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, "Conceitos básicos, definição e mensuração da migração interna. Excertos do Manual VI da ONU". In MOURA, Hélio A. (coord.); Migração interna. Textos Escolhidos; Fortaleza, BNB/ETENE, 1980 t. 1, pag. 322).

mercado de trabalho essencialmente heterogêneo"<sup>(8)</sup>. Nesta concepção, o termo *migrante* não é aplicável a qualquer indivíduo que mude de residência, pois há uma indicação precisa de seu posicionamento social e ocupacional. *Migrantes* seriam trabalhadores que circulam num espaço que não é exclusivamente físico-territorial, mas também econômico-social: o mercado de trabalho<sup>(9)</sup>.

Uma outra corrente parte da categoria *mobilidade da força de trabalho*, mas aí inclui a mobilidade ocupacional (inclusive entre situações de emprego e desemprego), a mobilidade funcional no interior de uma mesma ocupação, a mobilidade residencial, etc. O processo migratório seria, então, uma faceta, um aspecto, uma possibilidade entre outras, de mobilidade. Não existe para estes autores nenhuma preocupação em operacionalizar o conceito a fim de tornar o fenômeno mensurável; a natureza da mobilidade e o papel que desempenha no processo de desenvolvimento é que constituem o objeto de análise<sup>(10)</sup>.

Sem pretender aprofundar o debate teórico envolvido nestas diferentes propostas conceituais, decidiu-se tomar o termo *migração* como referente a um processo de mobilização que, tendo uma inegável dimensão físico-territorial e estando relacionado

(8) BECKER, Olga M. Schild et alii; Mobilidade da Força de Trabalho: principais dimensões sócio-económicas e suas implicações na organização do espaço - Brasil - 1950/1975. Comunicação apresentada ao V Encontro sobre Mao-de-Obra Volante na Agricultura, Botucatu, 1979, mimeo.

(9) "Consideramos como migrantes não um conjunto maior ou menor de pessoas, independentemente de uma situação e posição que ocupam na sociedade. Migrantes são os trabalhadores, do campo e da cidade, fundamentalmente" (CARVALHO, Isabela de; "Introdução". In Centro de Estudos Migratórios; Migrantes: Exodo Forçado; São Paulo, Edições Paulinas, 1980 pag. 13).

(10) Cf. GAUDEMAR, Jean-Paul de; Mobilité du Travail et Accumulation du Capital; Paris, Maspero, 1976.

nado de forma indiscutível ao mercado de trabalho, tem por espaço a teia de relações sociais em sua totalidade. Esta abordagem oferece a vantagem de integrar no próprio conceito, além das noções presentes nas definições anteriormente alinhadas, a idéia de que a mobilização designada como *migração* resulta de, implica e, ao mesmo tempo, constitui um processo de transformação de relações econômicas, políticas, culturais, etc, em que está inserido o *migrante*.

Ela não se reduz à circulação do fator trabalho - ou força de trabalho - no interior do mercado, porque muitas vezes é, na verdade, ingresso ou saída de produtores deste mercado; portanto, embora referida a ele, o transcende. Ela não é, tampouco, meramente físico-territorial, porque ao mobilizarem-se - ou serem mobilizados - no espaço social, os indivíduos estão passando, circulando, de determinadas formas de relacionamento social para outras.

Com base na perspectiva acima apresentada, *migrante* seria, por extensão, aquele que está em circulação.

Deduz-se desta conceituação que não haveria nenhum sentido em estabelecer diferenciação entre *migrantes recentes* e *migrantes antigos*, adotada em certa literatura. Recorrendo à semântica; *migrante* é aquele que se encontra em ato de migrar, de circular; para aquele que já passou pela migração mas não é mais *migrante*, reserva-se o termo *migrado*.

Poder-se-iam, evidentemente, levantar muitas reservas quanto às possibilidades de operacionalizar, em todos os casos,

a separação proposta entre *migrante* e *migrado*. O *migrado* que volta a circular é muito comum; tampouco são raros aqueles *migrantes permanentes* ou *nômades*, *migrantes* que nunca chegam a ser *migrados*. É, por sinal, frequente entre funcionários de estruturas de acolha o emprego, com conotação bastante crítica, da expressão *migrante-turista*. A nível do projeto considerou-se possível contornar este tipo de dificuldade pelo fato de se trabalhar em estruturas de acolha - ao nível da *chegada*, do *desembarque* -, cujos usuários portanto, por definição, estão circulando e são *migrantes*; Haveria a acrescentar apenas que nestas estruturas são vividas também, de forma recorrente, situações de *partida*, *embate* - de modo geral, retorno ao local de origem, que só vem reiterar a situação de indivíduos que circulam.

As discussões a respeito da conceituação de *migração* e de *migrante*, por mais abstratas que pareçam, têm uma implicação direta no entendimento de um certo número de políticas e práticas desenvolvidas nas estruturas de acolha. O sub-programa SIMI - Sistema de Informações sobre Migrações Internas - do Ministério do Interior, por exemplo, define como *migrante* aquele que se encontra há menos de um ano no local de destino; já o sub-programa SAMI - Serviço de Apoio aos Migrantes -, do mesmo Ministério, considera o período de dois anos. O problema surge também quando órgãos da Prefeitura de São Paulo tem por orientação somente atender a *municípios*, entendidos como aqueles que se encontram residindo no município há pelo menos seis meses, ficando os outros - considerados *migrantes* - para as estruturas do Governo Estadual. A mesma questão conceitual reaparece - desta vez quanto ao espaço, e não quanto ao tempo -

quando uma instituição voltada especificamente para o atendimento de migrantes recusa seus serviços a um indivíduo oriundo do interior do estado e legítima esta posição com uma definição estrita segundo a qual "migrante é quem vem de outro Estado".

x - x - x

A nível das estruturas de acolha não foi possível contornar da mesma forma um certo número de problemas surgidos no contacto direto com o campo.

Ao conceituar-se estruturas de acolha como o conjunto de instituições e mecanismos que intervêm na chegada, no desembarque do migrante, tinha-se consciência de que o universo assim caracterizado era praticamente infinito. A eliminação das estruturas informais e a fixação em torno dos 4 tipos de estrutura já referidas, entretanto, não permitiram superar todas as dificuldades.

A verdade é que mesmo no âmbito das estruturas governamentais e paragovernamentais, o universo configurou-se amplissimo, particularmente em São Paulo. A opção tomada a certo estágio do projeto foi de privilegiar claramente o conhecimento e reflexão acerca destas estruturas, por encontrar-se nelas quase todo o potencial de intervenção imediato de que se dispõe. Recusar esta opção e manter as ambições originais do projeto teria significado, inevitavelmente, abrir mão de um acompanhamento do funcionamento das instituições identificadas e limitar-se a coletar informações indiretas junto aos escalões supe-

riores. Ora, este caminho era claramente contrário ao espírito do projeto, entre cujos objetivos centrais destacava-se o conhecimento direto das experiências concretas de intervenção.

No Rio de Janeiro, além das estruturas governamentais e paragovernamentais, buscou-se avançar junto a estruturas de natureza assistencial privadas, leigas ou religiosas, e a algumas estruturas empresariais. Apesar de os resultados colhidos nesta parte do trabalho serem pouco representativos, contribuíram para que se pudesse vislumbrar dinâmicas alternativas, possíveis e caminhos para uma articulação, hoje praticamente inexistente, entre diferentes tipos de estrutura.

A limitação acima referida, imposta pela escassez disponibilidade de recursos e tempo, evidentemente, enviesa o produto aqui apresentado. Com efeito, deve-se ter em mente que a grande maioria das estruturas estudadas são ligadas à Administração e desenvolvem uma prática de natureza assistencial. Este viés merece alguns comentários.

Nas estruturas governamentais de natureza assistencial encontram-se, além de migrantes, um grande número de pessoas já fixadas na cidade há muito tempo - ou mesmo naturais dela - mas cuja integração e estabilidade são extremamente precários. Faz-se referência aos que o jargão destas instituições designa geralmente de carentes. Via de regra, inclusive, o volume destes carentes é tal que, mesmo em estruturas original e oficialmente voltadas para o atendimento a migrantes, esta última categoria tende, na prática, a ser diluída.

As consequências de tal diluição serão alinhadas e discutidas no momento adequado. Cabe advertir, não obstante, desde já, quanto a uma delas, concernente ao tipo de migrante acolhido: os migrantes que se tornam clientes destas estruturas fazem parte, em sua maioria, do que se poderia chamar de *cama-dá inferior do fluxo migratório*. Ou, se se prefere recorrer a uma expressão que surgiu em mais de uma entrevista, são os *migrantes carentes*.

Como se verá mais adiante, esta carência, muitas vezes, não é adquirida senão no processo migratório. Em numerosas ocasiões ela resulta quase que imediatamente da insuficiência de estruturas de acolha eficazes. Basta citar, a título de exemplo, o expressivo número daqueles que logo ao desembarcarem nos terminais rodoviários são aliviados das economias com as quais pretendiam financiar o período de busca de emprego e moradia. Para ilustrar o caráter corriqueiro destas situações, na da melhor que a reprodução da definição de migrante que o funcionário de uma estrutura de acolha formulou, entre penalizado e irônico: "Migrante é aquele que ao desembarcar toma como primeira providência ser roubado dos documentos e do dinheiro!"

Frente a estes *migrantes carentes*, seja qual for a origem de sua carência, uma primeira conclusão se impõe: mesmo antes de seu primeiro contacto com um centro de triagem ou com outra estrutura qualquer, o migrante já foi triado: pelo volume de recursos de que dispõe, pela documentação que carrega, pelas informações que manipula, pelo nível de contactos e referência na cidade, pelo acaso que o ajudou - ou não - a atravessar incólume as estações de desembarque e outros pontos de con-

centração, etc.

Por ora, o que importa registrar é que ao percorrer o presente relatório deve-se ter presente que as estruturas de acolha estudadas são essencialmente - em São Paulo quase exclusivamente - aquelas incluídas sob os títulos de governamentais e paragovernamentais na tipologia já exposta.

x - x - x

O plano do relatório é o seguinte. Os dois capítulos da Parte I são consagrados a fornecer o quadro contextual do campo estudado - campo possível de intervenção. Assim, o Capítulo 1 reúne um certo número de informações acerca dos fluxos migratórios que atravessam as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, com o modesto objetivo de dimensionar, *grossso modo*, o processo sobre o qual intervêm as estruturas estudadas. O Capítulo 2, por sua vez, descreve as políticas migratórias vigentes a nível nacional e estadual, avançando alguns elementos de sua avaliação e comparação.

A Parte II constitui, por assim dizer, o resultado bruto do levantamento de campo, desenvolvido através de entrevistas, questionários e estágios nas instituições. O Capítulo 3 busca captar o universo do desembarque do migrante. Os capítulos 4, 5 e 6 identificam os diferentes tipos de estruturas estudadas e descrevem seu funcionamento. O Capítulo 7 reúne um certo número de reflexões a respeito destas estruturas, alinhando hipóteses quanto ao resultado de sua ação.

Na Parte III, e seu Capítulo 8, localizam-se os problemas considerados como os mais relevantes de um processo de ação de migrantes e indicam-se os desdobramentos possíveis para uma ação na cidade do Rio de Janeiro.

x - x - x

Esta Introdução não estaria completa se não registrasse os agradecimentos devidos a todos aqueles que, de uma maneira ou de outra, tornaram possível a execução do projeto. Se é verdade que os obstáculos burocráticos para se ter acesso às diferentes estruturas foram, geralmente, enormes, acarretando perda de um escasso e precioso tempo, não é menos verdade que uma vez explicados os objetivos do trabalho, a disposição de colaborar foi, ela também, enorme.

Por toda parte, no Rio de Janeiro e em São Paulo, o projeto recolheu simpatias e despertou esperanças exageradas de que, a partir dele, fosse possível, finalmente, romper com uma rotina que todos reconhecem insuficiente ou errada, mas à qual se encontram como que amarrados. A neutralidade que se impõem é um trabalho como o que foi realizado não impede que se lembre que, na grande maioria dos casos, estas pessoas, estes funcionários, como os próprios migrantes, são antes vítimas que responsáveis de uma estrutura cuja dinâmica não conseguem compreender. Que as observações críticas presentes ao longo deste relatório não sejam percebidas como voltadas a comportamentos individuais é, pois, uma preocupação maior que orientou sua preparação.

Se é impossível nomear exaustivamente todos aqueles que, através de suas experiências, reflexões e sugestões, participaram direta ou indiretamente deste projeto, é também impossível deixar de registrar as seguintes pessoas e órgãos:

- Dr. Rogério Nunes da Costa, Sub-secretário de Planejamento, SERSE/MINTER;
- Dr. José Magalhães da Costa, Coordenador de Planejamento Regional, SERSE/MINTER;
- Inês Renata Messias Mesquita, Coordenadora do SIMI para a Região Sudeste, SERSE/MINTER;
- Izabel Montezuma, Coordenadora do SAMI para a Região-Sudeste, SERSE/MINTER;
- Dra. Olga do Nascimento Monteiro, Coordenadora Nacional do SAMI, MINTER,
- Dr. George Martine, Coordenador do Projeto de Planejamento e Política Social, OIT;
- Dra. Lysia Maria Cavalcanti Bernardes, Coordenadora de Geografia e Estatística, PAPERJ;
- Haidine da Silva Barros Duarte, Coordenadora de Desenvolvimento Urbano e Regional, SECPLAN-RJ;
- Marília Mandelblatt, responsável pelo Registro de Obras Sociais, CEBES;
- Maria da Penha Silva Franco, técnica, FUNDREM;
- Francisco Pedro Couto, Assessor de Comunicação Social, LBA;
- Ligia Freire Mello, assistente-administrativo da Divisão de Educação Supletiva, MOBRAL;
- Miguel Farah Néto, Chefe-adjunto da Divisão de Educação Supletiva, MOBRAL;
- Antonio Peres Junior, Assessor de Comunicação Social,

Secretaria de Segurança Pública - RJ;

- Dr. Mario Roberto Dal Poz, Assessor de Planejamento da Subsecretaria Municipal de Saúde;

- Dr. Eduardo Faerstein, Assessor do Departamento de Saúde Pública, Secretaria Municipal de Saúde - RJ;

- Dr. Luiz Carlos Bevilaqua, Diretor do Centro Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Saúde - RJ;

- Maria Helena Loureiro Pinto, Coordenadora de Assistência Especializada, Fundação Leão XIII;

- Laís Arantes Vieira, Supervisora de Projetos da Coordenadoria de Assistência Especializada, Fundação Leão XIII;

- Rubens de Castro Caçapava, Administrador do Centro de Triagem de Migrantes João XXIII, Fundação Leão XIII;

- Cleber Braga, Administrador do Centro de Triagem de Mendigos, Fundação Leão XIII;

- Vera Campillo, Administradora do Centro de Recuperação Social de Itaipu, Fundação Leão XIII;

- Nídia Maria Feddersen, Encarregada de Recursos Humanos, João Fortes Engenharia;

- Dr. Antonio Alberto Pina Mosa, Médico do Trabalho, João Fortes Engenharia;

- Jacqueline Resch, Psicóloga do Setor de Seleção e Desenvolvimento, Setor de Recursos Humanos, SERVENCO;

- Eliane, Assistente Social, SERVENCO;

- Judith e Sandra, Assistentes Sociais, João Fortes Engenharia;

- Ana Maria Goldani Altmann, Coordenadora do Grupo Especial de Análise Demográfica, SEADE;

- Prof. Roberto Nicolau Shorr, Coordenador de Ação Regional, SEPS;

- Noemias Bruning, Coordenadora do Programa Estadual de Migrações Internas, CAR/SEPS;
- Cel. José Avila da Rocha, Coordenador de Apoio Social, SEPS;
- Carlos Gilberto Alves, Assessor de Imprensa, CAS/SEPS;
- Prof. Antonio Jordão Netto, Chefe do Setor de Pesquisas Sociológicas, SEPS;
- Edson Carlos Favero, Diretor do Departamento de Amparo e Integração Social, SEPS;
- Suely de Cunto, Diretora do Departamento de Assistência Médico-Social, SEPS;
- M. Lucia Dabus, Diretora da Divisão de Atendimento e Recuperação - I, DAMS/SEPS;
- Dr. Nelson Egea, Diretor da Divisão de Atendimento e Recuperação - II, DAMS/SEPS;
- Cel. Eduardo Monteiro, Diretor da Central de Triagem e Encaminhamento, SEPS;
- Pe. Alberto Romano Zambiasi, Diretor da Associação de Voluntários para a Integração do Migrante;
- Pe. Luiz Baccegio, Diretor do Centro de Estudos Migratórios;
- Marcia Carvalhaes, Assistente Social, Centro de Controle Operacional, Metrô - SP;
- Wilson Gellacic, Técnico do Gabinete do Secretário, Secretaria de Estado da Agricultura - SP;
- Prof. Maria Stella Ferreira Levy, Faculdade de Saúde Pública, USP;
- Dr. Cândido Malta Campos, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP;

- Profa. Dra. Maria Adélia Aparecida de Sousa, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP;

- Dr. Nireles M. Breda, Diretor do SINE - SP;

Não poderiam faltar nesta lista os funcionários e técnicos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro a quem se apresentam agradecimentos através de:

- Dr. Vicente Barreto, Secretário Municipal de Desenvolvimento Social;

- Dr. Luiz Henrique Nunes Bahia, Subsecretário;

- Maria Cristina Leal, chefe da Assessoria de Projetos;

- Luiz Bravo, Diretor da Divisão de Serviços Sociais;

- Ari de Abreu Silva, Gerente do PIPCE.

Como não é mais possível prosseguir esta lista, um agradecimento geral a todas as obras de assistência social que receberam os membros da equipe de pesquisa, aos assistentes sociais e técnicos dos órgãos público e privados. E, finalmente, um obrigado muito especial a Fany Baratz, técnica do IPLANRIO, que cumpriu com grande paciência e simpatia a dura tarefa de acompanhar o desenvolvimento deste projeto.

P A R T E      I - QUADRO CONTEXTUAL

## CAPÍTULO 1

### FLUXOS MIGRATÓRIOS NO RIO DE JANEIRO E

### SÃO PAULO

O objetivo deste capítulo não é o de desenvolver um estudo estatístico pormenorizado dos processos migratórios nos estados, áreas metropolitanas e municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, mas, simplesmente, buscar dimensionar sua evolução recente. Análises detalhadas e rigorosas são facilmente encontráveis na literatura sobre o assunto<sup>(1)</sup>.

Em primeiro lugar construiu-se a TABELA 1, que permite visualizar como se vem realizando em nosso país a distribuição regional da população. No que concerne à Região Sudeste, observa-se que sua participação nos 30 anos focalizados tem-se mantido em torno de 43%. Não obstante poder sugerir este dado uma estabilização da tendência à concentração regional, a verdade é que a simples manutenção desta elevadíssima taxa indica que nem mesmo a acelerada ocupação de nossas fronteiras norte-ocidentais conseguiu reverter minimamente a situação anterior. Se se leva em consideração, por outro lado, que a décadada de 70 foi marcada por uma reiterada preocupação oficial em reduzir a concentração, concluir-se-á que a concentração regional da população permanece com uma das grandes e principais tendências da demografia brasileira.

A manutenção da participação da Região Sudeste deve-se

(1) Infelizmente, quando da preparação deste relatório eram poucas as tabulações do Censo de 80 referentes a migrações já disponíveis, o que limitou ainda mais o estudo realizado.

TABELA 1 - População recenseada em 1950, 1960, 1970 e 1980 nas Grandes Regiões e nos Estados da Região Sudeste.

REGIÃO	1950		1960		1970		1980	
	$10^3$ hab.	%						
Brasil	51.945		70.725		94.509		121.151	
Norte	1.845	3,6	2.602	3,7	3.651	3,9	6.029	5,0
Nordeste	17.973	34,6	22.159	31,2	28.675	30,3	35.419	29,2
Sul	7.841	15,1	11.892	16,8	16.684	17,7	19.380	16,0
Centro-Oeste	1.737	3,3	3.009	4,2	5.167	5,5	7.742	6,4
Sudeste	22.549	43,4	31.063	43,8	40.332	42,7	52.581	43,4
MG	7.782	34,5	9.960	32,1	11.645	28,9	13.652	26,0
ES	1.957	4,2	1.418	4,6	1.618	4,0	2.064	3,9
RJ	4.675	20,7	6.710	21,6	9.110	22,6	11.490	21,9
SP	9.134	40,5	12.975	41,8	17.959	44,5	25.375	48,3

Fonte: Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 1980, vol. 1 t. 1, nº 1, Rio de Janeiro, FIBGE, 1981.

essencialmente à evolução ocorrida no Estado de São Paulo, que detém, hoje, 1/5 da população nacional e quase a metade da população regional. O Estado do Rio de Janeiro, após um pequeno avanço no período 1950-1960, estabilizou sua participação no total nacional - 9,5% - e regional, com um pequeno recuo na última década. Parecem, pois, pertinentes as observações de MARTINE, segundo quem "os dados do Censo de 80 contrariam as expectativas de alguns setores com relação ao declínio do processo de concentração da população brasileira" ao apontarem "para a dificuldade e a morosidade inerente aos esforços dirigidos a modificar a inércia das tendências de distribuição espacial da

população através da canalização de recursos e fluxos migratórios para regiões menos densamente povoadas"<sup>(2)</sup>.

x - x - x

O comportamento das áreas metropolitanas no curso do último período inter-censitário aparece registrado na TABELA 2.

A continuação da metropolização do crescimento demográfico brasileiro emerge nitidamente. Enquanto a população total cresceu à taxa anual de 2,47%, a população metropolitana o fez à taxa de 3,89% passando de 26,1% a 30,0% sua participação. "Desta forma, apesar do discurso bastante generalizado valorizando a 'fixação do homem à terra', a 'descentralização de atividades econômicas', a 'ocupação da fronteira agrícola', o 'desenvolvimento regional equilibrado', etc, o Brasil segue inexoravelmente o curso histórico da urbanização e da concentração populacional em áreas já congestionadas"<sup>(3)</sup>.

O desempenho da Área Metropolitana de São Paulo é, sem dúvida alguma, impressionante. Não obstante já ter iniciado o período com proporções enormes, cresceu ao ritmo anual de 4,45%. Quanto à Área Metropolitana do Rio de Janeiro, manteve sua participação na população total do país, apesar de uma perda na posição relativa frente à população metropolitana total. Nela se encontra, não obstante, em 1980, 1/4 de todos os que habitam em uma metrópole.

---

(2) MARTINE, George; Notas sobre os resultados preliminares do Censo Demográfico de 1980; OIT/CNRH, mimeo., pag. 3.

(3) MARTINE, op. cit., pag. 9.

TABELA 2 - população residente total e população residente nas

Áreas Metropolitanas, 1970, 1980.

Área Metropolitana(a)	1970		1980		Taxa de crescimento anual (%)
	10 <sup>3</sup> hab.	% (b)	10 <sup>3</sup> hab.	% (b)	
Brasil	93.215	100,0	119.025	100,0	2,47
Áreas Metropolitanas	24.352	26,1 (100,0)	35.677	30,0 (100,0)	3,89
Belém	656	0,7 (2,7)	1.000	0,8 (2,8)	4,30
Fortaleza	1.038	1,1 (4,3)	1.581	1,3 (4,4)	4,30
Recife	1.793	1,9 (7,4)	2.346	2,0 (6,6)	2,73
Salvador	1.149	1,2 (4,7)	1.766	1,5 (5,0)	4,39
Belo Horizonte	1.606	1,7 (6,6)	2.535	2,1 (7,1)	4,67
Rio de Janeiro	7.082	7,6 (29,1)	9.019	7,6 (25,3)	2,45
São Paulo	8.137	8,7 (33,4)	12.578	10,6 (35,3)	4,45
Curitiba	821	0,9 (3,4)	1.442	1,2 (4,0)	5,80
Porto Alegre	1.531	1,6 (6,3)	2.232	1,9 (6,3)	3,84
Brasília	538	0,6 (2,2)	1.177	1,0 (3,3)	8,13

(A) Inclusive o D.F. (b) Entre parênteses % sobre total as áreas metropolitanas.

Fonte: Resultados Preliminares do Censo Demográfico de 1980, Rio de Janeiro, FIBGE, 1980.

Para manter esta posição, a AMRJ respondeu por 7,5% de todo o crescimento demográfico verificado no país. Somado à AMSP, tem-se que as duas metrópoles nacionais são responsáveis, sozinhas, por 1/4 (24,7%) de todo o crescimento verificado no país e por mais da metade (56,3%) do acréscimo sofrido pelas áreas metropolitanas em seu conjunto. Se, por outro lado, a taxa de crescimento observada na AMRJ é relativamente modesta, não se pode perder de vista a base absoluta sobre a qual ela se aplica. Para melhor destacar a dimensão do volume absoluto bastaria indicar que a AMRJ teve uma progressão demográfica absoluta superior à de toda a Região Centro-Oeste, exclusive o Distrito Federal (1 936 557 contra 1 833 319).

x - x - x

Para efetuar o estudo da distribuição da população no interior dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, pode-se partir da TABELA 3.

TABELA 3 - População recenseada nos Estados e Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, 1950, 1960, 1970  
1980.

	1950		1960		1970		1980	
	$10^3$ hab.	%						
ERJ	4.667	100,0	6.611	100,0	8.999	100,0	11.297	100,0
AMRJ	3.287	70,4	5.025	76,0	7.174	79,7	9.153	81,0
Interior	1.381	29,6	1.586	24,0	1.825	20,3	2.144	19,0
ESP	9.126	100,0	12.809	100,0	17.776	100,0	25.041	100,0
AMSP	2.663	29,2	4.791	37,4	8.206	46,2	12.719	50,8
Interior	6.465	70,8	8.018	62,6	9.570	53,8	12.322	49,2

Fonte: Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 1980, vol. 1 t. 1, nº 1, Rio de Janeiro, FIBGE, 1981.

Por esta tabela pode-se constatar uma concentração crescente das populações de ambos os Estados nas respectivas áreas metropolitanas. O índice desta concentração é bem mais expressivo no Estado do Rio de Janeiro; embora seu ritmo seja mais acelerado nos anos recentes em São Paulo, aquele ainda registra percentuais superiores: 4/5 da população fluminense aglomeram-se na área metropolitana, contra 1/2 da população paulista. A título de comparação, podem-se confrontar estas cifras com o percentual nacional: 30%.

A mesma tabela permite deduzir que, enquanto a AMSP absorveu 63% de todo o acréscimo demográfico registrado no Estado entre 1950 e 1980, a AMRJ absorveu nada menos que 88% do acréscimo verificado no Estado do Rio no mesmo período.

A TABELA 4, que segue, indica que o movimento de concentração das populações estaduais nas respectivas áreas metropolitanas é acompanhado, momente no Estado do Rio de Janeiro, de um movimento paralelo de perda relativa de importância dos municípios-núcleos em favor dos periféricos.

Se a AMRJ tem um peso relativamente maior na população estadual que a AMSP (TABELA 3), o município do Rio de Janeiro ocupa um lugar menos importante que o de São Paulo se se tomam as respectivas populações metropolitanas.

A constatação de um movimento em direção à periferia sugeriria a presença de uma tendência desconcentradora paralela à tendência concentradora mais geral já assinalada. Um estudo mais detalhado deste fenômeno, que permitisse verificar se tra-

TABELA 4 - População recenseada nos municípios-núcleos e periféricos das Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, 1950, 1960, 1970, 1980.

	1950		1960		1970		1980	
	10 <sup>3</sup> hab.	%						
AMRJ	3.287	100,0	5.025	100,0	7.174	100,0	9.153	100,0
Núcleo	2.377	72,3	3.307	65,8	4.316	60,2	5.184	56,6
Periferia	909	27,7	1.718	34,2	2.858	39,8	3.969	43,4
AMSP	2.663	100,0	4.791	100,0	8.206	100,0	12.719	100,0
Núcleo	2.198	82,5	3.709	77,4	5.979	72,9	8.588	67,5
Periferia	465	17,5	1.082	22,6	2.227	27,1	4.131	32,5

Fonte: Simpósio Preliminar do Censo Demográfico de 1980, vol. I, t. I, nº 1 e nº 18, Rio de Janeiro, FIBGE, 1981.

ta de um efetivo deste fenômeno, que permitisse verificar se se trata de um efetivo movimento de desconcentração ou de um mero espraiamento residencial da população polarizada pelo núcleo, deveria necessariamente passar por uma análise das diferentes relações existentes entre os municípios periféricos entre si e com o município-núcleo. Com efeito, não se podem utilizar os mesmos parâmetros para avaliar a evolução demográfica dos municípios da BCD paulista, importantes mercados de trabalho industrial, e de Nova Iguaçu, típica cidade-dormitório, cuja população vive em estreita e imediata dependência da cidade do Rio de Janeiro.

Uma vez delineada, a grandes traços, a evolução demográfica das áreas em estudo, buscar-se-á agora destacar os aspectos mais marcantes do impacto dos movimentos migratórios nesta evolução.

Antes de focalizar as tendências recentes, situar-se-á o efeito direto acumulado dos movimentos migratórios nos dois estados. Para mensurar tal efeito recorrer-se-á a um Índice migratório -  $I_m^b$ . Este índice pode ser bruto -  $I_m^b$  - ou líquido -  $I_m^l$ .

$$I_m^b = M/P$$

$P$  = população total

sendo:

$$I_m^l = S/P$$

$N$ aturais de outros Estados

$M$ residentes no Estado na data do Censo.

$$S = M - E$$

$E$  = naturais do Estado residentes em outros Estados na data do Censo.

As TABELAS 5 e 6 permitem verificar que ambos os Estados apresentavam, em 1980, valores bastante próximos e elevados tanto para  $I_m^b$  quanto para  $I_m^l$ . O primeiro índice aproximava-se de 1/4 (25,3% para o ERJ e 25,7% para o ESP) e o segundo girava em torno de 1/5 (20,7 para o ERJ e 19,9% para o ESP).

Deve-se destacar que a paridade dos índices encontrados para os dois Estados resulta de uma evolução recente marcada por rápida progressão em São Paulo e relativa estabilidade no Rio de Janeiro. Assim é que se o número naturais de outros Estados residentes no ERJ cresceu acentuadamente no período - 24,8% - e o mesmo ocorreu com o saldo migratório - 19% -, em São Paulo as taxas correspondentes evoluíram de forma impressionante-

65% e 89%.

TABELA 5 - População residente no Estado do Rio de Janeiro segundo naturalidade e população natural do Estado do Rio de Janeiro residente em outros Estados. Índices Migratórios. 1970, 1980.

	1970( $10^3$ hab)	1980( $10^3$ hab)	Variação(%)
P-População total	8.995	11.301	+ 25,6
N-Naturais do ERJ residentes no ERJ	6.706	8.444	+ 25,9
M-Naturais de outros Estados residentes	2.289	2.856	+ 24,8
E-Naturais do ERJ residentes em outros Estados	321	516	+ 60,1
S-Saldo Migratório (M-E)	1.967	2.340	+ 19,0
I <sub>m</sub> <sup>b</sup> (M/P)	25,4%	25,3%	
I <sub>m</sub> <sup>l</sup> (S/P)	21,9%	20,7%	

Fonte: Tabulações Avançadas do Censo Demográfico de 1980, vol. 1, t. 2. Resultados Preliminares; Rio de Janeiro, FIBGE, 1981.

TABELA 6 - População residente no Estado de São Paulo segundo  
maturalidade e população natural do Estado de São  
Paulo residente em outros Estados. Índices Migrató-

	1970 ( $10^3$ hab)	1980 ( $10^3$ hab)	Variação (%)
R- População total	17.772	25.036	+ 40,9
N- Naturais do ESP residentes no ESP	13.882	18.609	+ 34,1
M- Naturais de outros Estados residentes no ESP	3.890	6.427	+ 65,2
E- Naturais do ESP residentes em outros Estados	1.270	1.469	+ 15,7
S- Saldo Migratório (M-E)	2.621	4.958	+ 89,2
$I_m^b$ (M/P)	21,9%	25,7%	
$I_m^f$ (S/P)	14,7%	19,9%	

Fonte: Tabulações Avançadas do Censo Demográfico de 1980, vol. 1, t. 2. Resultados Preliminares; Rio de Janeiro, FIBGE, 1981.

Uma outra indicação de que o impacto migratório na evolução demográfica recente é bem maior em São Paulo é que apesar de um  $I_m^b$  para 1980 da mesma ordem, a participação dos imigrantes no crescimento da população estadual no período é bem mais elevada neste estado - 34% contra 25%. Esta comparação não deve obscurecer que, mesmo demonstrando estabilidade na

sua participação demográfica, as migrações permanecem no Estado do Rio extremamente importantes; responsabilizando-se por 1/4 do crescimento da população estadual.

x - x - x

Após esta rápida abordagem do efeito direto acumulado das migrações, seria interessante recorrer a algumas tabulações do Censo para tentar dimensionar não mais os efeitos, mas os fluxos propriamente ditos. As TABELAS 7 e 8 permitem apreciar, em alguma medida, o movimento tanto inter-estadual quanto extra-estadual.

Para o Rio de Janeiro observa-se uma situação que, em termos absolutos, revela estabilidade, com um ligeiro avanço das migrações intra-estaduais e um leve recuo do número de residentes oriundos de outros Estados que migraram no último decênio. Para São Paulo as cifras são não apenas mais expressivas como mostram uma rápida progressão.

Os números referentes aos residentes oriundos de outros Estados exigem um tratamento cuidadoso, sob pena de minimizarse, e muito, a verdadeira dimensão dos fluxos. O fato é que por registrarem a situação num momento particular, os totais apresentados na linha "Outros Estados" não englobam todos aqueles que ingressaram no ERJ ou no ESP durante os períodos 1960-1970 e 1970-1980, mas apenas os que havendo ingressado nestes períodos ainda se encontravam residentes por ocasião do Censo. A diferença aparece quando se toma, por exemplo, que o Censo de 1970 encontrou no ERJ 157 000 residentes que haviam ingres-

TABELA 7 - Pessoas não naturais do município onde residem que migraram há menos de 10 anos, por tempo de residência, segundo o domicílio anterior. Rio de Janeiro. 1970, 1980.

1970 ( $10^3$ hab)					
Domicílio Anterior	Total	Menos de 1 ano	1 a 2 anos	3 a 5 anos	6 a 10 anos
Total	1.724	322	380	444	578
ERJ	833	164	192	199	278
Outros Estados	891	158	187	246	300
1980 ( $10^3$ hab)					
	Total	Menos de 1 ano	1 a 2 anos	3 a 5 anos	6 a 9 anos
Total	1.775	304	419	522	539
ERJ	998	184	241	306	267
Outros Estados	777	120	178	216	264

Fonte: Tabelações Avançadas do Censo Demográfico de 1980, vol. 1, t. 2. Resultados Preliminares; Rio de Janeiro, FIBGE, 1981.

TABELA 8 - Pessoas não naturais do município onde residem que migraram há menos de 10 anos, por tempo de residência, segundo o domicílio anterior. São Paulo. 1970, 1980.

1970 ( $10^3$ hab)					
Domicílio anterior	Total	menos de 1 ano	1 a 2 anos	3 a 5 anos	6 a 10 anos
Total	4.648	905	1.045	1.158	1.540
ESP	3.061	591	684	794	992
Outros Estados	1.587	315	361	364	548

1980 ( $10^3$ hab)					
	Total	menos de 1 ano	1 a 2 anos	3 a 5 anos	6 a 10 anos
Total	6.605	1.232	1.714	1.860	1.800
ESP	4.023	809	1.027	1.101	1.086
Outros Estados	2.582	423	686	759	714

Ponte: Tabulações Avançadas do Censo Demográfico de 1980, vol. 1, 6. 2. Resultados Preliminares; Rio de Janeiro, FIBGE, 1981.

sado neste Estado há menos de 1 ano, e uma média de apenas 75.000 residentes ingressados há mais de 6 e menos de 10 anos. Como não há nenhum elemento que indique ter havido um importante incremento do número de ingressos anuais ao longo da década (a mesma diferença é encontrada para o Censo de 1980), na verdade os dados estão apenas a indicar que o movimento não se encontra totalmente representado nos resultados censitários.

Como já observaram MARTINE e PELIANO, o problema destes dados reside em que "os migrantes enumerados em qualquer corte transversal constituem apenas um resíduo momentâneo de indivíduos, sobrevidentes de um processo contínuo de movimentação geográfica da população" (4). Tal observação é da maior relevância para o dimensionamento dos fluxos sobre os quais intervêm as estruturas de acolha que serão estudadas. Se, no período 1970-1980, o ERJ reteve anualmente, em média, 78.000 pessoas naturais de outros Estados e o ESP 258.210, na verdade ingressaram e circularam nestes Estados muitos mais.

Para estimar, a partir dos dados disponíveis, o fluxo total, seriam necessárias algumas hipóteses. Sem preocupação de exatidão e rigor estatísticos, poder-se-ia tomar como base o número de migrantes que por ocasião do Censo residiam há menos de um ano no Estado de destino. Aceitar-se-ia, assim, a plausível hipótese de que sobre os membros constituintes deste fluxo ainda não atuaram de forma significativa os fatores que comumente levam à reemigração. Por outro lado, não existe nenhum fato que sugira que os anos anteriores ao Censo - 1979, 1980 - sejam marcados por afluxos excepcionalmente importantes ou reduzidos.

Considerando aceitável e mesmo um pouco conservadora (5) a hipótese acima formulada, ter-se-ia que a entrada média anual de migrantes oriundos de outras unidades da Federação no ERJ foi de aproximadamente 120.000, ou seja, 54% superior à média

(4) MARTINE, George e PELIANO, José Carlos P.; Migrantes no Mercado de Trabalho Metropolitano; Brasília, IPEA, 1978, pag. 174.

(5) Conservadora pois reduz a zero o jogo dos fatores que impulsionam a reemigração no primeiro ano.

da retenção anual verificada na data do Censo. O fluxo total no período estaria, pois, sendo estimado como de 1.200.000; a diferença dão 777.000 é explicada pela mortalidade e pela reemigração. Para o ESP, o mesmo raciocínio leva a estimar um fluxo de ingressos bruto da ordem de 4.230.000 pessoas - 64% superior ao fluxo effetivamente retido ao final do período intercensitário<sup>(6)</sup>.

No que se refere aos fluxos inter-estaduais, como parece evidentes, um raciocínio do mesmo tipo, com certas adaptações, se aplica. Ao longo do período de dez anos considerado, um indivíduo pode ter realizado, no interior do Estado, um, dois ou mais deslocamentos migratórios, mas o Censo registra apenas o resultado líquido, ou seja, uma migração (a última). Com os dados disponíveis por agora, no entanto, mesmo uma estimativa approximada mostraria-se totalmente arbitrária.

x = x = x

Caberia agora tentar estimar quantos destes migrantes se instalaram ou buscaram sem sucesso instalar-se no núcleo e na periferia das regiões metropolitanas. Na ausência de tabulações adequadas para este cálculo para 1980, recorrer-se-á, uma vez mais, a algumas tabelas construídas por MARTINE e PELIANO (TABELA 10).

Esta tabela foi construída com a população migrante eco-

---

(6) MARTINE e PELIANO, preocupados não em estimar o fluxo bruto, mas as taxas de retenção e evasão das áreas metropolitanas, chegaram, com base no Censo de 1970, aos resultados reproduzidos na TABELA 9.

TABELA 9 - Taxas de retenção da população migrante, por sexo, quadro de procedência e período de chegada. Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo.

Áreas Metropolitanas	Homens				Mulheres			
	1964/67		1959/64		1964/67		1959/64	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Rio de Janeiro	31%	36%	40%	43%	30%	32%	39%	40%
São Paulo	35%	42%	41%	42%	33%	36%	39%	37%

Fonte: MARTINE e PELIANO; op. cit., pag. 176.

TABELA 10 - Distribuição residencial dos migrantes economicamente ativos segundo tempo de residência. Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo. 1970.

	Núcleo	Periferia
<u>RIO DE JANEIRO</u>		
PEA migrante até 10 anos de residência	53,1%	46,9%
PEA migrante com mais de 10 anos de residência	69,4%	30,6%
PEA migrante total	63,0%	37,0%
<u>SÃO PAULO</u>		
PEA migrante até 10 anos de residência	64,1%	35,9%
PEA migrante com mais de 10 anos de residência	77,3%	22,7%
PEA migrante total	70,5%	29,5%

Fonte: MARTINE e PELIANO; op. cit., pags. 10 e 59.

nomicamente ativa - PEA migrante, e para medir exatamente as consequências deste fato, seria necessário desenvolver cálculos que introduzissem a variável taxa de atividade segundo o tempo de residência. Para efeito do que aqui se pretende, pode-se, sem riscos de grandes distorções admitir que a população migrante total distribui-se da mesma forma que a PEA migrante.

Comparando-se as TABELAS 10 e 4, verificar-se-á que a distribuição da população total e da população migrante são bastante semelhantes. Como entre 1970 e 1980 houve uma progressiva periferização da população total das áreas metropolitanas, é bastante provável que o mesmo tenha ocorrido com a população migrante. Nesse sentido, e tomando-se apenas os migrantes com menos de 10 anos de residência, é provável que o percentual deles presentes nos núcleos seja algo inferior a 53,1% para a AMRJ e a 64,1% para a AMSP.

Como, no entanto, o que se pretende é estimar o fluxo dos que circularam nos núcleos, e não apenas o que ali foram retidos, o resultado talvez tivesse que ser acrescentado de alguns pontos. Com efeito, é conhecido o fenômeno que faz com que os migrantes inicialmente tentem se localizar no núcleo, sendo de supor que grande parte dos reemigrados aí circulou. Mesmos aqueles chegam com um destino claramente definido em municípios periféricos, normalmente desembarcam no núcleo.

Não impossibilidade de mensurar os desvios seguramente existentes nas duas direções, optou-se por tomar os resultados encontrados por MARTINE e PELIANO para a PEA migrante com me-

nos de 10 anos de residência para avaliar a distribuição dos fluxos. Construiu-se, então, a TABELA II, onde se resumem as estimativas produzidas neste capítulo.

Registre-se que se no espaço intra-metropolitana a distribuição do fluxo favorece mais a capital paulista que a fluminense, se se tomam suas participações respectivas nos fluxos totais para os dois Estados, a situação se inverte: a cidade do Rio de Janeiro acolhe 52,5% de todos os migrantes que ingressaram no Estado, contra 51,2% para a cidade de São Paulo.

TABELA II - Estimativa dos fluxos migratórios e sua distribuição nas Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo. 1970-1980.

	Valores absolutos	%
<u>RIO DE JANEIRO</u>		
Fluxo para o ERIJ	1.200.000	100,0
Fluxo para o interior	12.000	1,0
Fluxo para a AMRJ	1.188.000	99,0
para o núcleo	629.640	52,5
para a periferia	558.360	46,5
<u>SÃO PAULO</u>		
Fluxo para o ESP	4.230.000	100,0
Fluxo para o interior	846.000	20,0
Fluxo para a AMSP	3.384.000	80,0
para o núcleo	2.165.760	51,2
para a periferia	1.218.240	28,8

Com estas estimativas, dispõe-se agora de uma base para pensar-se a dimensão dos fluxos sobre os quais intervêm as estruturas de acolha de migrantes. Estes números deveriam ser ainda acrescidos de todos aqueles que circularam nas duas capitais mas não foram computados, a saber:

- 1º) os que fizeram deslocamentos intra-estaduais em direção ao núcleo ou passando por ele; os dados ainda não estão disponíveis, mas é indubitável que uma parcela importante das migrações com origem no próprio Estado teve como destino sua área metropolitana e sua capital;
- 2º) os que atravessaram as duas cidades em trânsito para outros destinos.

Finalmente, é necessário lembrar que os fluxos estimados para os núcleos das áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, mesmo se a elas se agregam os componentes acima referidos, ainda não refletem em sua totalidade a realidade migratória das duas capitais. Isto se deve a que uma parcela ponderável daqueles que se dirigem e mesmo se instalaram na periferia, não só desembocam no núcleo como vivem em função dele, pressionando, de forma mais ou menos intensa, mais ou menos prolongada, suas estruturas de acolha.

E quanto monta então, no total, o volume de migrantes que são acolhidos nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, mesmo que nelas não se instalem? Eis uma resposta difícil de ser dada. O que se pretendeu foi simplesmente produzir uma ordem de grandeza. A este nível, pode-se dizer que se consideram aqueles que são registrados pelo Censo, os que foram rechaçados

dos, os que transitaram pela cidade, os que vieram do interior do Estado e aqueles que apesar de se dirigirem ou se instalarem na periferia pressionam o núcleo, o volume é extremamente importante. Os fluxos anuais médios estimados para os núcleos em 63.000 no Rio de Janeiro e 216.000 em São Paulo - seguramente são bastante inferiores aos fluxos reais.

## CAPÍTULO 2

### POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E DE ACOLHA

Este capítulo será consagrado, essencialmente, a fornecer informações a respeito das políticas migratórias vigentes, tanto a nível federal quanto estadual. O objetivo é o de fornecer uma visão, o mais precisa possível, do contexto político e institucional gerado por tais políticas para uma intervenção que se venha a desenvolver no processo de acolha de migrantes. Embora não se pretenda realizar uma avaliação propriamente dita destas políticas, a comparação entre a situação nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, assim como os comentários que serão feitos quanto aos programas em execução, indicará, certamente, elementos a serem considerados numa avaliação rigorosa que porventura venha a ser efetuada.

#### 2.1 - Política Nacional de Migrações Internas

Conforme já foi referido na Introdução deste relatório, assistiu-se no início da década passada a um despertar para as questões urbanas e regionais que, de certa maneira, veio colocar o problema migratório na ordem do dia. Apesar de já em 1967 o Decreto-lei nº 200 ter atribuído ao Ministério do Interior a competência para atuar no domínio da "radicação de populações, ocupação do território e migrações internas", será somente após a publicação dos resultados do censo de 1970 que terão início, a nível do Governo Federal, as primeiras ações voltadas para uma intervenção consciente e planejada o processo migratório.

Em 1972 cria-se, no âmbito do Ministério do Interior - MINTER -, um Grupo de Estudos de Migrações Internas, que, no ano seguinte - 1973 - proporá um primeiro "Programa de Migrações Internas". Participaram de sua elaboração a Secretaria Geral do MINTER, a SUDENE e o hoje extinto Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU.

Neste primeiro programa destacam-se:

- 1º) a proposta de realização de uma pesquisa nacional sobre migrações, com o objetivo de recolher subsídios para a formulação de uma política migratória nacional;
- 2º) um plano de instalação de Centros de Triagem e Encaminhamento de Migrantes (CETREMIs).

O plano de pesquisa previa três etapas, diferenciadas quanto ao conteúdo e às fontes de informação a serem utilizadas. A primeira etapa, propunha o documento, consistiria na análise dos resultados publicados do Censo Demográfico de 1970, abordando o fenômeno migratório em termos exploratórios e descriptivos. A meta fixada era o estabelecimento de parâmetros quanto à direção e intensidade dos fluxos, seletividade, diferenças demográficas da população migrante, bem como o estudo preliminar das relações do processo migratório com as desigualdades regionais e sub-regionais.

A segunda etapa deveria consistir em uma análise de tabelas especiais elaboradas com base nas informações mais finas subsequentes da amostra de 25% pesquisada por ocasião da realização do mesmo reconhecimento de 1970. O objetivo proposto era

o de aprofundar os estudos sobre a composição dos fluxos migratórios, as características da população migrante e certos fenômenos relacionados às migrações. Como havia consenso generalizado no que concerne à importância dos fluxos que buscam as áreas metropolitanas, foram estas as primeiras, dentre as unidades de análise definidas, a serem investigadas. Outras unidades eram: capitais estaduais, outros centros urbanos, micro-regiões, áreas rurais.

A terceira etapa da pesquisa deveria caminhar para extrair conclusões que pudessem orientar uma melhor definição das opções de política na área de migrações internas e redistribuição espacial da população. Estabeleceu-se, para fins de análise, a existência de três momentos principais no fenômeno migratório: determinantes, processo e consequências. A investigação dever-se-ia concentrar, sucessivamente, no processo, nas consequências (sobretudo em áreas de atração) e, finalmente, nos determinantes. A preocupação deveria estar voltada prioritariamente para:

- 1º) elucidação do papel do setor público na dinização dos deslocamentos populacionais;
- 2º) busca de medidas que pudessem impedir - ou minimizar - a estagnação e o esvaziamento de certas áreas de expulsão;
- 3º) proposição de meios capazes de atrair fluxos para regiões pré-selecionadas.

Este ambicioso programa de pesquisa foi efetivamente executado em sua quase totalidade, no período 1974-1978, aproximadamente. Permitiu a produção de um importante número de estu-

dos, inclusive através de convênios com diferentes órgãos universitários.

Apesar de uma concepção que não se cansava de repetir que sem um conhecimento aprofundado do fenômeno migratório, em todas as suas dimensões, seria precipitado definir claramente uma política migratória, consideraram-se possíveis e desejáveis algumas medidas de caráter imediato. Neste sentido, paralelamente à execução do programa de pesquisas, avançou-se na elaboração e aplicação do plano de implantação dos Centros de Triagem e Encaminhamento de Migrantes - CETREMIS.

Os primeiros CETREMIS surgiram em Foz do Iguaçu (Pr), Cachoeira Paulista (SP) e Santa Fé do Sul (SP). Em 1979 estavam implantadas 33 unidades, assim distribuídas:

- |                           |                    |
|---------------------------|--------------------|
| - 2 no Rio Grande do Sul; | - 7 em Goiás;      |
| - 1 no Paraná;            | - 6 na Bahia;      |
| - 5 em Minas Gerais;      | - 1 em Pernambuco; |
| - 3 no Mato Grosso;       | - 1 no Pará.       |

A história dos CETREMIS não é totalmente clara, nem sempre sendo possível recolher junto ao Ministério responsável informações a respeito do programa e, sobretudo, das razões que levaram a seu abandono. Ao que tudo indica, a formulação e implantação dos CETREMIS foram fundadas numa concepção que superestimava consideravelmente a capacidade de centros deste tipo tornaram-se executores de uma orientação geral que definisse de forma estrita o direcionamento ótimo dos fluxos. É o que se percebe, por exemplo, à leitura de um texto de 1974: "Poderia se afirmar que uma política migratória bem sucedida seria aque-

la que conseguisse racionalizar os movimentos populacionais de acordo com as diferenças espaciais de oportunidade de trabalho, e que capacitasse os migrantes para assumir os empregos disponíveis e que, portanto, os fixasse no mercado de trabalho. Nesta ótica, os Centros de Migrantes assumiriam o papel de agentes de redistribuição e capacitação da população migrante - de acordo com as necessidades do mercado de trabalho"<sup>(1)</sup>.

Reconheceu-se, no entanto, a ausência de um sistema de informações sobre o mercado de trabalho nacional suficientemente apurado para alimentar tal atividade. Caminhou-se, então, para algo bem menos ambicioso: atuar ao nível de uma assistência imediata ao migrante de baixa renda, "contribuindo para rezvir problemas imediatos ocasionados pela migração". Tinha-se também em mente o papel a ser desempenhado pelos centros enquanto "fonte de informações básicas"<sup>(2)</sup>.

A preocupação de fazer de cada CETREMI um instrumento voltado para a integração no mercado de trabalho ia acompanhada da advertência de que "teria que ser evitada a situação em que os Centros viesssem a representar uma fonte contínua de mão-de-obra barata e desprotegida. Inclusive, neste particular - prosseguia o documento - deve ser prevista uma atuação dos Centros no sentido da promoção trabalhista e da informação do migrante quanto aos seus direitos e deveres"<sup>(3)</sup>.

(1) Ministério do Interior, Secretaria Geral, Secretaria de Pesquisas e Programas, Coordenação de Estudos Sócio-Econômicos; Projeto Nacional de Centros de Triagem e Encaminhamento de Migrantes; Brasília, 1974, pag. 4.

(2) Idem, ibidem, pags. 3 e 5.

(3) Idem, ibidem, pag. 5.

Não foi possível averiguar até que ponto tais orientações foram efetivamente seguidas, inclusive porque nenhum CETREMIS foi implantado nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Sabe-se, entretanto, que a prática de construir sedes físicas para os centros foi abandonada depois de alguns fracassos, passando-se a estabelecer convênios com entidades já existentes que pudessem desenvolver as atividades próprias à triagem e encaminhamento.

Enquanto se desenvolvia o programa de pesquisa e avançava a implantação de CETREMIS, foi assinada a Portaria Interministerial nº 01.299, de 16 de setembro de 1974, criando a Comissão Executiva de Pesquisa de Migrações Internas, constituída por representantes do MINTER e da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral - SECPLAN. Esta Comissão apresentará em 1975 o documento "Política de Migrações Internas", o qual, apesar de não ter recebido aprovação formal através de instrumento legal, passou a servir de base para as ações executadas a partir de então.

Dois anos depois, em 1977, CARVALHO e MARFIME, assim referiam-se a este documento: "conseguiu-se (...) não apenas uma espécie de autolegitimação para as orientações nele contidas, como imprimir um novo ritmo aos trabalhos no domínio das migrações internas, em sentido amplo. Nessas condições, o documento tem funcionado como instrumento fundamental para a ordenação e ampliação dos conhecimentos sobre o fenômeno migratório, bem como dos que lhe são subjacentes (...). Um dos méritos mais significativos deste trabalho é o de explicitar, pela primeira vez no Brasil, a nível oficial, a complexidade e a abrangência do

problema migratório; assim como a diversidade dos níveis de atuação requeridos para o encaminhamento de soluções a respeito do fenômeno, a curto, médio e longo prazos" (4).

Embora haja um certo exagero nesta avaliação, não resta dúvida de que o texto representava a primeira sistematização do problema migratório a nível nacional, feita à luz de uma preocupação com a formulação de políticas concretas. O objetivo-síntese proposto era o de "criar estímulos orientados para a melhoria do nível de renda real das camadas populacionais de baixa renda, concomitantemente com o aumento das possibilidades de obtenção de emprego e progressiva eliminação das disparidades regionais" (pag. 18). Para o atingimento destas metas formulavam-se objetivos específicos de duas naturezas:

- 1º) estrutural, visando incentivar o desempenho de funções urbanas em centros de tamanho intermediário, estimular o desenvolvimento de atividades produtivas na periferia dos grandes aglomerados urbanos, intensificar o processo de expansão da fronteira agrícola, modernizar o sistema de produção agrícola;
- 2º) conjuntural, visando proporcionar assistência imediata aos migrantes recém-chegados e carentes, dar assistência aos migrantes potenciais em áreas de expulsão demográfica e reorientar os fluxos migratórios.

Após a Comissão Executiva e seu documento "Política de Migrações Internas", o passo seguinte foi a criação, em junho

---

(4) CARVALHO, J.O. de; MARTINE, G.; Migrações e Urbanizações; Brasília, MINTER, 1977.

de 1979, do Grupo de Trabalho de Migrações Internas, composto de representantes dos seguintes Ministérios: Interior, Educação e Cultura, Fazenda, Trabalho, Indústria e Comércio, Saúde, Previdência e Assistência Social e Agricultura, bem como da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral e do Conselho de Segurança Nacional. Este grupo de Trabalho preparou o documento intitulado "Programa Nacional de Apoio às Migrações Internas", aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento Social a 5 de março de 1980. Além de aprovar o Programa Nacional, o CDS decidiu recomendar aos diversos Ministérios que considerassem as medidas nele contidas ao formularem e executarem suas políticas e programas particulares. Definiu-se, também, a destinação ao Ministério do Interior de recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, para a execução do Programa aprovado.

O "Programa Nacional de Apoio às Migrações Internas", para todos os efeitos, constitui a orientação vigente ao nível da política migratória. Na realidade, ele retoma, sem grandes alterações, as linhas que já se encontravam traçadas no documento de 1975 - "Política de Migrações Internas". Como neste, são previstas ações a nível estrutural e conjuntural.

As ações a nível estrutural objetivam atuar sobre os determinantes das migrações, através da ampliação de oportunidades de trabalho e de elevação da renda da população carente. São alinhadas as seguintes medidas:

- 1º) descentralização das atividades econômicas;
- 2º) fixação de mão-de-obra em áreas tradicionais de agricultura;
- 3º) criação de empregos e melhoria das condições de tra-

- balho e níveis de renda;
- 4º) atualização das estratégias de atuação governamental sobre a distribuição espacial da população.

As ações a nível conjuntural propõem-se a atenuar as consequências da migração. Elas desdobram-se em dois sub-programas:

- 1º) Sistema de Informações sobre Migrações Internas - SIMI, que visa coletar, reunir e sistematizar informações sobre fluxos migratórios no país, de forma a contribuir para a identificação de problemas emergentes nessa área e, desse modo, subsidiar a tomada de decisões por parte do poder governamental. Os dados são obtidos através do "Boletim SIMI" (v. anexo), questionário aplicado à população migrante em unidades de coleta instaladas em diferentes pontos do país, sobretudo em centros de atendimento;
- 2º) Serviço de Apoio aos Migrantes - SAMI, cujo objetivo é promover a mais rápida integração das populações migrantes de baixa renda, compatibilizar as proposições das políticas de migrações e emprego, bem como fornecer subsídios para a reorientação dos fluxos migratórios. As unidades de atendimento SAMI, a exemplo dos antigos CETREMIS, devem oferecer os seguintes serviços básicos: colocação no mercado de trabalho, orientação para o trabalho, treinamento, tratamento médico-odontológico, documentação, hospitalidade, alimentação, auxílio-passagem.

As dificuldades de implantação das ações a nível estru-

tural são evidentes. Sua viabilização envolveria, visto a ambição dos objetivos fixados, transformações de vulto em algumas das linhas mestras do que se convencionou chamar de *modelo de desenvolvimento brasileiro*. Sua discussão transcende, pois, o escopo do presente relatório.

No que concerne às ações a nível conjuntural, é certo que as iniciativas que já se vinham desenvolvendo recebem um novo impulso, particularmente no que respeita ao SIMI. Nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, especificamente, embora contactos anteriores já se tivessem estabelecido entre os governos estaduais e o MINTER, somente após a aprovação do "Programa Nacional de Apoio às Migrações Internas" é que se caminhará na direção de uma implementação efetiva.

Tal evolução deve-se também, seguramente, ao fato de que a representação do MINTER no Rio de Janeiro foi elevada à categoria de Órgão de ação regional (ainda não a nível de Superintendência de Desenvolvimento Regional). Atualmente, com efeito, é a Coordenadoria do Planejamento Regional da Secretaria Especial da Região Sudeste - SERSE, a responsável pela coordenação e implementação do Programa Nacional em âmbito regional.

Hoje, nos quatro estados da Região Sudeste, em diferentes estágios, encontra-se em execução o Programa Nacional. Ver-se-á, a seguir, qual a situação no Rio de Janeiro e em São Paulo.

## 2.2 - Rio de Janeiro

A existência, no Rio de Janeiro, de algo que mereça a designação de política migratória é extremamente recente. Apesar de a história de sua capital estar intrinsecamente ligada a processos migratórios, a intervenção consciente, organizada e sistemática do poder público neste campo apenas agora dá seus primeiros passos. Não seria exagero afirmar que somente a partir da evolução ocorrida na esfera federal e, particularmente, após a formulação do "Programa Nacional de Apoio às Migrações Internas" é que a Administração estadual tomará algumas iniciativas.

Os contactos com o MINTER têm início ao longo do ano de 1979. Deles participam, pelo Estado, a Fundação Leão XIII, a Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro - FIDERJ e a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - FUNDEM.

Após prolongadas discussões e negociações, chegou-se à celebração de um convênio para a implantação e execução do "Programa de Apoio às Migrações Internas", convênio firmado entre a Secretaria Especial da Região Sudeste - SERSE, pelo MINTER, e a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral - SECPLAN, Fundação Leão XIII e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ (ex-FIDERJ), pelo Estado.

A implantação do "Programa Estadual de Migrações Internas" - PEMI, decorrente do convênio, é de responsabilidade da SECPLAN, sendo o órgão executor a FAPERJ, que atua diretamente mediante a contratação de serviços de outras entidades. Um Grupo de Coordenação e Acompanhamento, incluindo representan-

tes da própria FAPERJ, da Superintendência de Planejamento da SECPLAN e da FUNDREM, tem a função de propor as diretrizes de atuação e o desdobramento das tarefas previstas. Com apoio nesse grupo, a FAPERJ detém a coordenação executiva das atividades do Programa, através de sua Coordenadoria de Geografia e Estatística.

O PEMI prevê ações a dois níveis:

- 1º) integração do Estado do Rio de Janeiro no Sistema de Informações sobre Migrações Internas - SIMI, mediante a implantação de postos de coleta de dados na capital e no interior;
- 2º) expansão da atuação dos órgãos do Governo Estadual e das Administrações Municipais em apoio aos migrantes, numa preparação para a implantação, em fase posterior, do sub-programa Serviço de Apoio aos Migrantes - SAMI.

No que concerne às prioridades, o Plano de Trabalho 80/81 definia o seguinte: "foi considerado (...) que na primeira etapa de desenvolvimento dos trabalhos sobre migrações deve ser conferida ênfase aos levantamentos de dados destinados ao SIMI. Isso porque foi reconhecido que somente quando forem melhor conhecidas as etapas migratórias e consolidadas as unidades de coleta de dados é que se deverão instalar formalmente os CETREMIS, embora nada impeça que, desde logo, se venha a oferecer algum auxílio à população migrante de baixa renda"<sup>(5)</sup>.

---

(5) SECPLAN /FAPERJ, Programa Estadual de Migrações Internas - Ia. Fase II. Plano de Trabalho 1980/81, pag. 2.

Em agosto de 1981 estavam implantadas 16 unidades de coleta SIMI, assim distribuídas:

- Campos	2	- Niterói	2
- Magé	1	- São Gonçalo	1
- Angra dos Reis	1	- São João de Meriti	1
- Volta Redonda	2	- Rio de Janeiro	5
- Três Rios	1		

As unidades instaladas no município do Rio de Janeiro são as seguintes:

- Terminal Rodoviário Novo Rio;
- Centro de Triagem de Migrantes João XXIII;
- Banco da Providência;
- Associação de Proteção ao Nordestino;
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, através dos Serviços Sociais Regionais de Campo Grande, Bangu, São Cristóvão, Penha, Centro, Jacarepaguá, Copacabana, Zona Portuária e Lagoa.

Na execução do sub-programa SIMI, além dos contactos com as entidades envolvidas, do controle e codificação dos "Boletins", a PAPERJ vem promovendo rápidos cursos visando a capacitação dos entrevistadores das diferentes unidades. Nestes cursos foram treinados técnicos dos Serviços Sociais Regionais da Coordenadoria de Bem-Estar Social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Esta foi, até agora, a única participação da Prefeitura do Rio de Janeiro no processo de implantação do PERMI.

Caberia ainda registrar o fato de que a maioria dos téc

nicos treinados, seja por encontrarem-se absorvidos em suas tarefas rotineiras, seja por não compreenderem claramente a função do "Boletim SIMI", esquecem-se ou mesmo recusam-se a aplicar os formulários. As justificativas recolhidas em entrevistas e estágios para tal atitude são as seguintes:

- "O que é que a gente tem para dar ao migrante em troca destas informações?"
- "De que serve toda esta papelada para o nosso serviço social?"
- "O migrante chega aqui tão angustiado que se a gente fizer todas aquelas perguntas o cara desaba".

Não se trata de discutir aqui da correção ou incorreção destas reações. O que se pretendeu, simplesmente, foi registrar a total marginalização em que se encontra a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, bem como sua Secretaria de Desenvolvimento Social, com respeito ao "Programa Estadual de Migrações Internas".

### 2.3 - São Paulo

Em São Paulo, contrariamente ao que ocorre no Rio de Janeiro, há uma longa história de intervenção governamental no processo migratório. Símbolo e marco desta antiguidade pode ser considerada a Lei nº 56, de 21 de março de 1885, instituindo os serviços da Hospedaria dos Imigrantes, que será inaugurada em 1887. Nesta época, e por muito tempo, a política migratória paulista estará voltada essencialmente para a atração de imigrantes estrangeiros, com vistas a saciar a sede de braços que a onda verde do café vai criando à medida que avança para o

oeste<sup>(6)</sup>.

Com a aproximação dos anos 30, os imigrantes estrangeiros vão paulatinamente cedendo lugar aos trabalhadores vindos de outras unidades da Federação, particularmente do Nordeste. O aparelho institucional montado, embora passando por sucessivas reformas e reestruturações, vai-se adaptando à nova situação, mantendo sua função de organizador da integração destes trabalhadores ao mercado de trabalho, sobretudo agrícola.

A partir de 1939, as ações relativas às migrações cabem à Inspetoria de Trabalhadores Migrantes e ao Escritório Oficial de Imigração e Colonização, ambos pertencentes ao Serviço de Imigração e Colonização - SIC. Em 1946 o SIC passa da esfera da Secretaria de Agricultura para a da Secretaria de Trabalho, Indústria e Comércio, sob a designação de Departamento de Imigração e Colonização - DIC. Após uma nova passagem pela Secretaria de Agricultura, o DIC é transferido para a Secretaria de Estado da Promoção Social - SEPS, criada em 1967.

Em 1969, o DIC passa a denominar-se Departamento de Migrantes, subordinado à Coordenadoria dos Estabelecimentos Sociais do Estado, da SEPS. Em 1971, o Departamento de Migrantes, que na realidade é constituído pelas instalações e serviços da antiga Hospedaria dos Imigrantes, recebe nova designação: Departamento de Amparo e Integração Social - DAIS. Em 1972 é criada a Central de Triagem e Encaminhamento - CETREN.

---

(6) A Constituição de 1891 concedia aos Estados larga autonomia para legislar e atuar na área de imigração e colonização.

Este rapidíssimo e superficial histórico reflete, no período mais recente, a mudança da direção dos fluxos, ao indicar a transferência da competência em assuntos migratórios da Secretaria de Agricultura para outras áreas da Administração. Seu interesse maior consiste, no entanto, em ilustrar a existência, em São Paulo, muito antes de uma clara definição federal, de intervenções significativas no processo migratório e, em particular, na acolha de migrantes.

Assim sendo, seja ao nível do levantamento de informações sobre o movimento migratório, seja ao nível do atendimento a migrantes, o governo paulista já dispunha de políticas bastante articuladas quando, em 1978, através da Secretaria de Economia e Planejamento - SECPLAN e da Secretaria da Promoção Social - SEPS, assina com o MINTER um convênio de cooperação técnica visando a implementação do SIMI no Estado.

Com a aprovação do "Programa Nacional de Apoio às Migrações Internas", reativaram-se os contactos, sendo então assinados dois convênios técnico-financeiros separados: um deles com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE, o outro com a Coordenadoria de Ação Regional da Secretaria de Estado da Promoção Social - CAR/SEPS.

As atribuições da SEADE, conforme seu Plano de Trabalho, são bastante específicas:

- 1º) execução, junto com a SEPS, do Programa SIMI no Estado de São Paulo;
- 2º) responsabilidade pelas unidades de coleta SIMI implantadas na Associação de Voluntários para a Inte-

gração do Migrante - AVIM;

- 3º) codificação e envio à SERSE/MINTER dos "Boletins SIMI" preenchidos tanto nas unidades de coleta sob sua responsabilidade quanto naquelas sob responsabilidade da SEPS;
- 4º) publicação de um boletim mensal - Indicadores do Movimento Migratório no Estado de São Paulo - com informações sobre as características sócio-econômicas dos migrantes, a partir dos dados levantados pelo SIMI;
- 5º) desenvolvimento de análises e estudos específicos sobre o quadro migratório do Estado, sendo priorizado no período 81/82 a pesquisa "Repercussões do Efeito Álcool no Comportamento Migratório do Estado de São Paulo: O Caso de Ribeirão Preto".

O "Programa Estadual de Migrações Internas" - PEMI, elaborado pela Coordenadoria de Ação Regional da Secretaria de Estado da Promoção Social - CAR/SEPS, e que decorreu do convênio assinado com a SERSE/MINTER em agosto de 1980, segue aproximadamente o mesmo modelo do programa fluminense. Do ponto de vista substantivo, no entanto, ele não vem senão adequar as políticas pré-existentes à terminologia e à sistemática do Programa Nacional do MINTER. Seus objetivos são formulados como segue:

- 1º) reunir e sistematizar informações sobre o fluxo migratório no Estado, a fim de facilitar a tomada de decisões governamentais (SIMI);
- 2º) atender à população migrante de baixa renda, no sentido de integrá-la no novo meio ou de informá-la de

locais que a integrem, possibilitando seu acesso aos recursos sociais, sobretudo ao mercado de trabalho (SAMI).

Numa primeira etapa, como no Rio de Janeiro, a prioridade foi conferida ao SIMI. Em maio de 1981 estavam implantadas as seguintes unidades de coleta de dados:

- Santos	1	- São José do Rio Preto	1
- São José dos Campos	1	- Mirandópolis	1
- Sorocaba	1	- Assis	2
- Campinas	1	- São Paulo	2
- Bauru	1		

Prevê-se, até abril de 1982, a implantação de novas unidades, totalizando 23 em 20 municípios. Para se fazer uma ideia exata da extensão da implantação do SIMI no Estado de São Paulo há que adicionar as unidades da Associação de Voluntários para a Integração do Migrante - AVIM, sob responsabilidade da SEADE (5 na Capital e 1 em São Bernardo do Campo). Assim sendo, as unidades de coleta SIMI na cidade de São Paulo são 6, a saber:

- Terminal Rodoviário do Glicério;
- AVIM-Centro;
- AVIM-Leste 1;
- AVIM-Leste 2;
- AVIM-Santo Amaro;
- AVIM-Volante (ronda nas estações rodovias-ferroviárias).

Em seu Plano de Trabalho 81/82 a CAR/SEPS prevê uma ação mais efetiva no que se refere ao SAMI. Os objetivos fixados são

os seguintes:

- 1º) proporcionar alojamento, alimentação, documentação, passagem, treinamento e assistência médica aos migrantes de baixa renda;
- 2º) articular e mobilizar recursos institucionais (federais, estaduais e municipais) e entidades sociais particulares de forma a contribuírem para o atendimento necessário ao migrante.

Foi planejada a implantação de 18 unidades de atendimento SAMI até abril de 1982, assim distribuídas:

- Santos	1		- Sorocaba	1
- Taubaté	1		- Avaré	1
- Cruzeiro	1		- Campinas	1
- Jibeiçarão Preto	1		- Presidente Prudente	1
- Araraquara	1		- Teodoro Sampaio	1
- Bauru	1		- Assis	1
- Araçatuba	1		- Ourinhos	1
- Andradina	1		- São Paulo	2
- Mirandópolis	1			

Na cidade de São Paulo, as unidades SAMI implantadas são:

- AVIM-Centro (onde funciona também um posto SIMI);
- Sociedade União Masculina e Feminina dos Amigos do Jardim Maria Stela.

Como nestes dois casos, a implantação das unidades de atendimento SAMI se realiza sempre através de convênios com entidades já existentes e atuando na área assistencial em geral

ou na área de acolha de migrantes especificamente (caso da AVIM). Esta orientação, presente também na formulação do Programa Nacional, pretende evitar a dispersão de recursos na criação de novas instituições, construção de sedes físicas, etc. Cabe registrar, entretanto, que, pelo que se pode observar, para as instituições conveniadas a participação no sub-programa SAMI tem significado unicamente um aporte de recursos que permite amenizar situações financeiras cronicamente difíceis, pouco representando em termos de uma nova orientação.

Ainda a respeito do SAMI em São Paulo, é importante assinalar que a CAR/SEPS não conta senão com recursos próprios para sua execução, posto que as verbas previstas pelo convênio assinado com a SERSE/MINTER aplicam-se exclusivamente ao SIMI. Informações colhidas junto à CAR explicam que este órgão recusou a verba oferecida pelo MINTER para o SAMI por considerá-la irrisória face aos recursos próprios da Secretaria investidos neste sub-programa.

Para completar o quadro paulista deve-se referir as estruturas que a SEPS mantém na cidade de São Paulo. Estas estruturas, apesar de atenderem a migrantes, não constam do PEMI por não estarem subordinadas à CAR, mas à Coordenadoria de Apoio Social - CAS, cuja área de atuação se limita à capital. Isto significa que existem na SEPS duas coordenadorias envolvidas diretamente com migrantes e sua acolha: a CAR, responsável pelo PEMI, que atua através de instituições conveniadas para a execução do SIMI e do SAMI, e a CAS, que atua através de suas estruturas na cidade de São Paulo.

Embora pertencentes à mesma Secretaria e devendo, por norma, subordinar-se à política traçada pelo PEMI, a verdade é que a CAR e a CAS funcionam de forma relativamente independente, seguindo orientações nem sempre coincidentes. Junto à CAR recolhe-se uma visão bastante crítica da ação que vem sendo desenvolvida no Estado, centrada sobretudo no assistencialismo, "muito generalizado em instituições vinculadas ou não à Secretaria". Seu Coordenador, Dr. Roberto Nicolau Shorr, fez questão de destacar em sucessivas entrevistas sua posição favorável a uma política social que promova "a recuperação do indivíduo para a integração sócio-econômica e para a participação responsável no processo político". Em particular, aponta para a necessidade de serem rompidos os "vínculos de dependência criados e reproduzidos pelas estruturas de atendimento direto aos migrantes, no sentido de que possam se tornar autônomos para a própria reprodução, enquanto indivíduos, famílias e coletividades". Entre os técnicos da CAR recolhe-se a idéia de que a impossibilidade de levar adiante esta e outras linhas de ação - como, por exemplo, a ampliação da oferta de empregos no interior do Estado, a fim de limitar o crescimento "desordenado" da capital - deve ser creditada à "prevalência das metas políticas e econômicas sobre as necessidades sociais".

Também junto aos técnicos e Coordenador da CAS colhe-se um discurso bastante crítico à ação atualmente desenvolvida. Acredita-se que os pesados investimentos efetuados pelo Estado geram problemas de dois tipos:

- 1º) alimentam a relação de dependência dos carentes frente às estruturas oficiais, reforçando o obsoleto papel paternalista do Estado;

2º) terminam por se tornarem fatores de atração de novos fluxos migratórios.

Como alternativa, além da chamada "desfuncionalização administrativa" da cidade de São Paulo (mudança da capital), o Coronel José Ávila da Rocha, Coordenador da CAS, propôs, em entrevista com membros da equipe, a substituição do assistencialismo do Estado pela difusão dos serviços comunitários: "As comunidades devem assumir sua responsabilidade social e financeira, gerando e mantendo os serviços de promoção social".

Em flagrante contradição com este discurso aparece, no entanto, no documento "Necessidades da Coordenadoria de Apoio Social", um projeto de implantação de novas instalações, com o objetivo de dobrar a capacidade de alojamento (passar de 1750 para 3500 leitos). Enfim, parecem existir duas instâncias paralelas: a do discurso, articulado, coerente, claro, de um lado, e a da prática quotidiana e imediata, que tende quase que inexoravelmente a reproduzir o já existente.

#### 2.4 - Alguns Comentários

Os dez anos de iniciativas referentes a políticas migratórias no âmbito do Ministério do Interior produziram ações efetivas bastante limitadas. Apesar da inegável importância das pesquisas realizadas, pouco se avançou em outros campos. Na realidade, tudo parece indicar que tem sido muito mais fácil formular políticas voltadas para a obtenção de um melhor conhecimento dos processos migratórios que para uma intervenção concreta nestes processos.

A situação atual do SIMI e do SAMI parecem confirmar esta avaliação. Apesar de colocados programaticamente no mesmo nível, o SIMI vem concentrando, indubitavelmente, a maior parte das atenções. Pelo menos no Rio de Janeiro e em São Paulo esta é uma realidade indiscutível.

Isto, evidentemente, não significa que o SIMI não vem enfrentando sérios problemas, problemas de que estão conscientes praticamente todos os técnicos responsáveis por sua coordenação e execução. Ao nível da execução vêm-se enfrentando graves dificuldades para:

- 1º) aplicar os formulários, muito longos, detalhados e difíceis;
- 2º) capacitar pessoal para aplicação adequada dos formulários;
- 3º) definir adequadamente os locais e instituições onde implantar os postos de coleta, o que se reflete, até agora, no fato de que a maioria deles encontram-se em unidades de atendimento e, por conseguinte, nem conta de uma parcela muito particular dos fluxos migratórios.

No concernente à coordenação do SIMI, que é tarefa específica do MINTER, o problema fundamental parece residir em limitações de diversa ordem para analisar e extrair consequências práticas dos dados reunidos. A sensação de que o trabalho realizado não produz resultados tem sido fator importante no desinteresse e desmobilização de instituições locais.

A introdução recente de um formulário simplificado, que

facilita tanto a aplicação quanto a computação e análise talvez venha permitir superar algumas destas falhas. Esforços como os que vem realizando a FAPERJ, no Rio de Janeiro, com visitas a buscar informações em situações diferentes daquelas características das instituições assistenciais, poderão, também, conferir ao SIMI uma dimensão que, hoje, ele está longe de ter.

x - x - x

Passando agora ao âmbito estadual, verifica-se que à primeira vista as políticas no Rio de Janeiro e São Paulo são iguais. Em ambos os Estados partiu-se de convênios com o MINTER, formularam-se Programas Estaduais - PEMIs, priorizou-se o SIMI. Há, contudo, algumas diferenças importantes a serem relevadas.

Em primeiro lugar, chama a atenção o fato de que no próprio estabelecimento dos convênios tenha havido caminhos diversos. Em São Paulo foram assinados pelo MINTER dois convênios - um com a SEADE e outro com a SEPS. Firmou-se, a partir daí, uma certa divisão de trabalho: a SEPS responsável pela política migratória em geral e pelo SAMI em particular, a SEADE encarregada da codificação e análise dos dados coletados pelo SIMI. No Rio de Janeiro a FAPERJ é executora do conjunto do programa.

Ocorre que a FAPERJ, por sua natureza, tem dificuldades de assumir efetivamente este conjunto. Independentemente da qualidade e capacidade de trabalho dos técnicos da FAPERJ envolvidos com o PEMI, esta Fundação está muito mais preparada para uma ação na área de pesquisa - à qual o SIMI pode ser as-

sociado - que para executar atividades concretas de intervenção nos fluxos migratórios. Esta contradição aparece claramente formulada pela própria FAPERJ em seu segundo Plano de Trabalho: "Tendo em vista que o Programa Estadual de Migrações Internas está sendo agora implantado com o inicio do processo de coleta de informações em municípios do interior e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e que o órgão executor pela natureza de suas atribuições não atua na área de promoção social, o esquema operacional relativo às atividades de apoio a migrantes encontra-se ainda nesta fase diretamente ligado ao SIMI" (7).

O dinamismo que possa demonstrar a FAPERJ na implantação do SIMI não resolve o problema resultante de suas limitações institucionais para a condução efetiva de uma política estadual de migrações internas. Sem entrar no mérito das políticas aplicadas nos dois estados, tudo indica que, em São Paulo, a SEPS constitui um instrumento relativamente adequado. A inexistência de um órgão no mesmo nível e atuando na mesma área, no Rio de Janeiro, não parece poder ser compensada pela existência da Fundação Leão XIII.

Esta é, seguramente, apenas uma das decorrências das diferenças quanto às tradições respectivas de ação no campo migratório, as quais já foram sublinhadas. Em São Paulo há uma Secretaria Estadual respondendo pelo PEMI, no Rio de Janeiro uma Fundação de Amparo à Pesquisa; por conseguinte, não surpreende que em São Paulo, para o período 1981/82, já se preveja

(7) SECPLAN/FAPERJ; Programa Estadual de Migrações Internas - 2a. Fase. Plano de Trabalho 1981/82, pag. 3.

um avanço bem mais rápido na implantação do SAMI. No Rio de Janeiro, se a FAPERJ começar a executar de fato o sub-programa SAMI ou bem excederá suas atribuições originais, ou bem transformar-se-á em mera repassadora de recursos para instituições assistenciais que se interessem pelo estabelecimento de convênios.

Uma outra questão que, embora rotineira em nossa Administração, não pode deixar de ser mencionada, é a da ausência de articulação inter-instituições. Desde o nível federal, onde o MINTER não tem alcançado sucesso em seus esforços para efetivar as articulações com os diferentes Ministérios, previstas no Programa Nacional, até os níveis estaduais e municipais, onde toda colaboração permanente parece bloqueada, a rigidez do aparato administrativo é enorme. Nem horizontal, nem verticalmente a colaboração tem conseguido avançar, apesar de por toda parte recolherem-se firmes declarações de princípio a seu favor.

A discussão desta problemática envolveria uma avaliação de todo o aparato administrativo montado nos últimos anos pelo poder público em nosso país, em nossos estados, em nossos municípios. O excesso de centralização tem sido reiteradamente apontado como um dos principais responsáveis por esta situação, mas outros fatores seguramente deveriam ser considerados. Seja como for, o que é possível, no âmbito do presente relatório, destacar, é que no campo aqui estudado dificilmente será possível suprir deficiências e insuficiências sem um firme enfrentamento da inércia e estanquiação que caracterizam setores cada vez mais importantes de nossas Administrações. O estímulo à criativi-

vidade e à liberdade de ação dos escalões intermediários, sempre dispostos a uma cooperação executiva com outros órgãos e instituições, parece ser inadiável.

A gravidade deste problema aparece em toda sua dimensão quando se constata a já referida marginalização relativa das Administrações municipais das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo com respeito aos respectivos Programas Estaduais de Migrações Internas. Desnecessário lembrar que estas duas capitais, núcleos das duas mais importantes áreas metropolitanas do país, são as principais interessadas no processo migratório, não podendo ficar alheias à formulação e execução de políticas nesta área.

Cabe ressaltar, não obstante, que esta situação tem consequências bem mais graves no Rio de Janeiro que em São Paulo. Neste último Estado, com efeito, existe uma Coordenadoria da SEPS com ação exclusivamente na capital - a Coordenadoria de Apoio Social. Embora seu nível de integração com a CAR - responsável pelo PEMI - não seja o ideal, bem ou mal a área da capital encontra-se coberta. Já no Rio de Janeiro, em vista da distribuição de competências na área migratória, o mesmo não ocorre. A Fundação Leão XIII, com as estruturas que encabeça, não se encontra praticamente integrada à implantação do Programa executado pela FAPERJ. Em consequência, no Rio, mais que em São Paulo, existe um importante espaço institucional vazio na capital, que a Prefeitura poderia preencher. Talvez a juventude da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social ajude a compreender esta situação, e sua ação possa vir a modificá-la.

Buscando sintetizar as conclusões a que se chegou neste capítulo podemos-se-iam alinhar as seguintes observações gerais:

- 1º) tanto a nível federal quanto estadual, a política migratória vigente é muito mais clara e precisa no que se refere à coleta, sistematização e análise de dados sobre os fluxos migratórios do que no concernente a uma ação junto aos migrantes;
- 2º) a desarticulação institucional, tanto vertical quanto horizontal, representa óbice importante à discussão, definição e execução de ações integradas junto a migrantes, envolvendo órgãos de diferentes áreas e níveis, interessados direta ou indiretamente no processo migratório;
- 3º) tanto no Rio de Janeiro quanto em São Paulo as Municípios das capitais encontram-se relativamente marginalizadas do processo de formulação e execução das políticas vigentes nos respectivos Estados.

Algumas observações mais específicas, de natureza comparativa, permitiriam encerrar o quadro que se procurou delinear neste capítulo:

- 1º) em São Paulo, a administração estadual encontra-se munida de uma estruturação mais adequada ao encaminhamento de políticas na área, concentrando na SPS esta responsabilidade, e cabendo à SEADE ações referentes apenas ao SIMI e à pesquisa; no Rio de Janeiro, a inexistência de uma Secretaria Estadual na mesma área e as limitações da Fundação Leão XIII para cumprir este papel, levaram a atribuir à FAPERJ funções de coordenação e execução para as quais - no

que concerne ao SAMI - não está evidentemente capacitada;

2º) em São Paulo, a SEPS conta não apenas com um importante aparato institucional e recursos, como também com uma tradição de ação na área, enquanto no Rio de Janeiro, nenhum destes elementos está presente, o que explica, em parte, sua menor capacidade de intervenção;

3º) a marginalização das Administrações municipais das capitais é, no caso carioca, de bem mais graves consequências visto não haver no Rio ~~nem~~ um órgão com capacidade política e material para cobrir a área - em São Paulo a Coordenadoria de Apoio Social da SEPS realiza tal trabalho.

Do que foi até agora dito, não se deve extrair a conclusão de que a ação do Governo de São Paulo junto aos fluxos migratórios constitui exemplo a ser seguido. Até aqui analisaram-se apenas as políticas explícitas e o aparato institucional que as executa; a qualidade da intervenção concreta ainda não foi objeto de análise. Como nem sempre há coincidência entre estes dois níveis, é mais adequado deixar as conclusões para quando se houver esclarecida a natureza e as consequências desta intervenção, que constituem o objeto dos próximos capítulos.

**ARTIGO II - A ACOLHA DE MIGRANTES**

CAPÍTULO 3  
O DESEMBARQUE

É impossível definir com precisão o que significa para o migrante o momento da chegada. Que ele venha sozinho ou acompanhado, que ele disponha ou não de referências - amigos ou parentes -, a chegada é seguramente um grande choque. Mesmo para aqueles que já fizeram migrações anteriormente e têm, por conseguinte, certa experiência, choque deve haver, mesmo se em menores proporções. São praticamente inexistentes estudos que tenham tentado captar o significado deste momento em que, a cada dia, milhares de homens e mulheres mergulham, bruscamente, no desorientado, complicado e hostil mundo da cidade grande.

O desenvolvimento do transporte rodoviário e a expansão das grandes empresas transportadoras já transformaram os famosos caminhões paus-de-arara em peça de museu. Hoje se viaja, quase sempre, de ônibus. Itapemirim, São Geraldo, eis nomes conhecidos de todos. Esta evolução também fez desaparecer os antigos pontos de desembarque improvisados, muitas vezes na porta de uma pensão ou do escritório de alguma pequena empresa que explorava poucas linhas. No Rio de Janeiro, por exemplo, o Campo de São Cristóvão não é mais ponto de concentração de nordestinos recém-desembarcados... a não ser nos domingos, quando se realiza a Feira até recentemente controlada pela Associação de Proteção ao Nordestino<sup>(1)</sup>.

As estações rodoviárias são, pois, o locus do primeiro

---

(1) Sobre a Associação de Proteção ao Nordestino, v. cap. 6.

contacto com o novo universo. A maneira pela qual elas desempenham-se de sua função de acolha merece, neste sentido, ser tomada, mesmo se tentativamente, como objeto de descrição e reflexão. O interesse de tal tentativa aumenta por se poder comparar o funcionamento de dois terminais rodoviários.

### 3.1 - O Terminal Rodoviário Novo Rio

A chegada de migrantes ao Rio de Janeiro se faz em sua quase totalidade em ônibus, cujo ponto de desembarque é o Terminal Rodoviário Novo Rio, administrado pela Companhia de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais - CODERTE. As linhas ferroviárias já desempenharam um papel mais importante; hoje, no entanto, várias ligações foram desativadas, demonstrando o transporte rodoviário maior capacidade de captar e deslocar as populações migrantes.

Excluindo as linhas suburbanas, chegam na Central do Brasil trens provenientes de Belo Horizonte e São Paulo; na Leopoldina, de Campos. O ramal que vai para a capital mineira oferece ligação, com transbordo, para Monte Azul, cuja ligação para Salvador foi abandonada. Não foi possível encontrar, junto à Rede Ferroviária Federal, estatísticas a respeito da origem-destino de passageiros, embora informações colhidas assegurem ser pequeno, nas estações ferroviárias, o movimento de "pessoas que vêm de fora para morar no Rio". "A maioria do nosso pessoal - informa um nordestino que trabalha num café da Central - chega na Rodoviária".

Nenhuma das duas estações ferroviárias dispõe de qual-

quer serviço de atendimento ou informação. A única ação organizada em seu interior fica a cargo da Polícia Ferroviária. Sua orientação é clara: impedir a permanência dos que chegam. "O pessoal que chega de Campos - informa um policial - não fica na estação, geralmente tem alguém que o procura. Agora, quando quer ficar a gente tem ordem de não deixar. Imagine o senhor o que seria da estação se a gente deixasse ficar aqui qualquer 'um'."

A Rodoviária Novo Rio é, de fato, a grande porta de entrada da cidade do Rio de Janeiro. Aberta 24 horas por dia, apresenta, curiosamente, um enorme movimento durante a noite. Neste período, seu primeiro andar fica praticamente lotado por pessoas que aí se recolhem para dormir. É também durante a madrugada e no início da manhã - até 9 horas - que chega a maior parte dos ônibus oriundos do Nordeste.

Funciona no local um posto de coleta SIMI; mais precisamente, entre 8:30 e 13:00 horas há uma funcionária encarregada de entrevistar migrantes e preencher formulários. Sem dispor de local próprio de trabalho, esta pessoa aborda migrantes que identifica e cessa entrevista sentada nas cadeiras do salão de desembarque.

Embora sua função seja, estritamente, o preenchimento dos "Boletins SIMI", afirma ser impossível levá-la a cabo sem "dar alguma coisa em troca". Sua abordagem, pois, inicia-se sempre com uma oferta de ajuda. As informações e encaminhamentos dados são de iniciativa absolutamente pessoal, e para realizá-los não recebeu nenhum treinamento. Quando confrontada a

problemas de alojamento, encaminha os migrantes para o Centro de Triagem João XXIII (o "Albergue") ou para a Associação de Proteção ao Nordestino. Algumas vezes encaminha para o Banco da Providência ou para obras sociais constantes do catálogo estabelecido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.<sup>(2)</sup>

A mesma funcionária, em seu esforço de ajudar as pessoas, realiza um pequeno serviço de colocação de empregadas domésticas junto a famílias de suas relações pessoais, com a advertência: "Parece gente boa, mas não conheço...". Ainda no relativo a emprego, funciona uma ligação com o Sr. [ ] da Companhia Docas, que aparece a intervalos mais ou menos regulares, a fim de recrutar migrantes para o trabalho no porto.

A entrevistadora do SIMI, cuja criatividade e iniciativa são dignas de nota, reconhece suas limitações materiais e profissionais para realizar este trabalho, mas o justifica de duas maneiras: "dá sempre para ajudar alguma coisa" e, sobretudo, "sem isso não conseguiria ninguém para preencher o formulário".

O contacto com migrantes na Rodoviária Novo Rio é feito também pela Polícia Feminina e por um posto da Polícia Militar. As policiais femininas têm por função ordenar o movimento de público, fornecer informações sobre transportes, etc. Quando encontram um migrante típico, geralmente o encaminham à entrevistadora SIMI.

(2) PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO/SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL/COORDENAÇÃO DO BEM-ESTAR SOCIAL; Catálogo de Entidades de Bem-Estar Social do Município do Rio de Janeiro.

Mais importante é à presença e a atividade dos policiais militares. Além de zelar pela ordem no recinto da estação, a PM realiza, no período da noite, uma blitz com o fim de identificar as pessoas que ficam para dormir. Um sargento PM informou que "só toleradas as pessoas que não são marginais". Os indivíduos sem documentação, entre os quais, segundo o mesmo informante, encontra-se a maioria dos migrantes, são submetidos a um interrogatório no qual devem justificar sua situação. Os policiais, de modo geral, gabam-se de poder distinguir com relativa facilidade os migrantes e pessoas realmente em dificuldades desse marginalis.

Pelo que se pode observar em repetidas visitas, a PM exerce sua função de controle de forma discreta e pouco agressiva. Ocorre também que a PM forneça a migrantes passagens que consegue obter através de suas relações com gerentes de diversas empresas de ônibus.

A principal preocupação expressa pelos policiais é de que os migrantes fiquem o menor tempo possível no recinto da estação. A implicação dada é que assim se pode mais facilmente evitar rolos de golpes e contactos com "pessoas duvidosas" que, inclusive, segundo um policial, aliciam moças para a prática da prostituição.

A ideia de que a Estação Rodoviária é um local perigoso para os desprevenidos migrantes é compartilhada por seu Administrador: "quanto menor o tempo de permanência do migrante na Rodoviária, tanto melhor para o próprio migrante, na medida em que não é só a exposto a diversas formas de exploração". O Ad-

ministrador parece um homem perfeitamente consciente do significado da estrutura de acolha que dirige e de suas insuficiências. A seu ver "o corpo de vigilância deveria ser capacitado para desempenhar também funções de encaminhamento". E completa: "Aqui deveríamos ter um serviço social que investigue bem o migrante, para saber realmente sua situação e encaminhá-lo, ou seja, fazer uma triagem".

### 3.2 - O Terminal Rodoviário do Glicério

Poder-se-ia dizer que é em São Paulo a situação enfrentada pelo migrante chegaré é idêntica, não fosse um importante elemento: na capital paulista foi construído um terminal rodoviário específico para as linhas que fazem a ligação com algumas cidades do interior de Minas Gerais e Rio de Janeiro e, sobretudo com os estados do Norte e Nordeste. O Terminal do Glicério é, pois, não apenas a grande porta de entrada dos migrantes estranhos de outros estados como, além disso, uma porta de saída apenas para eles.

Não seria exagero dizer que se trata de uma porta dos fundos, porta de serviço. Qualquer observador, por mais desatento que seja, não pode deixar de constatar as imensas diferenças existentes entre esta "Rodoviária dos Nordestinos" e as numerosas estações construídas em quase todas as nossas grandes cidades.

O que mais chama a atenção é a própria instalação do Terminal. Não se construiu nenhuma edificação para ele; simplesmente instalou-se o Terminal no vão de um viaduto. Algumas

cabinas foram colocadas para a venda de passagens, em outras funcionam os diferentes serviços: Juizado de Menores, Assistência Social, Polícia, etc. O cimento aparente do teto, que não é senão o próprio viaduto, a precariedade e leveza do conjunto de cabinas, tudo lembra uma transitoriedade que não se sabe quanto tempo vai durar. É quase como se a cidade estivesse indicando, pela estação de desembarque que oferece ao migrante, o tipo de espaço que lhes estará reservado: debaixo dos viadutos, em situação de permanente transitoriedade, separado, dos outros.

O Terminal Rodoviário do Glicério foi inaugurado ~~em~~ em 1978, sendo prevista sua desativação quando estiver concluída a construção do novo terminal na Marginal do Tietê. Curiosamente, sua administração foi assumida pelo Metrô, através de seu Centro de Controle Operacional - CCO. Não foi possível encontrar explicações técnicas convincentes para tal atribuição. Segundo a responsável pelo serviço social do CCO-Metrô, este assumiu a administração em função do impasse surgido entre a Secretaria de Estado da Promoção Social - SEPS - e a Coordenação de Bem-Estar Social da Prefeitura - COBES. Esta última se recusava a aceitar a responsabilidade sob o argumento de que a assistência ao migrante não é de sua competência, cabendo-lhe atender apenas aos municípios. A SEPS, por sua vez, igualmente rejeitou a incumbeça, por considerar a ação em terminais fora de sua esfera de ação. A intervenção do CCO-Metrô permitiu resolver o impasse, mas apenas transitoriamente, pois é sua firme intenção transferir a responsabilidade.

Funciona no Terminal um pequeno posto de serviço social,

no qual se aplicam também os formulários do SIMI. Este serviço realiza encaminhamento para a Associação de Voluntários para a Integração do Migrante - AVIM -, o Serviço de Proteção e Previdência da 8<sup>a</sup> Delegacia Policial - SPP -, a Sociedade União Masculina e Feminina dos Amigos do Jardim Maria Stela, as Supervisões Regionais de Serviço Social da Prefeitura - SURS - e para a Central de Triagem e Encaminhamento da Coordenadoria de Apoio Social da SEPS - CETREN.

Além deste posto, atuam no Terminal a Polícia Feminina e a Polícia Militar. Suas funções são semelhantes às já desritas para a Rodoviária Novo Rio. O ambiente geral do Terminal do Glicério é, no entanto, bastante diferente: suas precárias instalações, o pequeno espaço disponível, a presença maciça de vendedores de quiquilharias e "jóias" dão a impressão de que se está numa feira. A presença da polícia é bem mais ostensiva e importante, e já no interior, seja no entorno do Terminal.

Policiais militares entrevistados fizeram questão de destacar o tratamento respeitoso que dão aos migrantes. "Quando estão com a família - diz um deles - então nós nunca procedemos à revista. Nós somente revistamos indivíduos que julgarmos suspeitos".

Também em São Paulo, a estação é percebida como um espaço perigoso. Nas palavras de um policial militar: "o migrante não dá problema. O problema são os punguistas. Os migrantes entram também no conto do bilhete premiado, são vítimas de batedores de carteiras, de pessoas que vendem relógios e jóias, dos que cortam as bolsas das mulheres com giletes, fazem a troca

de uma mala vazia por uma mala cheia,...". Outro testemunho: "Os migrantes chegam a um bar aqui perto e aí vem um marginal dizendo que é polícia e toma o dinheiro deles".

Após as 19 horas o posto de atendimento social fica fechado, cabendo à Polícia Militar os encaminhamentos. Os critérios que orientam tais encaminhamentos são dificilmente perceptíveis. Retomando a entrevista de um policial já citado: "O migrante não dá problema. O problema são os pinguistas. Quando também pegamos alguém que é meio doido, da mesma forma encaminhamos para a CETREN".

Não existem encaminhamentos para emprego. A PM e o serviço social declaram serem procurados por recrutadores de mão-de-obra, mas sua orientação é de enviá-los à CETREN.

Como se pode verificar, o fato de o Terminal Rodoviário do Glicério funcionar, em certo sentido, como um desembarque segreto não é acompanhado de nenhuma contrapartida. Poder-se-ia supor que ao concentrar e isolar num só ponto este tipo de viajante se aísse movido pela preocupação de oferecer-lhes uma acolha mais cuidadosa. Na realidade, tal não ocorre. A proximidade de instituições como a Central de Triagem e Encaminhamento - CETREN - e a Associação de Voluntários para a Integração do Migrante - AVIM - apenas facilita o trabalho de remoção do migrante, mas não significa que se esteja preparado para ajudá-lo a resolver seus problemas. Esta acolha, por assim dizer, ~~des~~cuidada, fica clara na declaração de um dos policiais militares entrevistados: "existem muitos migrantes que não conseguem localizar seus parentes que deveriam estar aqui para re-

cebê-los e ficam na estação até de manhã, quando então o serviço de assistência social procura encaminhar". Muitas vezes esta primeira noite passada ao relento, por falta de um serviço permanente de acolha, será a primeira de uma triste e degradante série.

Por outro lado, os encaminhamentos feitos parecem extremamente rotineiros, pois como se preocupou em frisar a responsável do serviço social "aqui nós não fazemos triagem". Isto talvez explique que os perdidos, os roubados, os não documentados e, inclusive aqueles que são "meio doidos" recebem orientações relativamente homogêneas.

### 3.3 - Alguns Comentários

Percebidos pelos próprios funcionários e agentes responsáveis pela manutenção da ordem como locais perigosos para os migrantes recém-desembarcados, os terminais rodoviários não dispõem de estruturas minimamente capacitadas a reduzir o risco. Os assaltos, os golpes, os alçamentos são considerados praticamente inevitáveis. Tanto entre as pessoas que trabalham nos terminais quanto entre aquelas que atuam em outras estruturas de acolha percebe-se uma forte dose de fatalismo diante de um fenômeno assimito como natural.

Por isso mesmo, merecem menção especial, apesar de suas limitações e de já se encontrarem desativadas, as iniciativas tomadas por essas instituições privadas. Em São Paulo, a Associação de Voluntários para a Integração do Migrante - AVIM - dispunha, até recentemente, de uma kombi que efetuava, à noite,

uma ronda de todas as estações; atualmente, tal atividade encontra-se suspensa por falta de recursos. No Rio de Janeiro, a Obra Internacional Católica de Promoção da Jovem, hoje atuando exclusivamente na gestão de um pensionato para moças, realizava, quando de sua fundação, plantões na estação rodoviária a fim de prevenir o aliciamento para a prática da prostituição.

Tal como se encontra, o quadro geral é de extrema precariedade. Desembarcado num universo desconhecido e hostil, o migrante fica, muitas vezes, perdido, desorientado. DURHAN formula uma interessante hipótese quanto às razões que transformam homens e mulheres maduros em vítimas preferidas de todo tipo de apropriadores: "É a inadequação de seu equipamento cultural para utilizar instituições imprecisas que torna o imigrante rural tão completamente dependente dos contactos pessoais, que são os intermediários entre a pessoa e a sociedade mais ampla. Daí, inclusive, a facilidade com que pode ser ludibriado e explorado. Não se trata, neste caso, de excesso de confiança nas pessoas. Mas é que, na situação de desamparo que decorre do isolamento inicial, qualquer oferecimento de contacto pessoal é visto como única saída para uma situação insustentável". Assim como a entrevistadora SIMI da Rodoviária Novo Rio conta com ajuda de migrantes que pretende utilizar para o preenchimento de formulários, outras pessoas, duvidosas, podem fazer a mesma coisa, com outros fins.

A citação de DURHAN permite refletir também acerca do curioso fato de raramente os migrantes desorientados dirigirem

---

(3) DURHAN, Eunice Ribeiro; A Caminho da Cidade. A vida rural e a migração para São Paulo; São Paulo, Perspectiva, 1978, pag. 185.

se aos balcões de informações. Mesmo quando alfabetizados e capacitados, por conseguinte, a identificarem a função de tais balcões, agem como se desconhecessem a língua. Na realidade, simplesmente sentem-se inseguros quanto ao uso dos códigos de comunicação necessários para o estabelecimento do diálogo com instâncias formalizadas. Não espanta, pois, o quadro descrito pela mesma autora: "quem quer que observe os grupos de trabalhadores rurais que se concentram nas estações de trem ou ônibus não pode deixar de notar a timidez e o isolamento que os grupos manifestam em relação à situação externa que os envolve" (4).

Seria, portanto, evidentemente errôneo pretender explicar a totalidade dos problemas do desembarque pela precariedade dos serviços de atendimento existentes. Faz-se necessário, não obstante, compreender que tal precariedade é particularmente grave se avaliada à luz do significado da experiência por que está passando o migrante que desembarca e das dificuldades que ele necessariamente deve enfrentar. Em outras palavras: serviços de atendimento eficazes não podem eliminar totalmente os problemas resultantes do próprio choque representado pelo desembarque, mas podem contribuir para compensar o handicap que acompanha o migrante em sua chegada.

Em conclusão, caberia advertir que a situação atualmente existente nos terminais rodoviários é responsável pelo grande número de migrantes que, neste seu primeiro contacto com a cidade grande, não conseguem sair-se bem. O migrante catará que se encontrará nas instituições tratadas nos próximos capí-

(4) Idem, ibidem, pag. 185.

tulos é, em boa medida, o produto de um desembarque fracassado: um assalto, um golpe, uma falta de documentação que foi entendida pelos policiais militares como "injustificável", uma preocupação em limpar as estações enviando sem muitos critérios a centros de triagem pessoas a quem se poderiam sugerir outros caminhos... É no terminal rodoviário, no desembarque fracassado que muitos iniciam a triste caminhada que os transformará em migrantes fracassados, em carentes, condenados, na melhor das hipóteses, à reemigração de retorno, e na pior, à marginalização.

CAPÍTULO 4  
ESTRUTURAS ESTADUAIS

Neste capítulo se descreverá o funcionamento das estruturas dos dois principais órgãos da administração estadual atuando na área social em geral e na área migratória em particular: a Fundação Leão XIII no Rio de Janeiro, a Secretaria de Estado da Promoção Social em São Paulo. Estes órgãos, através das estruturas que encabeçam, constituem, indubitavelmente, as mais importantes redes de acolha presentes nas duas capitais, merecendo um tratamento particular. As estruturas subordinadas a órgãos federais que atuam em âmbito estadual serão estudadas, por sua menor importância, no Capítulo 6.

4.1.- Rio de Janeiro: Fundação Leão XIII

Criada pela Prefeitura do antigo Distrito Federal em 1947, a Fundação Leão XIII tinha por objetivo "prestar ampla assistência social aos moradores dos morros, das favelas e de locais semelhantes na cidade do Rio de Janeiro"<sup>(1)</sup>. Em 1963 passou para a Secretaria de Serviços Sociais do antigo Estado da Guanabara, com jurisdição sobre algumas favelas e conjuntos habitacionais, onde funcionavam 7 centros sociais, 8 centros de habitação provisória e 2 postos de saúde.

Com o Governo da fusão, as Secretarias de Serviços Sociais dos dois Estados foram extintas. A filosofia do novo Governo era a de que o "social não deve ser objeto e campo de

---

(1) ESTADO DO RIO DE JANEIRO/SECRETARIA DE GOVERNO/FUNDAÇÃO LEÃO XIII - Relatório de Atividades 1975/78; Rio de Janeiro, 1978.

atuação de apenas um setor da atividade governamental, mas responsabilidade direta e global do Governo, abrangendo todas as Secretarias de Estado"<sup>(2)</sup>. A Secretaria de Governo caberia, através da Coordenadoria Estadual de Bem-Estar Social - CEBES-, equacionar a política social e, através da Fundação Leão XIII, executá-la.

Em 1975, um decreto estadual reestruturou a Fundação Leão XIII, incorporando-lhe diversos órgãos das Secretarias de Serviços Sociais dos antigos Estados do Rio de Janeiro e Guanabara. Sua jurisdição se amplia a todo o atual Estado do Rio e suas finalidades passam a ser as seguintes:

- 1º) proporcionar assistência aos grupos populacionais de baixa renda, notadamente aos residentes em favelas, conjuntos habitacionais e centros de habitação provisória, por meio de programas de assistência social e desenvolvimento comunitário, visando a elevação do nível de vida e a integração social;
- 2º) prestar assistência social ao mendigo em unidades especializadas, de modo a proporcionar aos elegíveis meios para integração no mercado de trabalho;
- 3º) prestar assistência imediata ao migrante e criar condições para sua participação no mercado de trabalho, estaduais e municipais;
- 4º) suplementar a ação municipal em situações consideradas de calamidade pública, na área de assistência social;
- 5º) administrar centros de habitação provisória, de propriedade do Estado.

---

2) Idem, ibidem.

Os órgãos que executam os programas da Fundação estão distribuídos em duas Diretorias: Diretoria de Promoção Social da Região Metropolitana e Diretoria de Promoção Social do Interior. Na Região Metropolitana há 5 Coordenadorias Regionais que desenvolvem trabalhos junto às comunidades e uma Coordenadoria de Assistência Especializada, que atua através de 5 centros:

- 1º) Centro de Triagem de Migrantes João XXIII;
- 2º) Centro de Triagem de Mendigos;
- 3º) Centro de Recuperação Social de Itaipu;
- 4º) Centro de Recuperação Social de Campo Grande;
- 5º) Centro de Recuperação Social Feminino.

Vistos os objetivos do presente projeto, revelaram-se de interesse os três primeiros centros, cuja ação é descrita a seguir.

#### 4.1.1 - Centro de Triagem de Migrantes João XXIII

O Centro de Triagem de Migrantes João XXIII tem sua origem no Albergue da Boa Vontade, fundado em 1934, pelas "classes conservadoras do Distrito Federal"<sup>(3)</sup>. Este Albergue tinha por objetivo dar alojamento a todas aquelas pessoas que, por razões as mais diversas, encontravam-se desabrigadas. Em 1963 passou à órbita da Secretaria de Serviços Sociais do Estado da Guanabara sob a designação de Albergue João XXIII<sup>(4)</sup>. Em 1975, com o Governo da fusão, tornou-se uma das unidades executivas

(3) Cf. placa comemorativa da inauguração afixada no Centro.

(4) Esta é a designação pela qual o Centro é mais conhecido, embora as pessoas costumem referir-se a ele simplesmente como "o Albergue".

da Fundação Leão XIII, com o nome atual.

Os objetivos do Centro de Triagem estão explicitados nos estatutos da Fundação: "prestar serviços assistenciais aos migrantes recém-chegados, de forma a atender suas necessidades mais prementes e facilitar sua inserção no mercado de trabalho local ou regional". Apesar de estatutariamente voltado para o atendimento especializado a migrantes, o Centro recebe também pessoas da cidade do Rio de Janeiro e de sua área metropolitana que necessitem de albergamento. Dirigentes e funcionários, ao caracterizarem sua clientela, recorrem à expressão carentes, sejam migrantes, desempregados, pobres ou mendigos.

O Centro fica localizado à Praça Coronel Assunção, no bairro da Saúde, num espaço que pode ser o considerado de circulação de migrantes, relativamente próximo a pontos de desembarque - Rodoviárias Novo Rio, estações ferroviárias. As pessoas chegam ao Centro encaminhadas por várias instituições assistenciais, pela polícia ou por informantes esporádicos nas ruas. Quanto aos migrantes, em particular, é frequente chegarem diretamente da Rodoviária; sempre que entrarem contacto com policiais ou com a entrevistadora do SIMI e necessitam de alojamento são enviados ao Centro. Deslocam-se com suas malas, bagagem e famílias a pé, percorrendo cerca de dez quarteirões.

O Centro de Migrantes é um edifício de dois andares, composto de quatro alas que formam um quadrado, com um pátio interno descoberto. O prédio está pintado de cor cinza e possui janelas altas, do tipo basculante, que não possibilitam a visão para a rua. O acesso se faz por um portão alto, sempre fe-

Estado: um porteiros controla permanentemente as entradas e saídas.

No andar térreo encontram-se as salas da Administração, Serviço Social, Serviço de Identificação, Ambulatório Médico, Almoxarifado; Guarda-volumes, posto do Instituto Félix Pacheco. Estas salas, mais o berçário para 30 crianças e a lavanderia ocupam duas alas. Uma outra ala comporta o dormitório feminino, com capacidade aproximada para 100 pessoas - mulheres adultas e meninas. Na quarta ala ficam a cozinha, os refeitórios masculino, feminino e dos funcionários, bem como o dormitório para meninos de 5 a 12 anos. Atrás dos refeitórios há um corredor estreito e longo, com tanques. As quatro alas do andar superior são ocupadas pelo dormitório masculino, com capacidade para cerca de 300 pessoas.

A rotina de atendimento é a seguinte: o cliente, ao chegar, passa pelo serviço de identificação, onde se verifica se é a primeira vez que procura o Centro. Se é caso de reingresso, será aceito se o tempo transcorrido desde sua última estadia for inferior a seis meses. No serviço de identificação é emitido o "cartão de matrícula de albergado" (v. anexo). Este ~~cartão~~ constitui a documentação básica para quem se encontra no Centro, permitindo sua entrada e o uso dos outros serviços. Também poderá apresentá-lo a outras instituições assistenciais como prova de que está albergado pela Fundação Leão XIII.

Após identificação, o cliente passa pelo serviço médico que é submetido a uma inspeção clínica sumária. No caso de constatada alguma doença infecto-contagiosa, o candidato

to é recusado e encaminhado a algum serviço médico. As condições em que se realiza o exame não permitem, entre as doenças contagiosas, controlar senão a sarna e casos venéreos agudos.

Finalmente, o serviço social realiza uma entrevista com o cliente e preenche uma ficha de atendimento social. Com base no estudo do caso são fornecidas as informações e orientações julgadas adequadas.

Estes três serviços decidem se o candidato poderá ou não albergar-se. Considerando-se os critérios já citados - saúde, situação social e, ainda, vagas disponíveis - é norma dar preferência aos migrantes. O tempo máximo de permanência estabelecido até recentemente era de 15 dias. Atualmente este prazo está liberado para que se analise caso por caso, mas entre clientes e outras instituições que encaminham para o Centro a crença na existência do prazo permanece e, num certo sentido, é alimentada - "para evitar que se acomodem".

Segundo dados estatísticos fornecidos pelo Centro, nos nove primeiros meses de 1981, foram atendidas 7.031 pessoas, sendo 2.718 (39%) casos de readmissão. Aproximadamente 1/3 da população atendida constitui-se de pessoas da própria Região Metropolitana.

Tanto para os que vêm de fora, quanto para os que já estão familiarizados com a vida no Rio de Janeiro, o tratamento é idêntico. O que os homogeneiza é sua condição de carentes, que iguala todos os que procuram a instituição. A condição de migrante fica, pois, como já foi indicado na Introdução deste

relatório, completamente diluída.

O quadro de pessoal com que conta o Centro é bastante importante: 65 funcionários. Isto significa, quando a lotação está completa, a existência de uma relação de aproximadamente 1 funcionário para 6 albergados (1/6). Os funcionários encontram-se distribuídos nas seguintes funções:

- 1 administrador;
- 5 médicos;
- 6 assistentes sociais;
- 2 enfermeiros;
- 2 auxiliares de serviços médicos;
- 11 auxiliares de serviços administrativos;
- 8 agentes da portaria e vigilância;
- 25 agentes operacionais de serviços gerais;
- 1 sociólogo;
- 1 supervisor do projeto;
- 1 recreador;
- 2 barbeiros.

Alguns dos funcionários são antigos albergados que, enquanto esperavam solução de seus problemas, prestavam serviços ao Centro, na condição do que é chamado "aspirante", e acabaram contratados pela Fundação Leão XIII. Os "aspirantes" não são remunerados, recebendo um pagamento eventual a critério do Administrador e condicionado à existência de recursos<sup>(5)</sup>.

Os serviços prestados pelo Centro são de caráter direto

---

(5) Segundo informações colhidas junto à Coordenadoria de Assistência Especializada da Fundação Leão XIII a figura do "aspirante" será brevemente extinta.

e imediato: albergamento, refeições e encaminhamentos diversos - para tratamento de saúde, para internamento de menores em órgãos especializados, para a obtenção de documentos. Apesar de a proposta original da instituição ser a de "criar condições para a participação do migrante no mercado de trabalho", não existe um encaminhamento sistemático a emprego. Alguns poucos clientes, na maioria mulheres, conseguem colocação em serviços domésticos. Na realidade, o Centro recebe pedidos de empregadas domésticas e de caseiros: "quando verificamos - declara uma assistente social - que há alguém que quer e está em condições de desempenhar estas funções, a gente encaminha".

Não existe nenhum contacto com a Delegacia Regional do Trabalho, com o Programa da Integração Profissional Comunidade Emprego da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social ou com outras entidades que se dedicam à colocação profissional. Em entrevistas realizadas com dirigentes e técnicos, todos manifestaram sua perplexidade diante das dificuldades em desenvolver um serviço de emprego. "Seria ótimo se tivessemos informações do Ministério do Trabalho, mas esta articulação só pode ser feita a nível da presidência da Fundação". "O desemprego é muito grande. Não adianta a gente mandar para o balcão de empregos das Regiões Administrativas porque lá eles também não têm condições de atender. Não há empregos".

Afora os que são encaminhados para o emprego doméstico (um total de 158 nos primeiros nove meses de 1981), a maioria procura emprego por conta própria, em geral através de anúncios em jornais. Muitos são, também, os que, desesperançados, solicitam passagens para voltar ao lugar de origem ou para se-

uir viagem - via de regrâ, para São Paulo. Nos nove primeiros meses de 1981 foram concedidas 448 passagens. A Fundação Leão XIII tem convênios com a Viação Itapemirim e com a Rede Ferroviária Federal, para a concessão de passes. Periodicamente a administração do Centro de Triagem é informada do montante que pode dispor em passagens e estas vão sendo emitidas de acordo com as necessidades. É o Serviço Social que as concede, após o estudo do caso do cliente. O beneficiário de tal serviço deve assinar um termo de compromisso onde fica estabelecido que ele não mais recorrerá aos serviços do Centro. Em outras palavras: não deve mais voltar nem ao Centro nem ao Rio de Janeiro.

Há uma série de normas de funcionamento que disciplinam a vida dos albergados. Os homens não podem permanecer no Centro durante o dia. Levantam-se às 5 horas, tomam o café da manhã e saem às 6 horas. Só podem retornar após às 18 horas, quando devem banhar-se e vestir o pijama fornecido pelo Centro. Às 19 horas é servida a sopa e às 20:30 devem dormir. Este horário foi instituído há muito tempo, no pressuposto de que os albergados passam o dia procurando emprego, mas também por considerar-se que o Centro não tem capacidade de abrigar toda sua população durante o dia - "Sava muita confusão, brigas, problemas entre homens e mulheres...".

O que se observa ao aproximar-se do Centro é que muitos homens deixam-se ficar nos bancos da praça Coronel Assunção durante todo o dia. À medida que vai-se aproximando o horário de entrada, postam-se na calçada, em frente ao portão, formando longas filas.

As mulheres, sempre que quiserem, podem passar o dia no Centro, enquanto aguardam solução de seus problemas e/ou o marido procura emprego. Elas permanecem, então, no pátio, ou no corredor dos tanques, lavando roupa. A partir de uma certa hora, à tarde, ficam em um dos refeitórios, onde está um aparelho de televisão. Não é promovida nenhuma atividade para as mulheres que permanecem no Centro. O tempo é ocupado com conversas, com as crianças ou com trabalhos manuais... mas não é raro vê-las paradas, olhando o vazio, esperando apaticamente o dia em que possam sair dali.

As albergadas não podem ausentar-se após as 16 horas. A explicação é a seguinte: "antigamente as prostitutas costumavam vir se albergar aqui. Com esta proibição dificultamos a vindia delas". Durante o dia estão proibidas de permanecer nos dormitórios. As camas de campanha do dormitório feminino são desarmadas e encostadas nas paredes. No dormitório masculino as camas, gastas pelo uso, foram substituídas por colchões alinhados lado a lado, sobre o piso. A roupa de cama é lavada e trocada diariamente.

Trancados durante o dia, sem nenhum objeto pessoal, os dormitórios são cuidadosamente limpos. A limpeza constitui-se, por sinal, num dos cuidados mais presentes no Centro. Há sempre um funcionário varrendo, lavando, passando um pano. Os refeitórios possuem longas mesas de cimento, cobertas de toalhas de plástico. A cozinha é limpa e foi reformada recentemente. É em nome da limpeza e da higiene que os dormitórios são fechados e que o espaço utilizado durante o dia restringe-se aos pátios e a um dos refeitórios. Os funcionários, sempre que há al-

gum estranho visitando o centro, preocupam-se em chamar a atenção do visitante para a higiene e em discorrer sobre as dificuldades que encontram em manter limpa uma casa que recebe tanta gente que "em geral não tem hábitos de higiene".

A impressão que fica, após longas e sucessivas visitas ao Centro de Triagem de Migrantes João XXIII, questionários, entrevistas e conversas com funcionários de vários níveis, é que, apesar de definido como instituição especializada para migrantes, o trabalho desenvolvido nesta estrutura e a própria visão de seu pessoal a caracterizam como uma instituição de atendimento a carentes. Um dos técnicos foi bastante explícito: "o que define o migrante é sua situação de carência; eles são carentes de tudo: de saúde, de instrução, de trabalho, de assistência".

Neste quadro, o tratamento dispensado ao migrante varia de acordo com as visões particulares dos diferentes agentes: vai desde uma atitude paternalista, preocupada com a sorte de pessoas em situação extremamente difícil, até um marcado autoritarismo, com pretensões pedagógicas, de quem tem que ensinar novas normas de comportamento a pessoas "completamente desparadas".

A forma pela qual a instituição está organizada, suas normas rígidas de funcionamento, o tratamento dispensado aos clientes, as concepções sobre o tipo de problema que enfrenta o migrante, tudo permite concluir que a permanência aí deve, seguramente, ser uma experiência bastante violenta. Se se focaliza, como é preocupação deste relatório, a atenção no migran-

te recém-chegado, esta violência aparece ainda maior: dentro do Centro as famílias são separadas - mulher, homem, crianças em dormitórios separados, horários que oferecem poucas oportunidades de encontro -, os homens são obrigados a saírem para procurar emprego sem apoio de um efetivo serviço de colocação. Jogando estes homens numa cidade cujos espaços desconhecem e nos quais não sabem como se locomover, sem recursos, à busca de um trabalho que não sabem nem onde, nem quando conseguirão, o Centro João XXIII dificilmente pode ser considerado como uma instituição que esteja criando condições para sua integração na cidade.

Os migrantes que chegam ao "Albergue" são aqueles que, como anteriormente sublinhou-se, já sofreram uma primeira triagem. De modo geral não contam com nenhum vínculo com a cidade, não têm referências, nem recursos. A conquista de um emprego, por pior que seja, aparece-lhes como a única solução, seja para sua situação material, seja para a situação moral de dependência e de infantilização em que os coloca o Centro. A expectativa e pressão social para que eles consigam trabalho está inscrita, como um lema, no próprio documento do albergado: "Seja disciplinado e se esforce para conseguir um trabalho e só assim corresponderá ao auxílio que dá o Albergue. Quem não quer trabalhar não merece proteção". Contradictoriamente, esta "proteção" em pouco contribui para que a disposição de trabalhar não seja frustrada dia após dia.

Uma vez introduzido no universo das estruturas como o Centro de Triagem, os migrantes passam por uma outra triagem, que não consta dos planos da instituição nem está expressa em

seus documentos: uma triagem que decorre da própria lógica de funcionamento deste tipo de estrutura: alguns poucos migrantes conseguem integrar-se de imediato graças a encaminhamentos a emprego (1158 num total de 7.021, ou seja 2%); a maioria recebe encaminhamento para outras instituições e começa sua peregrinação à procura de trabalho ou das condições de acesso a ele (documentação, geralmente). Destes, raros serão os bem sucedidos. Vários desistirão e retornarão a seus locais de origem, de grande, certamente, em futuro próximo, darão inicio a nova migração. Outros serão lançados no circuito das instituições assistenciais ou seguirão a trajetória da marginalização progressiva.

Essa triste caminhada foi descrita com grande acuidade por um dos técnicos entrevistados: "Para muitos, o Centro de Migrantes é o antepenúltimo degrau. O penúltimo é Bonsucesso<sup>(6)</sup> e o último é Campo Grande<sup>(7)</sup>".

#### 4.1.2 - Centro de Triagem de Mendigos

O Centro de Triagem de Mendigos foi originalmente criado enquanto órçao de repressão à mendicância. Até 1964 esteve vinculado à Secretaria de Segurança Pública, passando, então, para a Embita da Secretaria de Serviços Sociais do Estado da Guanabara. Em 1975, com a reestruturação decorrente da fusão, é absorvido pela Fundação Leão XIII.

O objetivo do Centro é "prestar serviços assistenciais

(6) A referência é ao Centro de Triagem de Mendigos, em Bonsucesso.

(7) A referência é ao Centro de Recuperação Social de Campo Grande, para onde, e apesar do nome, são enviados os casos considerados "crônicos" e "irrecuperáveis".

à clientela recolhida, de forma a atender às necessidades mais plenamente e complementar seu encaminhamento aos Centros de Recuperação Social ou às instituições médicas especializadas". Na flagrante que se realiza, os mendigos considerados "recuperáveis" são enviados para o Centro de Recuperação Social de Itaipu (os homens) ou para o Centro de Recuperação Social Feminino do Fonsca (as mulheres); os "irrecuperáveis" ou "crônicos" vão para o Centro de Recuperação de Campo Grande.

Localizado à Avenida dos Democráticos, em Bonsucesso, o Centro de Tratamento recebe mendigos que são recolhidos nas ruas, seja por denúncias ou solicitações de moradores, seja através de rondas feitas periodicamente por uma kombi. Segundo informa o administrador, os mendigos não são obrigados a subir na kombi, nem tampouco a ficar na instituição quando para lá levados. Em certa ocasião - diz ele - trata-se de um contrato entre duas partes. Mas os mendigos não estão dispostos a colaborar, porque recuperados; por isso pedimos seu consentimento antes de levá-los". Este critério é efetivamente aplicado, embora deva-se levar em conta que os mendigos encontram-se, via de regra, extremamente alcoolizados, o que seguramente obriga a relativa trizânia no grau de seu consentimento.

O edifício onde se localiza o Centro tem dois andares: o térreo abriga os serviços gerais (cozinha, refeitório, pátio, barbearria, serviço social); no primeiro andar encontram-se a administração e os dormitórios feminino (105 leitos) e masculino (115 leitos) — somente dos leitos superiores é possível obter-se uma visão para o exterior. Existe, além dos dormitórios,

quartos \_\_\_\_\_ cerca de 10 leitos, para aqueles que trabalham no Centro \_\_\_\_\_ são considerados em condições de reintegrarem-se à sociedade. Comparados aos do Centro João III, estes dormitórios, apesar de uma arquitetura similar, parecem mais humanos, revelando alguma relação das pessoas com o ambiente que estão alojadas com o ambiente que as cerca - fôrtes nas \_\_\_\_\_, flores plásticas, etc.

Uma vez recolhidos das ruas, a rotina seguida pelos meninos é a seguinte: tomam banho quente, colocam um uniforme apropriado, vão para a identificação, seguindo posteriormente para os serviços higiênicos e social. A identificação consta do preenchimento da ficha onde se indica se se trata ou não de reinício de carreira. No serviço social é feito o encaminhamento para um dos abrigos carcerários ou para "recuperação" da Fundação Leão XIII. O trâmite desse encaminhamento do cão, demora de dois a quinze dias. É comum que se dê esse prazo, pois alguns indivíduos chegam tão alcoolizados que não conseguem se locomover nos primeiros dias.

No período que permanece a permanência no Centro os internos são proibidos de sair da rua, ficando as exceções a critério do serviço social. Quando o mendigo não aceita as normas do Centro pode ir embora. O interno ai permanece recebe quatro refeições por dia e banho \_\_\_\_\_ . Não é obrigado a executar nenhum trabalho, mas pode participar de várias atividades recreativas - projeção de filmes, sacerdotes, música, \_\_\_\_\_

No período em que se realizaram as visitas, o Centro encontrava-se em obras (reforma da cozinha), com uma população consequentemente reduzida (55 homens e 35 mulheres). As esta-

tísticas a que se pôde ter acesso, no entanto, permitem visualizar algumas das características de sua clientela habitual.

Entre 26-12-1980 e 25-01-1982, isto é, num período de treze meses, ingressaram no Centro de Triagem de Mendigos 2.423 pessoas. Deste total, nada menos que 1.688 (70%) eram reincidentes. Os 735 restantes, recolhidos pela primeira vez, tinham as seguintes características<sup>(8)</sup>:

Sexo

- Masculino..... 82%
- Feminino..... 18%

- Outros..... 12%

- Exterior..... -

- Ignorada..... -

Estado Civil

- Solteiro..... 44%
- Casado..... 53%
- Viúvo..... 3%
- Desquitado..... -
- Ignorado..... -

Escolarização

- Analfabeto..... 32%
- Alfabetizado..... 59%
- Primário..... 6%
- 1º Ciclo..... 2%
- 2º Ciclo..... 1%
- Superior..... -
- Ignorada..... -

Naturalidade

- RJ..... 33%
- MG..... 16%
- BA..... 16%
- PE..... 6%
- SP..... 4%
- PB..... 4%
- ES..... 4%
- CE..... 4%
- AL..... 1%

Profissão

- Serventes..... 22%
- Serviços domésticos.. 19%
- Pintores..... 6%
- Pedreiros..... 4%
- Comerciários..... 3%
- Lavradores..... 3%

(8) As percentagens foram calculadas com base nos números absolutos que foram gentilmente cedidos pelo Dr. Cleber Braga, Administrador do Centro.

- <del>Brancos</del>	.....	2%
- <del>Esse</del>	.....	-
- <del>.....</del>	.....	40%
- <del>Essa</del>	.....	-

Algumas inferências podem ser feitas com base nestes dados. O primeiro e principal lugar destaca-se o importante volume de indivíduos naturais de outros estados - 2/3 do total. Se a este dado o fato de uma importante fração dos fluídos ser seguramente, oriunda do interior do Estado. A lista das profissões, por sua vez, permite algumas especulações. Dentre as profissões especificadas aparecem com grande importância aquelas entre as quais é importante o número de trabalhos de migração recente: construção civil e serviços domésticos. Se os 3% de lavradores estão a indicar migrantes que, provavelmente, não chegaram a integrar-se em momento algum na cidade, por não poderem nem mesmo indicar uma ocupação no quesito "profissão", a importante massa de serventes migrantes que não conseguiram superar o primeiro estágio da construção civil e passaram rapidamente ao processo de proletarianização.

Infelizmente os dados não fornecem informações sobre o período de tempo transcorrido entre a migração e o ingresso no Centro. Numa tentativa de encontrar esta informação realizou-se, durante uma das visitas, um levantamento junto aos interlocutores. Dos 55 homens que estavam no Centro, apenas 18 puderam ser questionados, devido ao estado de alcoolização da maioria. A esses 18 foi formulada a seguinte pergunta: "Há quanto tempo vocês vieram no Rio de Janeiro?"

O resultado indicou que 5 dos 18 - 28% - haviam chegado à cidade do Rio de Janeiro há menos de 1 ano. Evidentemente esta amostra não pode ser considerada representativa; ela remete, não obstante, a uma reflexão sobre a incidência que poderiam ter estruturas de acolha eficazes na limitação dos processos de marginalização e segregação de migrantes chegantes. Os cinco migrantes recém-chegados assim se distribuíam:

- 2 haviam chegado há menos de 2 semanas;
- 1 havia chegado há 3 meses;
- 1 havia chegado há 5 meses;
- 1 havia chegado há 8 meses.

Interessante registrar que os quatro indivíduos chegados há menos de 6 meses foram posteriormente encontrados no Centro de Recuperação Social de Itaipu, para onde foram encaminhados por terem sido considerados "recuperáveis". Seu estado físico e sua aparência eram bastante diferentes: menos alcoolizados, com menores sinais de degradação física e moral. Ao que tudo indica estes indivíduos ainda não haviam completado o terrível ciclo que leva à marginalização e à segregação total.

A entrevista com o Diretor do Centro levantou interessantes questões a respeito das relações entre migração e mendicância. Reproduz-se, por esta razão, uma larga passagem desta entrevista: "O migrante mais carente, que chega no Rio sem saber nada está mais exposto a cair na mendicância. Muitas vezes o pessoal chega com uma direção, procurando o Antonio em Copacabana. Ele acredita que Copacabana é o mesmo que qualquer bairro de sua cidade do interior, então encontra aquele monstro e logicamente o Antonio nem aparece e ele fica perdido. Ele i-

magina a cidade grande com o mesmo tipo de vantagem que a cida-  
de pequena, porém depara-se com uma cidade hostil e só encon-  
tra amparo entre aqueles que estão abaixo dele. Assim chega aos  
mendigos, que como grupo têm certa solidariedade, repartem o  
que coletam, dividem sua miséria. Nos primeiros momentos ele  
bebe para tomar coragem e sair para pedir esmola e para enfren-  
tar as agressões da cidade. Uma vez tendo entrado nesse grupo  
é difícil sair. O grupo de baixo também segura o cara para im-  
pedir que ele suba. Além disso, o álcool faz estragos no ho-  
mem. Os solteiros são mais propensos, na medida em que sua so-  
lidão é maior. A família, em geral, segura e impede que o ho-  
mem caia na mendicância (...) No fundo, o que interessa destaca-  
car é que os códigos rurais que o migrante traz, não servem na  
cidade. Ele deve esquecer tudo o que aprendeu. Aqui vão pedir  
dele uma série de documentos que ele nem imagina..."

Este é, em rápidos traços, o Centro de Triagem de Mendí-  
gos, que um técnico do Centro João XXIII chama de o "segundo  
degrau". Com base na experiência aí colhida, seu Diretor busca  
formular uma saída: "A clientela do Centro de Triagem de Mi-  
grantes é de um nível acima do nosso. Deveria existir uma enti-  
dade intermediária, de maneira tal que o migrante não caia na  
mendicância". Não será isto, independentemente das honestas in-  
tenções e da sensibilidade do Administrador, um reconhecimen-  
to de que estruturas como as que existem não estão sendo capa-  
zes de contribuir seriamente para impedir o processo de segre-  
gação social? O impressionante número de "reincidência" é um  
forte indicador de que pouco têm conseguido estas instituições  
no sentido de denominada "recuperação social". Se elas acolhem  
migrantes cujos primeiros passos na cidade foram fracassados,

O governo tem conseguido fazer para reverter este fracasso.

#### 4.2.3 - Centro de Recuperação Social de Itaipu

Siguiu-se o caminho dos migrantes que ingressam nas estruturas da Fundação Leão XIII; abandonou-se o Centro de Campo Grande, pelo fato de para lá serem enviados os "irrecuperáveis", que perderam não apenas sua identidade enquanto migrantes, mas também enquanto indivíduos. Considerou-se mais importante comencer o funcionamento do Centro de Itaipu.

O Centro, criado no final do Governo Faria Lima, foi projetado para ser um centro-modelo. Vários profissionais das áreas médicas e de serviço social reuniram-se e elaboraram uma estrutura bastante liberal e avançada para a criação desta unidade. Ela foi construída e começou a funcionar conforme o projeto original, mas com o passar do tempo os recursos começaram a esgotar-se e muitos dos técnicos foram dispensados, a experiência sumiu. Por assim dizer, paralisada.

O Centro de Recuperação de Itaipu é considerado como quereria a estrutura encabeçada pelo Centro de Triagem de Mendigos. Ele tem por função "recuperar" e "integrar" os mendigos que são enviados. Nos Estatutos da Fundação Leão XIII define sua competência como sendo a de "prestar serviços assistenciais aos mendigos, de modo a proporcionar aos elegíveis, condições para a integração no mercado de trabalho".

O Centro encontra-se localizado no município de Niterói, na Estrada de Itaipu, num local agradável, cercado de vegeta-

ção \_\_\_\_\_mente retirado de qualquer aglomeração propriamente urbana. Os \_\_\_\_\_tentes chegam aí encaminhados pelo Centro de Triagem \_\_\_\_\_cesso, que os transporta uma vez por semana na komibi. \_\_\_\_\_ção. Não há nenhuma outra forma de ingresso.

A arquitetura é muito diferente daquela encontrada nos outros \_\_\_\_\_ros. São vários pavilhões, quatro dos quais ocupados \_\_\_\_\_mitórios com cem leitos cada. Há amplas áreas de recreação. Um campo de futebol e uma horta - em lamentável estado. Há oficinas de marcenaria, sapataria e colchoaria. Funcionam irregularmente, tanto por falta de instrutores \_\_\_\_\_ por falta de material. O Centro foi projetado inicialmente para desenvolver atividades profissionalizantes, mas tal \_\_\_\_\_ parece hoje abandonado.

As formas de funcionamento, que determinam liberdade que se \_\_\_\_\_ para os internos, permitem que alguns trabalhem nas redondezas. Em geral realizam trabalhos eventuais: capina de terra, \_\_\_\_\_ casas de campo próximas, descarga de caminhões que \_\_\_\_\_ que \_\_\_\_\_rtam material de construção, etc. A maioria, no entanto, \_\_\_\_\_ preferir permanecer no Centro. A inexistência de qualquer tipo de serviço de colocação para emprego, a falta de contactos \_\_\_\_\_mas ou outras fontes de informação sobre trabalho comunitário \_\_\_\_\_ quadro.

Apesar de haver perdido grande parte de seu elan inicial \_\_\_\_\_se, em Itaipu, algumas práticas dignas de menção. Uma \_\_\_\_\_ a realização de assembleias semanais com a presença \_\_\_\_\_nos e do pessoal. Aí são discutidas problemas referentes \_\_\_\_\_ quotidiano dos internos, às questões que surgem da

vivência continuada em instituições, etc. O resultado deste tipo de experiência dificilmente pode ser avaliado, por estar sendo realizada em condições particularmente desfavoráveis.

Na ausência de estatísticas sobre o número de migrantes e na impossibilidade de realizar um levantamento no fichário, o que demandaria um tempo que não se dispunha, não se pode contar com informações sobre a clientela migrante. Como, no entanto, os internos são todos oriundos do Centro de Triagem de Mendigos de Bonsucesso, a incidência de migrantes deve ser mais ou menos da mesma ordem. Registra-se, no entanto, a importante presença de homossexuais, que, segundo informações, devem representar até 40% da população total. Como já foi dito, foram encontrados no Centro de Itaipu migrantes recém-chegados com os quais se havia estabelecido contacto durante as visitas ao Centro de Triagem de Mendigos.

A impressão geral que se tem durante uma visita a Itaipu é bastante contraditória. Se, por um lado, impressionam favoravelmente o clima de liberdade, os espaços amplos e abertos, por outro lado, a visão de dezenas de homens inativos, cujos dias passam-se completamente vazios, cria uma certa sensação de mal-estar. As assistentes sociais entrevistadas parecem conscientes tanto das qualidades quanto das deficiências do trabalho que realizam. Percebem com lucidez a inexequibilidade de uma ação de "reintegração" nas condições atuais em que se encontra a instituição.

Isolados da cidade, sem acesso aos cursos profissionalizantes originalmente planejados, os migrantes que são encami-

nhados para Itaipu por terem sido considerados "recuperáveis" no Centro de Triagem, parecem estar sendo afastados e não apropriados, da metrópole e do mercado de trabalho que buscavam com a migração. Na maioria dos casos, Itaipu não os "recupera", nem os "re-integra"... simplesmente confirma seu novo status de carente, cliente de instituições assistenciais. O número de incidentes, também neste Centro, parece ser inquestionável índice de um resultado negativo.

4.2 - São Paulo: Coordenadoria de Apoio Social da Secretaria de Estado da Promoção Social.

A Secretaria de Estado da Promoção Social - SEPS - foi criada em 1967 e reestruturada pelo Governo Paulo Maluf em 1980. Sua função primordial, segundo texto de divulgação da Secretaria, é de "contribuir para a melhoria progressiva da qualidade de vida da população através da prestação de serviços assistenciais, promocionais e estímulo à participação social" (9). Para desempenhar tal função, a SEPS:

- i) "promove a participação organizada da população nos esforços para o equacionamento de seus problemas sociais, tanto a nível local como regional";
- ii) "possibilita e estimula a participação da população aos benefícios e serviços prestados tanto pelo setor de promoção social como pelos demais setores";
- iii) "atende problemas decorrentes de situações de marginalidade social, prestando serviços sociais especializados a indivíduos, grupos e estratos populacionais" (10).

Sua estrutura a SEPS conta com um Conselho Estadual de Auxílio à Subvenções - CEAS -, também conhecido como "Banco Social" - encarregado do estabelecimento e acompanhamento de convênios com instituições assistenciais, bem como do repasse dos recursos correspondentes. Os dois órgãos diretamente executivos da Secretaria são:

---

(9) SECRETARIA DA PROMOÇÃO SOCIAL; O Que É, O Que Faz; São Paulo, Imprensa Oficial do Estado.

(10) Idem, ibidem.

- 1º) a Coordenadoria de Ação Regional - CAR -, que atua na Grande São Paulo e no interior do Estado através de suas Divisões Regionais de Promoção Social;
- 2º) a Coordenadoria de Apoio Social - CAS- (antiga Coordenadoria dos Estabelecimentos Sociais do Estado - CESE). que presta serviços na capital.

Embora seja a CAR a responsável pela execução do Programa Estadual de Migrações Internas<sup>(11)</sup>, sua ação desenvolve-se fora dos limites definidos para este projeto. Por esta razão, o levantamento concentrou-se nas unidades da CAS, na cidade de São Paulo,

Segundo o Decreto nº 14.825, de 11-3-1980, cabe à CAS prestar "serviços de recolhimento e acolhimento de carenciados, promovendo direta e indiretamente a sua adaptação, recuperação e reintegração na comunidade"<sup>(12)</sup>. Subordinados à CAS encontram-se quatro estruturas, a saber:

1º) Central de Triagem e Encaminhamento - CETREN;

2º) Departamento de Amparo e Integração Social - DAIS;

3º) Departamento de Assistência Médico-Social - DAMS -, com suas duas Divisões de Assistência e Recuperação DAR I e DAR II;

4º) Núcleo Pioneiro Sócio-Terápico Fazenda São Roque.

Considerados os objetivos e limites deste projeto, foram objeto de levantamento as três primeiras estruturas.

(11) Cf. Capítulo 2 deste relatório.

(12) COORDENADORIA DE APOIO SOCIAL/GABINETE DO COORDENADOR; Que é a Coordenadoria de Apoio Social; pag. 2.

#### 4.2.1 - Central de Triagem e Encaminhamento - CETREN

Criada em 1972 e definida como "porta de entrada" de migrantes e carentes nas estruturas da CAS/SEPS, a CETREN tem por função realizar a triagem da clientela, encaminhando-a seja para outras unidades da CAS, seja, secundariamente, para instituições conveniadas ou vinculadas à SEPS.

Localizada à Rua Otto de Alencar, na Baixada do Glicério, próxima ao Terminal Rodoviário do Glicério, atende a uma população caracterizada em documento da CAS da seguinte maneira: "Procedente do interior do Estado de São Paulo, capital e outros Estados, em busca de atendimento a suas necessidades básicas (alimentação, habitação, saúde, educação, trabalho, lazer, segurança social), o migrante e/ou carenciado procura a solução de seus problemas nos grandes centros urbanos. Pertence ao segmento da população de baixo padrão sócio-econômico-cultural e se apresenta sob a forma de: 1. Migrantes - vêm com a esperança de melhoria de vida, movidos pela instabilidade ocupacional na agricultura, a difícil condição de vida no campo, em decorrência das intempéries e baixa remuneração; inexistência de oportunidade de trabalho decorrente da mecanização da lavoura. 2. Elementos procedentes da Capital - são indivíduos que trabalham em regime de sub-emprego, habitam construções incompletas, residências abandonadas, favelas, etc. 2.1. Indivíduos encaminhados pela rede hospitalar - elementos que com alta médica não têm para onde se dirigir; elementos do interior que vêm para a Capital a fim de tratamento médico, e após a alta não têm condições próprias para o retorno. 2.2. Alcoólatras e Docentes Mentais - são elementos rejeitados pelas famílias e

instituições já superlotadas, que não têm onde se alojar. 2.3. Empregadas Domésticas - mulheres que durante o período de desemprego, não têm onde residir. 2.4. Gestantes e mães solteiras - sem condições de se manterem até darem à luz e durante o período de recuperação. 2.5. Ex-alunos - elementos oriundos de instituições de menores e que, ao completarem a maioridade, continuam dependendo de instituições assistenciais. 3. Elementos em Trânsito pela Capital - são indivíduos que não se adaptaram à vida da cidade e desejam retornar ao local de origem ou tentar melhoria de vida em comunidades menores ou em zonas rurais" (13).

Uma parte destes "migrantes e/ou carentiados" procura a CETREN por iniciativa própria; a grande maioria é para lá encaminhada por diferentes órgãos e instituições: Polícia Militar, obras assistenciais, INAMPS, Hospital Municipal, Administrações Regionais da Prefeitura, etc. Os migrantes desembarcados no Terminal Rodoviário do Glicério, como já foi referido, são normalmente enviados à CETREN tanto pelo serviço social quanto pelos policiais atuando no Terminal. Também a 8<sup>a</sup> Delegacia Policial, através de seu Serviço de Proteção e Previdência, conduz à CETREN indigentes e pedintes que recolhe em suas rondas noturnas.

Logo ao chegar à CETREN, esta população passa por uma primeira triagem, na portaria e na recepção. Esta triagem, embora não esteja explicitada nas rotinas oficiais da instituição e não seja considerada como tal pelos técnicos, consiste em

---

(13) COORDENADORIA DE APOIO SOCIAL/GABINETE DO COORDENADOR; op. cit., pag. 3.

encaminhar à Associação de Voluntários para a Integração do Migrante - AVIM - a população que em algumas entrevistas foi definida como "diferenciada". O critério de diferenciação, à luz do qual se determina quem deve dar entrada na CETREN, quem deve ir para a AVIM, é bastante subjetivo e fluido. Na prática, são encaminhados à AVIM aqueles que o funcionário de portaria ou recepção considere estar em condições imediatas de integrar-se ao mundo do trabalho. Tal julgamento, na ausência de qualquer entrevista séria, baseia-se em elementos como: aparência geral, formas de vestir, gestos, formas de falar, etc.

Uma vez entrado na CETREN, o cliente é fichado e permanece 72 horas (às vezes bem mais) por um diagnóstico sobre o seu caso, com base no qual será encaminhado à instituição considerada capaz de integrá-lo socialmente. De modo geral, como já foi referido, este encaminhamento é feito para outras unidades da própria CAS. Outras instituições são: Legião Brasileira de Assistência, FEBEM, INAMPS, Pronto-Socorro Municipal, Hospital do Mandaqui (casos psiquiátricos agressivos), asilos subvençados pelo Estado, Casa do Amparo Maternal (gestantes com mais de 6 meses de gravidez), etc. Um outro tipo de atendimento muito comum é a concessão de passagens ("passes") para aqueles que querem retornar ao local de origem ou seguir viagem<sup>(14)</sup>.

---

(14) No primeiro semestre de 1981 foram concedidos 5.087 passes, assim distribuídos:

PE - 1027	CE - 334	SE - 101
BA - 946	AL - 248	GO - 90
MG - 639	PB - 184	RD - 90
SP - 600	MT - 128	RS - 58
PR - 477	RJ - 109	ES - 46

O prédio constitui-se de dois blocos, ocupados um deles pelos serviços administrativos e o outro pelos serviços de atendimento à clientela. Seus acessos são separados, dando-se por ruas diferentes. À entrada da área administrativa existe uma espécie de hall-sala de espera, do qual partem corredores de ligação com a área de atendimento e com os escritórios.

Um pequeno pátio, munido de uns poucos bancos de cimento e uma cabina fotográfica, antecede a entrada da área de atendimento. Deste pátio, onde geralmente se comprime a clienteia à espera dos passos iniciais da rotina de triagem, acede-se aos diversos serviços: sala do plantão policial, balcões de atendimento onde se realizam as entrevistas preliminares, serviços médico e social. Neste bloco encontram-se os alojamentos: um alicjamento masculino (inclusive para meninos com mais de 12 anos), um alojamento para mulheres com filhos (meninos de 3 a 12 anos e meninas com mais de 3 anos) e um alojamento para mulheres sem filhos. Há ainda a cozinha, o refeitório, o berçário, uma sala de costura usada principalmente por funcionários para a reforma de roupas doadas e a lavanderia, equipada de batoclaue e alguns tanques para a lavagem da roupa de cama e banho dos alojamentos. As alas masculina e feminina estão separadas pelo refeitório, ao qual ambas dispõem de acesso independente.

Os três alojamentos têm mais ou menos a mesma forma: dormitório, com os beliches alinhados, e que permanece fechado aos internos durante o dia "por necessidade de higiene"; o "salão", completamente despidão de móveis, onde funciona, a partir de certa hora da tarde, um aparelho de televisão preso à

parede, bem alto, fora do alcance das pessoas; e, ligado ao "salão", o "pátio", na verdade um estreito corredor de cerca de 20 metros, espremido contra um alto muro. Respondendo à investigação sobre uma emenda visível neste muro, um policial esclareceu que, efetivamente ele havia sido aumentado para "evitar as fugas". O "pátio" é dotado de banheiros e tanques e ~~par~~cialmente coberto por telhas tipo eternit.

A distribuição dos espaços, um pé direito muito alto, a cor cinzenta dos muros, tudo contribui para dar à CETRÉN o aspecto de um verdadeiro presídio. O acesso aos alojamentos é feito por grandes portas metálicas, permanentemente ~~fechadas~~ por fortes trancas ("É preciso manter o pessoal na tranca, senão fazem muita confusão e sujeira"). Não dispõem de nenhuma janela ou vista para o exterior. O movimento em seu interior pode, no entanto, ser observado pelos funcionários sem necessidade de abrir as portas, através de visores manipuláveis apenas por quem se encontra do lado de fora. Os longos corredores permanecem quase vazios, sendo utilizados por funcionários e policiais.

Enclausurados em seus "salões" ou "pátios", enquanto esperam a "solução de seu caso", os internos somente saem nas horas de mudança de atividade (comer, dormir) ou para serem atendidos por algum serviço. As mães com filhos pequenos, de três em três horas, são levadas ao berçário para amamentá-los.

As 6 horas da manhã os dormitórios são esvaziados para dar entrada aos funcionários da empresa de limpeza contratada. Os abrigados são transferidos ao refeitório para o café da ma-

nhã, são feitos por grupo. Após o café, são levados aos "pátios" dos  
varões alojamentos, sendo a mesma rotina repetida à hora  
do almoço e do jantar. Às 19 horas são recolhidos ao dormitó-  
rio.

A separação dos sexos é rígida, "para evitar contaminação e o aparecimento de problemas". O silêncio pesa, mesmo nos "pátios" abarrotados de mulheres com crianças. Durante a refeição só se escuta o tinir dos talheres; um funcionário, por sinal, mantém a ordem no refeitório, repreendendo duramente os ensaios de conversação entre comensais.

Quando percorrem a área de atendimento, os funcionários, à exceção dos policiais masculinos e femininas com seus uniformes próprios, vestem um avental azul que os identifica. Pelo que foi possível observar, tratam os internos com indiferença e firmeza, sendo correspondidos com aparente submissão. As reivindicações, manifestações de resistência a alguma norma (por exemplo: dormir às 19 horas), expressões do desejo de reunir a família são consideradas indisciplinas a serem reprimidas. Diante de uma reflexão que lhe foi sugerida sobre a rigidez das normas para indivíduos que não estão cumprindo pena judicial, uma policial feminina explicou: "Os que já conhecem a casa se adaptam facilmente. Mais difícil é com o pessoal do Norte. Têm muitas manias. Criam mais caso. Os nordestinos são muito individualizados".

O fluxo interno da população atendida pela CETREN inicia-se com a revista policial e uma primeira entrevista por estagiários de serviço social, na qual é avaliada a necessidade

ou não de atendimento pela instituição. Em caso positivo, preenche-se a "ficha-matrícula ou ficha-piloto" e abre-se um prontuário, com dados pessoais e fotografias (v. anexo). Este prontuário acompanhará o assistido não apenas durante seu tempo de permanência na CETREN (onde novas informações vão sendo anotadas), como também ao longo de sua trajetória por outras unidades da CAS. No verso do prontuário serão indicados o diagnóstico médico e o encaminhamento recomendado. A ficha de identificação é feita em três vias: uma para o arquivo, outra para a Delegacia de Investigações Criminais da Secretaria de Segurança Pública e a terceira para a unidade à qual será encaminhado o cliente.

Admitidos na CETREN e identificados, os carentes são conduzidos a um depósito onde devem deixar guardados todos seus pertences, dando-se início aos procedimentos denominados "higienização": banho e troca de roupa. Dependendo do horário, serão levados ao refeitório ou ao alojamento, onde começará a esperar o chamado para os atendimentos médico e psico-social.

No serviço médico serão submetidos a um exame clínico geral, seguido de uma abreugrafia que, realizada sob responsabilidade do Instituto Adolfo Lutz, determinará a necessidade ou não de um exame de escarro. Um posto da Superintendência de Controle de Endemias da Secretaria de Saúde realiza a coleta de material para exames de sangue e de fezes, com vistas à detecção de esquistossomose. A mesma Secretaria mantém no local um posto de vacinação infantil.

O serviço médico é também encarregado de realizar os e-

xames psiquiátricos, após o que intervém o serviço social, para a caracterização final de cada caso.

A capacidade atual de albergamento da CETREN é de 512 pessoas, sem contar-se o recurso extraordinário a colchões avulsos em situações de emergência. Tal capacidade será ampliada para 912 leitos após reforma prevista no prédio, constando também dos planos da SEPS a instalação de um Albergue Noturno com 500 leitos, em terreno a ser cedido pela Prefeitura, e a implantação de uma Nova CETREN, na região da Chácara Paraíso, bairro de Pirituba, com cerca de 400 leitos<sup>(14)</sup>.

O volume da população atendida pela CETREN vem decrescendo de forma acentuada desde sua inauguração, como se pode verificar na tabela seguinte<sup>(15)</sup>:

1972.....	113.015	1977.....	47.673
1973.....	89.217	1978.....	33.955
1974.....	65.229	1979.....	40.014
1975.....	67.230	1980.....	29.187
1976.....	55.735		

Nos 10 primeiros meses de 1981 as admissões foram as seguintes<sup>(16)</sup>:

Janeiro.....	2.406	Junho.....	2.119
Fevereiro.....	2.089	Julho.....	2.064
Março.....	2.057	Agosto.....	1.304
Abril.....	1.935	Setembro.....	1.334
Maio.....	2.293	Outubro.....	1.243

(14) COORDENADORIA DE APOIO SOCIAL, GABINETE DO COORDENADOR; Expanção dos Programas de Atendimento a Pessoas Carentes na Região Metropolitana de São Paulo. Necessidades da Coordenação de Apoio Social.

(15) Idem, ibidem, pag. 4

(16) Dados colhidos junto a Administração da CETREN.

Importante registrar que ambas as tabelas computam apenas as admissões, e não o número de clientes dia, que foi, evidentemente muito superior. O decréscimo é atribuído, em documento oficial da CAS<sup>(17)</sup>, à diminuição dos fluxos migratórios. "De 1972 a 1976, 60% ou mais da clientela atendida era constituída basicamente de Migrantes, pessoas aptas ao trabalho que procuravam São Paulo em busca de melhoria de vida, de sobrevivência, fugindo de seus Estados de origem, particularmente das Regiões Norte e Nordeste". Segundo a CAS, "os grandes projetos esfera federal, consubstanciados no II PND e no III PND, coadjuvados por outras medidas, ao que parece, vêm fixando mais estes migrantes e itinerantes nos seus Estados de Origem. De 1976 para cá, o percentual destes migrantes e das pessoas aptas ao trabalho vem diminuindo acentuadamente. Os indicadores atuais mostram que não chega a atingir 5% do total do atendimento". A atual clientela, seria, então, "composta basicamente de uma população residual do Interior do Estado de São Paulo e de Estados limítrofes (Paraná, Minas Gerais) e principalmente da Região Metropolitana de São Paulo, marginalizados socialmente, na sua maioria sem vínculos com o Sistema Previdenciário, caracterizados como alcoólatras, indigentes, pessoas com problemas mentais crônicos que necessitam de tratamento ambulatorial, desprovidas de bens domésticos e familiares, idosos, oligofrênicos de diversos graus, apilépticos, etc"<sup>(18)</sup>.

As teses defendidas pela CAS nestas passagens merecem um comentário, por dizerem respeito diretamente à concepção

(17) COORDENADORIA DE APOIO SOCIAL, GABINETE DO COORDENADOR; Expanção dos Programas de Atendimento a Pessoas Carentes na Região Metropolitana de São Paulo. Necessidades da Coordenação de Apoio Social.

(18) Idem, ibidem, pag. 5.

com que entende a acolha de migrantes e atividade da CETREN. Em primeiro lugar, caveria indagar sobre a diferença entre "migrantes" e "população residual do Interior do Estado e de Estados limítrofes (Paraná, Minas Gerais)". Ao afirmar que não há mais migrantes mas população residual, a CAS está produzindo uma nova categoria que certamente influirá no tipo de atendimento que será oferecido àqueles que vivem, residualmente ou não, um processo migratório. Acresça-se o fato de que os dados citados entram em flagrante contradição com o resultado de uma pesquisa realizada no inverno de 1981 pela CETREN entre seus albergados, e cujos resultados são reproduzidos abaixo.

Pesquisa com Albergados - CETREN - Inverno 1981 (19)

	Naturalidade	Última Procedência
São Paulo (Interior)	22,1%	24,6%
São Paulo (Capital)	11,6%	44,8%
Bahia	12,6%	3,7%
Minas Gerais	10,8%	5,0%
Paraná	5,8%	5,2%
Pernambuco	9,2%	2,7%
Rio de Janeiro	1,9%	4,2%
Grande São Paulo	1,2%	1,7%
Ceará	5,0%	1,5%
Paraíba	4,2%	0,9%
Rio Grande do Norte	1,2%	0,4%
Sergipe	1,0%	0,7%
Mato Grosso do Sul	2,3%	1,4%
Rio Grande do Sul	0,9%	0,9%
Piauí	1,2%	0,2%
Pará	0,3%	0,3%
Amazonas	0,3%	0,0%

(19) ROCHA, José Ávila da (Coordenador da CAS); "As Migrações Internas e seus Efeitos Globais". Conferência pronunciada no I Congresso Brasileiro da Imigração e Integração.

Os indicadores de naturalidade, evidentemente, são de menor interesse. Já os referentes à procedência estão longe de confirmar a tese da CAS. Infelizmente o critério com que se utilizou a categoria procedência não está explicitado: quanto tempo de permanência na Capital é necessário para que o indivíduo seja considerado como dela procedente? A relevância desta pergunta aparece quando se constata que a maior parte dos procedentes da Capital não é dela natural. Seja como for, mesmo se toma o termo em seu sentido mais estrita - lugar onde estava a pessoa imediatamente antes de ingressar na CETREN - os dados são ainda indicadores da importância dos migrantes na população atendida: 54% vêm de fora da capital e sua região metropolitana.

Os dados fornecidos pela mesma pesquisa sobre a última ocupação dos atendidos em situação de desemprego, vão no mesmo sentido: 61,6% indicaram a construção civil, 6,4% a lavoura<sup>(20)</sup>, profissões majoritariamente ocupadas por migrantes com pouco tempo de residência na cidade ou mesmo recém-desembarcadas.

As informações sobre a clientela procedente da Capital deve também estar inflacionada pelo fato de a pesquisa ter-se realizado no inverno, período em que se executa a Operação de Proteção aos Indigentes (chamada "Operação Inverno"), que recolhe à CETREN grande parte dos desabrigados e mendigos encontrados nas ruas da cidade.<sup>(21)</sup>

---

(20) Idem, ibidem.

(21) Participam da "Operação Inverno", além da totalidade das Secretarias Estaduais, serviços das seguintes Instituições de Bem-Estar Social da Prefeitura, INAMPS, Empresa Municipal de Planejamento e Assessoria, 2º Exército, Policia Militar, Metrô, além de entidades particulares.

Assim, ao que tudo indica, não existe uma modificação da natureza da clientela da CETREN. A importante diminuição do volume de pessoas que a procuram dificilmente poderia ser atribuída à diminuição dos fluxos migratórios: os dados alinhados no Capítulo 1 sugerem ter havido em 1979 uma entrada maior de migrantes no Estado de São Paulo que 10 anos antes. Talvez a diminuição da demanda possa ser atribuída a que, hoje, somente recorrem à CETREN aqueles que não têm, realmente, nenhuma alternativa. Para confirmar tal hipótese seria necessário uma investigação junto à clientela potencial que permitisse avaliar seu nível de conhecimento dos serviços oferecidos pela instituição e do tratamento ali recebido.

Seja como for, uma coisa é certa: os migrantes permanecem como uma importante parcela da clientela da CETREN, mas não estão mais sendo reconhecidos enquanto tal. Para usar as expressões encontradas em documentos oficiais, em vez de migrantes, "pessoas aptas ao trabalho que procuravam São Paulo em busca de melhoria de vida, de sobrevivência, fugindo de seus Estados de origem" eles são identificados, agora, como "população residual", "marginalizados socialmente, caracterizados como alcoólatras, indigentes...". Como nas estruturas estaduais estudadas no Rio de Janeiro, também em São Paulo a categoria migrante se encontra diluída em outras. Aliás, na verdade, em São Paulo, este processo encontra-se bem mais avançado, com formulações analíticas e tentativas de demonstração estatística. Não surpreende, pois, que a grande maioria dos técnicos, funcionários e policiais entrevistados na CETREN caracterizem a clientela da instituição como composta exclusivamente de indígenas e carentes.

Para muitos, após 3 meses na cidade o migrante já deixou de sê-lo, já se adaptou. Já não é mais migrante, é carente. Não conseguem perceber que não é a carência que faz dele carente, mas o fato de ter procurado ou sido encaminhado a uma instituição que imprime tal marca à sua clientela.

#### 4.2.2 - Departamento de Amparo e Integração Social - DAIS

Departamento de Amparo e Integração Social - DAIS - é a unidade da CAS responsável por "prestar atendimento a indivíduos e famílias - quer da Capital, quer migrantes, que necessitam de tratamento bio-psico-social para sua reintegração na Comunidade" (22).

Localizado à Rua Visconde de Parnaíba, à margem da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, suas instalações ocupam um terreno de 24.200m<sup>2</sup>. São 16 prédios, sendo que o edifício central (7.000m<sup>2</sup> de área construída) é a antiga Hospedaria dos Imigrantes, inaugurada em 1887, várias vezes reformada e ampliada. Estas reformas não retiraram da face central deste edifício, com seus cuidados jardins e o tradicional alpendre, o ar de casagrande das antigas fazendas comuns na época em que foi construído. Entre os vários prédios existem grandes espaços que, no período em que transcorreu o levantamento, apresentavam intenso movimento devido às obras em curso. Ao final destas obras, a capacidade de alojamento do DAIS crescerá em 800 leitos. Atualmente aí podem ser abrigadas 1.000 pessoas, embora estivessem recolhidas no período de novembro/dezembro 1981 ape-

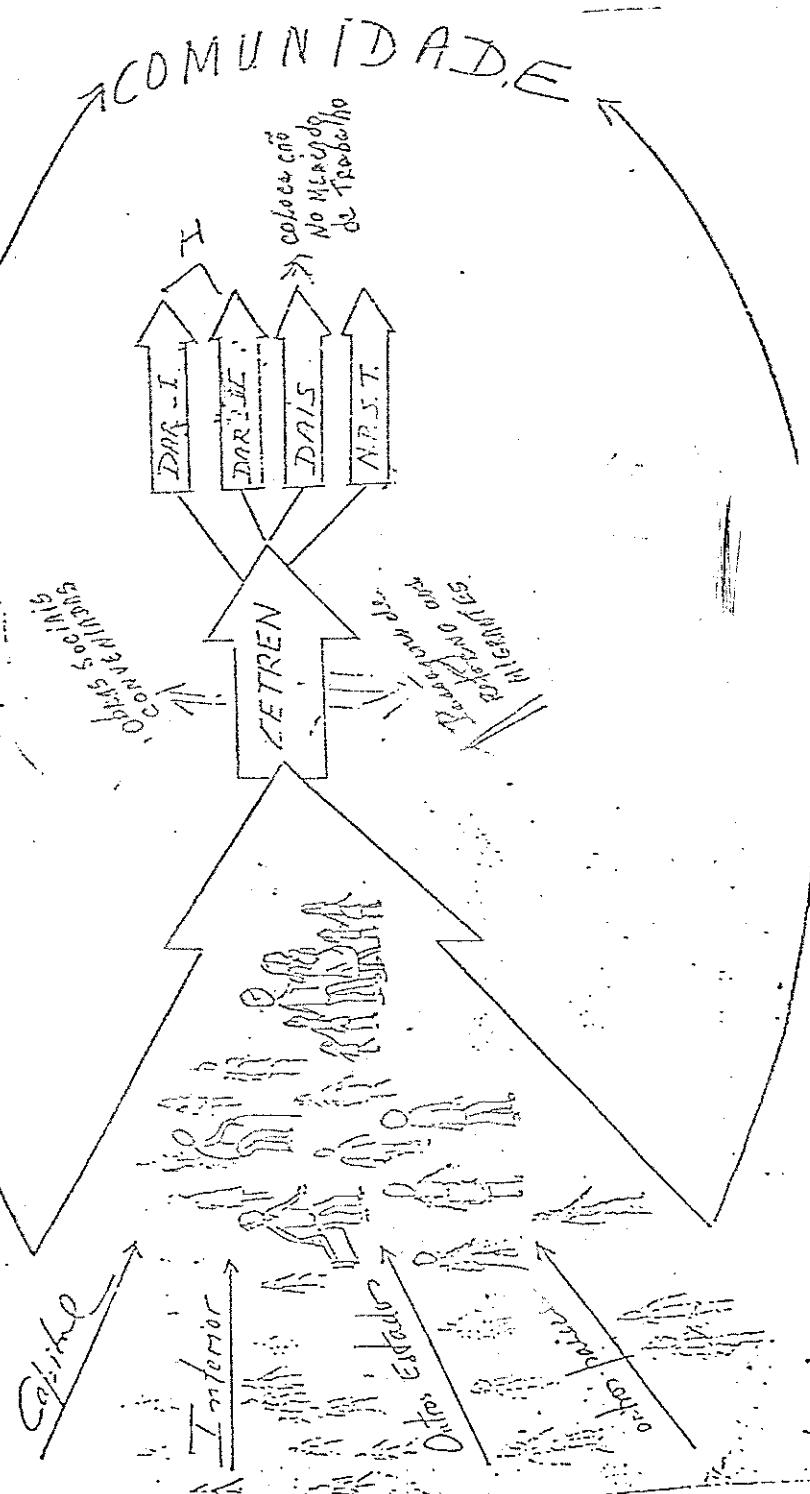
---

(22) COORDENADORIA DE APOIO SOCIAL/GABINETE DO COORDENADOR; Expansão dos Programas de Atendimento a Pessoas Carentes na Região Metropolitana de São Paulo. Necessidade da Coordenação de Apoio Social; pag. 3.

*Filigrana - Aprendizado direto - CAS*

Extraído do documento

O que é a CAS



nas 608 (104 homens, 252 mulheres, 252 crianças).

O programa do DAIS apresenta duas divisões: Divisão de Atendimento ao Adulto e Divisão de Atendimento Complementar ao Menor. Ambas dispõem de um Serviço de Atendimento Especializado, responsável pelos serviços médico-psico-sociais, e um Serviço de Atendimento Geral, encarregado dos alojamentos, alimentação, "higienização" da clientela, etc.

O DAIS somente recebe carentes encaminhados por outras unidades da CAS:

- 1º) da Central de Triagem e Encaminhamento - CETREN - os que, na triagem foram julgados em condições de integrarem-se imediatamente ao mercado de trabalho;
- 2º) do Departamento de Assistência Médico-Social- DAMS- os que, após receberem alta, são julgados aptos ao trabalho.

O carente chega com o prontuário preenchido na CETREN, onde se encontram anotados seus dados pessoais, bem como os diagnósticos médico e sócio-econômico. Logo à entrada há um posto policial, no qual se realiza uma revista. A seguir o cliente é conduzido à recepção, onde uma assistente social lhe dará informações acerca do funcionamento da casa: horários, normas, rotinas.

Quase como a repetir o que já foi por ele vivido na CETREN, passa ao local onde sua bagagem deve ficar guardada, é devidamente "higienizado" e, finalmente, conduzido ao alojamento adequado a seu sexo e idade. Aí aguardará a chamada para este

xames clínico geral, odontológico e psicológico.

Na realidade, realiza-se uma nova triagem, justificada pela necessidade de checar os diagnósticos fornecidos pela CETREN. Em caso de confirmação, os atendidos serão admitidos a permanecerem no DAIS. Em caso contrário, novos encaminhamento: a outras unidades da CAS, a entidades subvencionadas pela SEPS, ao Instituto Maxwell de Atibaia (toxicômanos), etc. Ocorrem, inclusive, numerosos casos em que o DAIS concede passe de retorno ao local de origem do migrante.

Os novos diagnósticos, ou a confirmação dos anteriores, serão acrescentados ao prontuário. Mas não são, eles tampouco definitivos. Não é raro que depois de uma estadia prolongada no DAIS, novos encaminhamentos sejam feitos: para diferentes serviços médicos, para a FEBEM (casos de menores cujos pais são julgados pelo serviço social incapazes), para numerosos hospitais psiquiátricos (Fazenda Franco da Rocha, Patronato, Vila Mariana, Salto de Pirapora), etc.

Se na CETREN podiam as mães ficarem com seus filhos (maiores de 3 anos), na ala feminina do DAIS somente são admitidas moças com mais de 14 anos. Homens, mulheres, crianças, ficam todos separados, aguardando novos exames, novos diagnósticos, novos encaminhamentos... que seu destino, enfim, seja decidido. Enquanto tal não ocorre, as mulheres - quando não chove - passam os dias num pátio improvisado na quadra de esportes originalmente construída para o uso das crianças. Deitadas no cimento, penteando-se ou manicurando-se umas às outras, andando de um lado para outro ensimesmadas, compõem um quadro desola-

Algumas circulam pelos corredores internos de sua ala, a-dor. Algumas circulam pelos corredores internos de sua ala, a-companhando o movimento dos que passam, tentando atrair a aten-ção.

Aulas de artesanato, cuja produção é comercializada em benefício da instituição, pretendem preencher parte deste gran-de vazio. Desenvolvia-se também, à época do levantamento, um curso de costura industrial (overloquista), resultante de con-certo com o SENAI. Uma primeira turma já o havia concluído, após 144 horas/aula (cerca de um mês). A avaliação desta experiênc-ia por parte da Diretoria foi extremamente positiva, o que levou à formação de uma segunda turma. Já o instrutor do SENAI mostrou-se, durante entrevista com ele realizada, bem menos en-tusiasmado. Em sua opinião, as alunas eram "atípicas", sem "condições para serem boas operárias": concentração, discipli-na, controle motor, memória e nível de escolaridade mínimos. Afirmou que se aplicasse à seleção das alunas os mesmos crité-rios utilizados em condições normais, não teria podido consti-tuir nem meia turma.

O espaço destinado aos homens, além do alojamento pro-priamente dito, consiste num pátio que funciona também como área de passagem para o prédio onde se encontra o Serviço de Colocação. Aos homens, contrariamente ao que ocorre com as mu-lheres, é permitido ausentar-se durante o dia, para procurar emprego. Em consequência, seu número é durante o dia bem infe-rior (além de sua população já ser, por si, menor que a feminin-a). Por esta razão não são programadas atividades para os que permanecem no Departamento.

A Divisão de Atendimento Complementar ao Menor, em pavilhão se arado, comporta dois grupos de serviços: crianças de zero a 6 anos, com berçário e creche; crianças de 6 a 14 anos, com atividades paraescolares.

As crianças, à exceção das que se encontram em fase de amamentação, só são visitadas pelos pais uma vez por semana. Os técnicos da Divisão alegam que contacto mais intenso com as mães e pais, a maioria dos quais classificam de psicopatas, só viria dificultar o trabalho que tentam realizar. Referem-se constantemente, para apoiar esta ideia, a casos de abandono de filhos, cuja consequência é o envio destes à FEBEM, já que o regulamento do DAIS impede a guarda de crianças sem os pais ou responsáveis. Colheu-se a informação de um caso, no entanto, em que um pai "fugiu" do DAIS com a filha, por não suportar a separação imposta.

A creche e o berçário são extremamente limpos e bem cuidados. O numeroso e aparentemente bem preparado pessoal não consegue, entretanto, eliminar o clima de isolamento e abandono destas crianças, que, conforme se observou, passam um tempo demasiadamente longo nos berços.

Na turma dos mais velhos (6 a 14 anos), segundo os técnicos, são poucos os que têm condições de serem alfabetizados, a maior parte apresentando problemas de coordenação motora e retardo mental. A preocupação pedagógica maior concentra-se, por esta razão, em desenvolver atividades relacionadas à motricidade. Por outro lado, como o tempo de permanência é aleatório, procura-se inculcar noções básicas de higiene, disciplina, etc,

"para que as utilizem na vida futura também".

Uma vez alojado, diagnosticado, re-triado e considerado apto ao trabalho, o assistido passa à esfera do Serviço de Colocação e Orientação Profissional, que o ajudará a procurar trabalho. As indicações de emprego fornecidos pelos técnicos são obtidas de diversas maneiras:

- seleção de anúncios saídos em jornal;
- firmas ou particulares que procuram diretamente o DAIS;
- contactos permanentes com a Secretaria Estadual de Relações do Trabalho, em particular seu programa ligado ao Sistema Nacional de Emprego - SINE;
- contactos telefônicos com firmas que já procuraram ou poderiam vir a procurar o Serviço, para a verificação da existência ou não de vagas (para tal atividade dispõe o Serviço de um bem organizado arquivo).

Quando necessário, o DAIS providencia documentação. Um posto de identificação da Secretaria de Segurança Pública funciona no local para atender especificamente a carentes e funcionários. Os documentos fornecidos são: carteira de identidade, trabalho e Previdência Social; atestados de situação militar e de pobreza<sup>(23)</sup>. Alguns casos - em particular, certidões de nascimento e registro civil - são resolvidos com a oferta de passes de retorno que permitem ao indivíduo solucionar o problema em seu local de origem. Segundo o Coordenador da CAS, "é menos dispendioso financiar a busca dos documentos do que a estadia do carente na estrutura, à espera de trocas de carta

(23) O atestado de pobreza é exigido para dispensa de pagamento das taxas referentes à carteira de identidade.

para recuperação de documento no local de origem".

A rotina seguida pelos carentes à procura de emprego varia conforme o sexo. Para o homem ela é a seguinte: após o café, recebe indicação das possibilidades de emprego a serem tentadas, ganha um passe para ônibus ou metrô e sai para a rua. Retorna para almoçar, sai novamente, regressando para o jantar, que é servido às 17:30 horas. Às 19 horas é recolhido ao dormitório. No caso de conseguir um trabalho, pode permanecer no DAIS até receber o primeiro salário e encontrar-se em condições de arranjar um local para morar. Neste período, recebe uma marmita que o dispensa de retornar à hora do almoço, existindo também uma certa tolerância quanto ao horário do jantar.

O DAIS, através de seu serviço social, sobretudo em casos de famílias numerosas, fornece ajuda para o pagamento do primeiro aluguel e para aquisição de móveis e utensílios domésticos. Em geral, assegura também creche para as crianças pequenas.

No que concerne às mulheres, a orientação é diversa. As quelas que são sozinhas devem empregar-se em casas de família, como domésticas. Em consequência, não podem beneficiar-se dos subsídios oferecidos aos homens, particularmente do direito de permanecer no Departamento até o primeiro salário. Tampouco podem elas sair à rua para procurar emprego; devem ficar no DAIS, à espera que o Serviço de Colocação lhes consiga um empregador, que vai encontrá-las no Serviço.

Os casais com poucos filhos, via de regra, são colocados

dos enquanto caseiros, em sítios e residências secundárias, havendo, para este tipo de trabalho, uma demanda relativamente significativa.

As estatísticas do DAIS referentes a atendimento e colocação são as seguintes:

DAIS - Média Mensal (24)

Atendimentos

Total.....	2.183
Adultos.....	1.715
Menores.....	468

Encaminhamentos

Total.....	821
Trabalho (chefes de família).....	287
Outros.....	534

Deste quadro extrai-se que apenas 35% dos encaminhamentos feitos pelo DAIS, órgão especificamente voltado para a integração no mercado de trabalho, vão nesta direção. E, dado mais impressionante ainda: apenas 16,7% dos adultos atendidos são encaminhados a emprego.

As reflexões suscitadas por estes números são de duas ordens:

1º) o importante número de "outros encaminhamentos" (65%) confirma a hipótese, já sugerida, de que no DAIS prossegue de maneira integral a atividade de triagem, que, pelas orientações explícitas da CAS, já se havia efetuado na CETREN;

(24) COORDENADORIA DE APOIO SOCIAL/CABINETE DO COORDENADOR; Que é a Coordenadoria de Apoio Social; pag. 6.

29) o significativo volume de atendidos que não recebem encaminhamento algum - quase a metade -, por sua vez, demonstra ser o DAIS, em grande parte, e apesar de seus objetivos manifestos, uma estrutura voltada para dentro de si mesma.

Não se trata, aqui, de negar o esforço realizado pelos técnicos da instituição e, menos ainda, dos responsáveis pelo Serviço de Colocação. O que releva, no entanto, é que o DAIS, pelos resultados apresentados, constitui-se em estrutura essencialmente do mesmo tipo daquelas até agora descritas: instituição assistencial e de albergamento que, ao diluir o migrante entre diferentes espécies de carenciados, pouco consegue contribuir para sua efetiva integração. Após 3 ou mais dias na CETREN, 4 ou 5 semanas do DAIS, em relação estreita com indivíduos já totalmente marginalizados e "desindividualizados", caídos em dependência crônica - ou quase - deste tipo de estrutura, não surpreende que o potencial de integração do migrante vá diminuindo... e que, ele também, se vá marginalizando.

Esta realidade é percebida mesmo em rápida visita ao DAIS. Aqueles que, como os membros da equipe em sua primeira abordagem do órgão, seguem o roteiro da CAS e esperam encontrar uma população de pessoas "aptas ao trabalho" não podem escapar à surpresa: a clientela do DAIS praticamente não se distingue daquela de outras unidades assistenciais visitadas - por exemplo, CETREN.

A principal diferença talvez seja encontrada junto aos funcionários e técnicos. Eles são, no total, 350 (ou seja, 1

para cada 3 assistidos quando a lotação está completa), o que impediu um contacto com todos. Não obstante, a maioria daqueles que, em expressivo número, foram entrevistados, responderam a questionários ou com os quais simplesmente se converteu ao longo do levantamento, demonstraram, de forma bem mais incisiva que em outras estruturas, uma consciência das limitações de sua atividade. Apenas na Divisão de Atendimento Complementar ao Menor foi possível colher uma ou outra consideração menos desfavorável, ancoradas na convicção de que esta Divisão prestava ajuda de grande importância a "crianças que nunca tinham visto nada". Fora disso, a unanimidade é total em afirmar a incapacidade desta estrutura para cumprir a função que lhe é atribuída. Talvez por encontrarem-se confrontados mais diretamente à necessidade de integração que os agentes de outras estruturas, estes técnicos percebam melhor o abismo que, através de todas elas, se estabelece entre o assistido e a sociedade envolvente.

Mas se deste ponto de vista se diferenciam, em outros se identificam com seus colegas. Em particular, ao caracterizarem a clientela, tendem também a diluir a categoria migrante. Embora não seja típica, não deixa de ser simbólica, neste sentido, a definição dos clientes feita por um entrevistado: "Em primeiro lugar são pobres, em segundo lugar são vagabundos, em terceiro lugar doentes e em quarto migrantes".

#### 4.2.3 - Departamento de Assistência Médico-Social - DAMS

Os clientes da CAS cujo diagnóstico, na triagem, indica a necessidade de atendimento médico-ambulatorial são encaminha-

dos ao Departamento de Assistência Médico-Social - DAMS. Suas duas Divisões de Atendimento e Recuperação - DAR-I e DAR-II - funcionam em dois grandes prédios, à Rua da Alegria, no Brás, em terreno próximo ao DAIS e dele separado pela linha ferroviária.

O DAR-II, cujo acesso, independente, faz-se pela Rua Coronel Murça, restringe-se às atividades de um hospital de retaguarda. Com capacidade em torno de 230 leitos, acolhe enfermos de ambos os sexos, sem capacidade de locomoção, prestando-lhes tratamento médico-hospitalar em regime de internação. Para os pacientes que devem ficar acamados, além do atendimento médico propriamente dito, funcionam os serviços de enfermagem, nutrição, dietética, lavanderia, rouparia, etc. Fazem-se também encaminhamentos a outras unidades hospitalares em casos de cirurgia, bem como a consultas com médicos especializados. Os pacientes que conseguem locomover-se com aparelhos, podem usufruir das atividades psíquico-sociais promovidas pelo DAR-I, assim como de seu refeitório geral. Considerados a especificidade dos serviços oferecidos pelo DAR-II e os objetivos deste projeto, não foi esta estrutura objeto de estudo aprofundado.

O DAR-I, com capacidade para alojar 600 pessoas, recebe adultos do sexo masculino necessitados de atendimento ambulatorial e que podem locomover-se. Os carentes, devidamente munidos de seus respectivos prontuários, chegam em ônibus da CETREN às 10 horas da manhã. Após preencherem fichas individuais (v. anexo), e registrarem-se no livro de controle, deixam os pertences no gaveta-voluma, são "higienizados" e recebem a primeira re-

feição. À tarde são encaminhados à chamada "área técnica" para checagem e complementação dos diagnósticos: exames médico e odontológico, entrevista com assistente social e, conforme o caso, com psicólogo. Após o diagnóstico são alojados e integram-se à vida da instituição.

Quando recebem alta médica e encontram-se "aptos ao trabalho", recebem encaminhamento para o DAIS, embora funcione também no DAMS um serviço de concessão de passagens de retorno ao local de origem. Há, porém, entre os atendidos, grande número de psicopatas crônicos e de senis, enviados normalmente para asilos e hospitais, para o Núcleo Pioneiro Sócio-Terapêutico Fazenda São Roque da própria CAS, para a Coordenadoria de Saúde Mental da Secretaria de Saúde, etc.

O edifício ocupado pelo DAR-I comporta as seguintes áreas e respectivos serviços:

- 1º) área de atendimento geral: alojamento, refeitório e pátio (onde os internos passam a maior parte de seu tempo);
- 2º) área técnica: salas de arquivo, serviço social e atendimento psicológico;
- 3º) área de atividades ocupacionais: salas adequadas a diversas atividades terapêuticas e educacionais;
- 4º) área médico-odontológica: farmácia, consultórios para atendimento médico, odontológico e farmacológico, sala para curativos;
- 5º) área administrativa: diversos escritórios e salas, ligados por um corredor à portaria, onde funciona um posto policial.

Não existe nenhuma estatística consolidada sobre as características da clientela. Uma amostragem aleatória com base no livro de registro de entradas permitiu constatar que a grande maioria dos clientes é natural de outros estados, embora a capital de São Paulo seja com frequência referida como local de procedência (infelizmente não há informações sobre o tempo de permanência na capital). Tudo indica que a população do DAMS tenha, neste ponto de vista, as mesmas características daquela da CETREN, por onde, aliás, já passou.

Entre os pacientes do DAR-I existe uma grande percentagem de alcoólatras e portadores de doenças associáveis ao alcoolismo (cirrose e úlcera varicosa, por exemplo). É também expressivo o número de diagnósticos de psicopatia crônica, senilidade precoce, verminoses, patologias cardíaco-vasculares, epilepsia, doenças venéreas, tuberculose, diabetes e defeitos ortopédicos.

Durante o período de permanência do DAR-I os carentes são chamados a participar de diferentes atividades, programadas tanto na parte da manhã quanto da tarde. No primeiro semestre de 1981 as atividades oferecidas foram as seguintes: MOBRAL, artesanato, jardinagem, barbearia, desenho e pintura, atividades recreativas e religiosas. Desenvolvem-se também grupos operativos de psicologia e programas educativos sobre higiene.

As atividades artesanais e outras ligadas ao trabalho não se propõem objetivos profissionalizantes, mas terapêuticos. Cabe destacar, não obstante, um setor artesanal voltado à pro-

dução de cortinados de madeira, que se destinam à comercialização através de uma grande loja da cidade. A firma fornece a matéria prima e o know-how, mas não remunera de nenhuma forma os internos. Pelo que foi possível verificar, a produção atinge uma escala relativamente importante.

Outro tipo de atividade sistemática consiste no engajamento de alguns pacientes nos serviços de manutenção, cozinha, inclusive, escritório. Foi sublinhado pelos técnicos que o conjunto destes trabalhos são executados sob supervisão médica, devendo os internos, no entanto, adequarem-se à orientação da casa, segundo a qual "não se deve dar nada de graça".

No que concerne ao tratamento médico, existe um sistema de consultas externas, necessárias por não dispor o DAR-I de atendimento ambulatorial. Tais consultas se realizam, normalmente, no Hospital das Clínicas, Vergueiro, Tatuapé e Santa Casa. Os pacientes são transportados às 6 horas da manhã e após o almoço, às 13:30. O ambulatório interno oferece a medicação prescrita nos horários determinados, bem como curativos e dietas alimentares.

Somente em situações excepcionais são permitidas saídas individuais, para compras e consultas. Tal restrição fundamenta-se na grande incidência de clientes que se embebedam quando lhes é dada a oportunidade de saírem sós. Foi relatada a estória de um paciente que, com o dinheiro fornecido para a passagem, embriagou-se, retirou a filha da FEBEM e regressou ao DAR-I. Há também grande preocupação com a entrada clandestina de bebidas.

Segundo as informações colhidas, são numerosos os casos disciplinares e de brigas. Este tipo de problema ocorre principalmente durante os fins de semana: "vira e mexe sai um quebra quebra. Se eu fosse um deles faria pior. Ficar preso no fim de semana, no carnaval, eu não ficava. Aliás, o período em que morre tudo quanto é parente no Nordeste é no carnaval. Por isso é que precisamos fazer a triagem. Tento através de atividades sociais conseguir rec eação para o fim de semana". Este testemunho, dado por um dos altos responsáveis do DAMS, mais que qualquer outra descrição ou comentário, permite fazer-se uma idéia de como é vivida pelos carentes a experiência de internação nesta estrutura.

A intervenção policial não parece ser excepcional, quando ocorrem conflitos: "há 15 dias foram 14 para a delegacia". Segundo a Diretora, os problemas são agravados pela presença de grande número de homossexuais.

Pelo que foi possível observar, o tratamento dado aos internos do DAMS diferencia-se das demais unidades da CAS, o que se deve, seguramente, ao fato de sua clientela constituir-se de doentes. O prazo de permanência depende do tempo de espera pelo diagnóstico definitivo e/ou da duração do tratamento e recuperação. Não se percebeu nenhuma tendência a acelerar os desligamentos; pelo contrário, em certas situações, como a de excepcionais rejeitados pelas famílias, parece haver orientação de mantê-los definitivamente na casa.

Ao mesmo tempo, e como seria de esperar, não há, entre os técnicos, nenhuma preocupação com a integração posterior. O

problema que devem enfrentar é o da doença, sendo-lhes relativamente estranha a problemática social.

A Diretora do DAMS, Sueli CuntoF que já dirigiu a CETREN e o DAIS; foi a única pessoa que, durante os contactos mantidos, apresentou uma visão mais global da problemática migratória. Em uma longa entrevista, com sua maneira firme e franca de dizer o que pensa, enunciou certas idéias que podem perfeitamente servir de conclusão a este capítulo de descrição do funcionamento e das práticas vigentes nas estruturas de acolha estuduais: "O migrante inexiste. O que existe cada vez mais é o carente. Os migrantes tinham um destino. Vinham com a família, eram em geral qualificados para o emprego que definiam antes de partirem de suas origens. O que define o migrante é a definição de um rumo. Hoje, a população que procura as casas da CAS é desqualificada, vem pensando em se fixar em São Paulo ou no interior do Estado (...) É um pessocalque chega sem documentos e se sabe fazer alguma coisa é na roça. Como é que pode querer trabalhar aqui? Mesmo os que vêm de fora não são migrantes: chegam sem emprego e documentos, sem qualificação. Ficam rodando aqui em São Paulo até que caem na CETREN ou são recolhidos pela Policia. Pronto, nesse momento já é carente. E existem dois tipos: os que são malandros - e conheço logo - quem faz turismo, chegam em um lugar e já querem ir para outro, os que são carentes de verdade, não têm condições de se manterem sozinhos. Mas a casa está cheia de gente que usa a doença para ser cuidada".

Nesta passagem estão sintetizadas com absoluta clareza tanto a visão com que as estruturas de acolha estudadas perce-

bem a população migrante, quanto, na última frase, algumas das consequências desta concepção sobre o migrante carenciado. Estas questões serão objeto de uma reflexão mais cuidadosa no Capítulo 7.

I/02

420017474



**IPPUR**

Instituto de Pesquisa  
e Planejamento Urbano e Regional  
Universidade Federal  
do Rio de Janeiro  
Biblioteca

Autor:

Título:

**POLÍTICAS E ESTRUTURA  
DE ACOLHIDA DE MIGRANTES**

Nº Registro: 079030-3

Nº Chamada: REL N. 36

Efetue a devolução na data prevista, para benefício de todos os usuários.

O prazo de empréstimo poderá ser prorrogado, caso a obra não esteja sendo procurada por outro leitor.