

**Políticas Sociais, Migrações
Internas e Pobreza Urbana**

Relatório Final

Convênio Ministério da Ação Social/Fundação
Universitária José Bonifácio/Instituto de
Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da
Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Equipe: Prof. Carlos B. Vainer (coord.)

Profa. Ana Clara T. Ribeiro

Prof. Martin O. Smolka

Profa. Rosélia Perissé da S. Piquet

Profa. Cláudia T. Ribeiro

Prof. Frederico Guilherme B. de Araújo

3.34
/

IPPUR/UFRJ

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

RIO DE JANEIRO - 1991

APRESENTAÇÃO

Este Relatório é o primeiro produto do Convênio firmado entre o Ministério da Ação Social - MAS - e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ - com o objetivo de favorecer a *"cooperação nas áreas de pesquisa, assessoria técnica e intercâmbio de produção técnico-científica, no tocante às questões de políticas públicas, particularmente na área de desenvolvimento e promoção social, migrações internas e pobreza urbana"*.

Atravessamos um período em que a chamada *dívida social* se avoluma. Ao passivo herdado de décadas de crescimento socialmente perverso, somam-se os efeitos da mais longa e persistente crise conhecida pelo Brasil moderno. Neste quadro, a questão social se impõe como verdadeira sombra sobre qualquer projeto, imediato ou estratégico, de nação. Na verdade, não basta assumir o passivo acumulado e corrigir distorções; mais que isso, é necessário rever os paradigmas nos marcos dos quais a questão social foi colocada (quando o foi).

A gravidade e caráter agudo da crise econômica gera um contexto em que o imediato, o curto prazo, a tudo dominam. Isto não impede, antes exige, que sejam retomados os esforços para uma reflexão de conjunto que vise conceber, e colocar em debate na sociedade, propostas, estratégias e políticas globais que permitam redefinir as relações entre as dinâmicas econômicas e seus efeitos sobre as condições de vida da maioria da população.

O planejamento global, colocado hoje como exigência constitucional, pode e deve ser meio, momento e espaço desta reflexão e deste debate. Não mais a mera elaboração de projetos resultantes de elocubrações geradas nos escritórios, nem a simples projeção de interesses de grupos restritos com acesso privilegiado ao poder, o planejamento pode e deve ser visto como instrumento que favorece o encontro - e confronto - de diferentes discursos, interesses e projetos, como meio que pode contribuir para a transparência dos processos decisórios e, por conseguinte, para o controle social sobre as ações dos poderes públicos.

No caso das estratégias e políticas de promoção e desenvolvimento social, esta perspectiva ganha grande relevância, uma vez que dificilmente a problemática social é claramente assumida quando as decisões são tomadas a partir de uma ótica estritamente conjuntural ou em círculos restritos. Neste nível, ao social, quando lhe é reservado algum lugar, não resta senão o papel de buscar compensar, sempre de maneira insuficiente, as consequências dramáticas de decisões que são tomadas em outras esferas e à luz de outras preocupações.

O Convênio entre o IAS e o IPPUR/UFRJ pretende conjugar esforços voltados para a formulação e discussão de alternativas no âmbito do vasto campo das políticas sociais. Trata-se de reunir saberes e experiências diferenciadas e contribuir para que o debate a este respeito se amplie cada vez mais.

Migrações e Políticas Migratórias

UMA PROPOSTA PARA A DISCUSSÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EM
MIGRAÇÕES INTERNAS

Prof. Carlos B. Vainer

II — INTRODUÇÃO

É compreensível que a questão das migrações e das políticas migratórias tenha ocupado o primeiro lugar na lista das preocupações alinhadas pela Secretaria Nacional de Promoção Social no campo da cooperação com o IFPUR. As migrações, no Brasil, evocam permanentemente a questão social. Apresentadas em muitas teorias como mecanismo de ascensão social, quase sempre aparecem na realidade e no imaginário brasileiros como seu oposto. A seca, a miséria rural, a favela, a marginalização social são, recorrentemente, de uma maneira ou outra, evocadoras do e evocadas pelo migrante.

De modo geral, esta vinculação ocorre num duplo sentido: o migrante é pobre ou miserável, sujeito de carência; a migração contribui para a degradação das condições de vida mesmo daqueles que não migraram. A migração, assim, parece colocar-se como um duplo desafio social: i) aquele representado pelas condições de vida, saúde, trabalho e cidadania das massas de trabalhadores constrangidos a deslocarem-se, não raro repetidas vezes, pelo território; ii) aquele que se materializa nas condições de vida, saúde, trabalho e cidadania das populações das localidades, regiões, cidades e metrópoles para onde se dirigem os migrantes.

O migrante aparece como figura dupla, ambígua, vítima da miséria e responsável pelo seu agravamento. Basta ler os editoriais de jornais de nossas grandes cidades para ver as migrações serem acionadas como fácil e rápida explicação da violência urbana, da favelização, da marginalização social.

Esta multiplicidade de aspectos faz da migração uma encruzilhada, simultaneamente *"determinante e consequência de mudanças históricas e estruturais"* (Martine, 1984, p. 298). Faz do migrante um dos símbolos de um processo de desenvolvimento cuja perversidade produz e reproduz a desigualdade social.

Em certas circunstâncias e contextos, é possível pensar a migração enquanto simples manifestação da liberdade de escolher o lugar de residência e trabalho, exercício do direito fundamental - garantido constitucionalmente - de circular no território. No Brasil contemporâneo, porém, ela tem significado, cada vez mais, condição da própria sobrevivência, obrigação de circular, impossibilidade de permanecer.

Constitutiva e resultante de um processo de mudança social que envolve o conjunto dos lugares do espaço social, ela é, então, simultaneamente, liberdade e sua negação: liberdade de se deslocar à busca de melhores condições de vida; obrigação de circular que configura o deslocamento como verdadeiro meio de vida (possibilidade de sobreviver).

Diante deste quadro, onde se encontram o estrutural e o conjuntural, o social e o individual, a liberdade e a necessidade, migração e migrantes têm sido tomados como objeto das mais diversas disciplinas e tratadas das mais diversas formas. Isso também contribui para explicar o extraordinário leque de métodos e campos conceituais presentes na literatura especializada. Antropólogos, economistas, geógrafos, sociólogos, demógrafos se encontram, confrontam e desencontram neste objeto que, apesar de

sua indiscutível concretude histórica, parece permanentemente escapar a uma abordagem teórico-conceitual disciplinar e disciplinada.

Não obstante todas estas dificuldades, ou talvez por causa delas, a migração impõe-se como objeto e campo obrigatório de um reflexão que pretenda construir os marcos, princípios, instrumentos de políticas, estratégias e táticas voltadas para o equacionamento e enfrentamento da questão social brasileira.

Como situar a migração no campo da políticas sociais? Como articulá-la às outras múltiplas dimensões e facetas de um esforço de promoção social que se pretenda algo mais que uma ampliação de ações localizadas de assistência social, cujo efeito multiplicativo é reconhecidamente limitado? Como fazê-la permear políticas de natureza mais ampla, envolvendo emprego e renda, desenvolvimento regional e urbano, localização industrial, preservação ambiental, políticas agrária e agrícolas, todas elas reconhecidamente intervenientes na geração e direcionamento de fluxos migratórios? Neste complexo emaranhado de instâncias e dimensões, estruturas sócio-econômicas de âmbito nacional, regional e local, haveria espaço para um campo específico de política migratória? Que elementos deveriam ser contemplados na sua constituição, elaboração e implementação?

O objetivo deste trabalho é o de subsidiar esta discussão. Mais precisamente, ele terá cumprido sua tarefa se contribuir para o esforço da Secretaria Nacional de Promoção Social de relançar um tema que, desde o final dos anos 80, foi

progressivamente perdendo espaço entre técnicos e formuladores de políticas governamentais, assim como no universo de preocupações da comunidade acadêmica-científica.

Ao recolocar a questão migratória na agenda da questão e política sociais, alguns pressupostos são indispensáveis:

1^a) Há que romper com a tradição, vigente entre nós, que consiste em estar permanentemente recomeçando do zero. Isto quer dizer que o esforço de relançar esta problemática não implica em fazer tábula rasa de debates e experiências anteriores; ao contrário, é necessário recuperá-los, mesmo que seja para revê-los, superar concepções e construir novas proposições práticas.

2^a) É necessário situar a discussão que se relança no quadro migratório contemporâneo, e, atentar, à espera dos resultados do próximo recenseamento, para as tendências que parecem se afirmar neste início de década.

3^a) É necessário considerar, tanto no debate quanto na formulação de proposições, os novos marcos políticos e institucionais, consubstanciados na nova Constituição; destacadamente, há que dar a devida atenção àqueles dispositivos que redefinem a esfera de competência de diferentes instâncias de governo e apontam para novos formatos e conteúdos do relacionamento entre Estado e sociedade civil.

Estes três pressupostos orientaram o roteiro do presente relatório. Assim, após um esforço conceitual em que se revisitam antigos debates - Capítulo II - e uma síntese de alguns estudos e

projeções acerca das tendências recentes e previsíveis dos movimentos migratórios - Capítulo III -, consagra-se o Capítulo IV ao exame das experiências de políticas migratórias no Brasil, particularmente a partir dos anos 70. O último capítulo, finalmente, reúne algumas proposições quanto aos princípios e formatos que poderia assumir uma política pública de natureza social voltada para a questão migratória.

II — MIGRAÇÕES — REFERÊNCIAS
CONCEITUAIS

2.1 - Introdução

Neste capítulo enfrenta-se o problema da conceituação de migração. Sem pretender esgotar uma discussão que tem alimentado interminável querela, envolvendo porta-vozes das mais diversas disciplinas do social e de diferentes escolas de pensamento, busca-se simplesmente reunir referências e propor marcos conceituais que permitam circunscrever adequadamente o campo da discussão em pauta. Estes marcos, como se verá, serão suficientes para delinear o universo particular das políticas migratórias, assim como de suas possíveis articulações com outras políticas públicas.

2.2 - Realidade palpável ... conceito inatingível?

O simples enunciado do termo migração parece remeter a uma realidade imediata, palpável, indiscutível e, empiricamente, evidente por si. Os esforços para capturá-la em um universo conceitual, apto a explicar a realidade social ou a informar processos de intervenção sobre esta realidade, no entanto, frustram qualquer tentativa de abordagem empiricista. A construção conceitual, que na verdade é construção dos instrumentos de entendimento e ação sobre o real, parece diluir as certezas empíricas, lançando num terreno escorregadio estudiosos e formuladores de políticas.

A título de ilustração, reunimos algumas conceituações, definições ou abordagens, presentes na literatura corrente sobre o assunto.

"compreende-se as migrações como um processo de articulação de áreas componentes de um mercado de trabalho espacialmente heterogêneo" (Becker et alii, 1979, p. 2).

"a mobilidade populacional (fluxos migratórios) representa o somatório de ações individuais (ou familiares) em reação a desequilíbrios no mercado de trabalho" (Mata, 1980, p. 813).

"a migração pode ser genericamente definida como uma mudança permanente ou semi-permanente de residência. Do ponto de vista sociológico, a migração pode ser entendida como uma mudança geográfica e social do indivíduo; migrante é todo indivíduo que abandona um sistema social onde a rede de interação grupal lhe é familiar e vai para outro onde ela lhe é imediatamente estranha" (Pastore, 1979, p.15).

"a migração de população é considerada como o resultado do processo de decisão, em função de expectativa de mudanças futuras e de comparação de diferenças em utilidades, associadas a diferentes lugares" (Wolpert, apud. Silva, 1975, p. 132).

"percebe-se a migração (...) como um processo de mobilidade geográfica de grupos de migrantes que pode ser de duração diferenciada e englobar vários pontos de origem e destino" (SERFHAU, 1974, p. 5).

"o fluxo de um migrante de uma área para outra pode não só ser entendido como um fluxo energético, como os processos de perda e ganho que este fluxo acarreta podem ser medidos em termos de adaptações homeostáticas, portanto equilibradoras" (Faissol, 1975, p. 9).

"Define-se a migração como sendo o deslocamento de uma área definidora do fenômeno para uma outra (ou um deslocamento a uma distância mínima especificada), que se realiza durante um intervalo de migração determinado e implicou em mudança de residência" (ONU, 1980, p. 322).

Estas diferentes construções conceituais não são neutras. É bastante provável que a escolha de tal ou qual conceito, desta ou daquela abordagem, conduza a diferentes esquemas explicativos e, por conseguinte, a distintas proposições de intervenção. Não seria aconselhável, diante da dificuldade conceitual, tentar resolver o problema formulando uma nova conceituação, supostamente mais precisa ou mais abrangente - afinal de contas, foi exatamente o que fizeram praticamente todos os autores acima citados, cada um construindo o seu próprio conceito (cf. Almeida e Palmeira, 1977, p. 71).

Diante destas dificuldades, alguns tentam soluções meramente operativas: o exemplo, na lista acima, é o do conceito proposto pela ONU, cuja preocupação exclusiva é a mensurabilidade. Nestes casos, grande é o risco de conhecer-se com absoluta precisão a quantidade exata de alguma coisa que não se sabe o que é.

Este comentário não pretende desqualificar os esforços de demógrafos e estatísticos, desde que seus resultados sejam tomados com as devidas precauções, e que a preocupação quantitativa não obscureça a necessidade de qualificar os processos sociais em pauta. Nestas condições, esforços de mensuração sempre são úteis e podem contribuir para fornecer indicadores acerca de processos dificilmente mensuráveis (1).

A dificuldade de mensurar e a de qualificar são, pois, suficientemente importantes para que se tente enfrentar a questão a partir de um tratamento mais abrangente, menos classificatório.

2.3 - População, trabalho, território

Tentando evitar a armadilha que consiste em propor uma enésima definição de migração, pode-se afirmar que, seja como for, ao enunciar este termo se está, necessariamente, falando de relações entre população e território, e, quase sempre, entre população, trabalho e território. A noção de migração remete sempre ao fato de que a população se desloca no território; e, mais especificamente, que os trabalhadores se deslocam no território.

O deslocamento dos trabalhadores no território coloca de maneira imediata e direta a consideração de que um dos atributos definidores da forma de existência do trabalho na sociedade contemporânea é sua mobilidade. Mobilidade que assume as mais diversas dimensões: o trabalhador é móvel pelo fato de poder inserir-se, alternativamente e sucessivamente, em diferentes unidades e setores de produção, tanto quanto em distintas situações de emprego - e também de desemprego. Mobilidade também porque, muitas vezes, no mesmo setor ou na mesma unidade, o trabalhador passa por diversas funções e operações.

As trajetórias de vida recuperadas em estudos antropológicos e sociológicos são um extraordinário retrato da mobilidade como atributo, marca própria da existência social das classes trabalhadoras na sociedade capitalista. As histórias de vida resgatam o fato de que trajetórias no tempo são trajetórias no espaço.

A mobilidade, e a mobilidade espacial/territorial em particular, podem, então, ser pensadas como algo mais que fenômeno ou evento: elas apontam para a forma de existência do trabalho na sociedade contemporânea. Elas são constitutivas e inerentes à relação social capitalista (2).

Os deslocamentos espaciais de população, a migração, os fluxos migratórios são manifestação e exercício desta mobilidade. Polarizações, concentrações, desconcentrações, ocupação de novos espaços, esvaziamento de outros, só se realizam através da e graças à mobilidade espacial dos trabalhadores.

Isto significa que as migrações não podem ser postuladas como mero movimento reflexo, resposta funcional e adaptativa, da população à distribuição diferencial de oferta de emprego (condições de vida) em diferentes pontos do território. Elas são, simultaneamente, a condição da distribuição heterogênea das atividades econômicas.

Tais reflexões permitem conceber a distribuição espacial das atividades produtivas - configuração sócio-econômica do território - não apenas como motor das migrações, mas também como seu produto. As migrações não são mero deslocamento num espaço já dado; elas são, também, necessariamente, produtoras de um novo espaço.

Produtos e produtoras de novas espacialidades, a mobilidade e as migrações também estão associadas à mudanças profundas na natureza e forma das relações sociais. Os

deslocamentos, de indivíduos e grupos sociais, que produzem novos territórios, engendram, igualmente, novos sujeitos sociais.

As migrações podem, pois, ser vistas como movimentos territoriais de população em que novos territórios e novas populações se configuram. E aqui faz-se referência a novas formas de inserção e marginalização social, novos comportamentos e universos culturais, políticos, ideológicos, novas formas de subordinação econômica e política; mas também, em muitos casos, novos anseios e expectativas, novas demandas, novas formas de insubordinação.

2.4 - Fluxos migratórios e distribuição espacial de população

Preocupados antes em definir um campo de questões, que em produzir uma nova definição de migração, estamos colocados diante das relações entre população, trabalho e território.

A população está distribuída no território e tal distribuição se altera ao longo do tempo sob o efeito de diferentes elementos (variáveis) constitutivos da dinâmica desta população.

A ciência social que se debruça especificamente sobre a dinâmica das populações - demografia - identifica três componentes como determinantes da dinâmica demográfica: a fecundidade, a mortalidade e a migração. Supondo uma situação em que não haja migrações entre as unidades territoriais consideradas (estados, regiões, campo-cidade, etc), a distribuição da população alterar-se-á sempre que o crescimento vegetativo (3) for diferente naquelas unidades. Em situações onde se assiste a importantes deslocamentos espaciais de população, aos efeitos redistributivos decorrentes dos diferenciais de fecundidade e mortalidade, somam-se aqueles resultantes das migrações.

Importante relevar os efeitos combinados das três variáveis demográficas sobre a distribuição da população. Assim, por exemplo, o deslocamento de mulheres em idade fértil de um região para outra, contribuirá para aumentar a fecundidade na

região de destino e reduzi-la na de origem, atuando, pois, sobre a distribuição de duas maneira: i) direta, pelo redução e aumento imediatos das populações das regiões de origem e destino, respectivamente; ii) indireta, pela redução e elevação das respectivas taxas de crescimento vegetativo.

Se estas rápidas observações permitem situar o significado das migrações na distribuição das populações, elas exigem um certo número de qualificações.

A distribuição da população no território segundo determinadas unidades espaciais, desconsiderados os efeitos das taxas diferenciais de crescimento vegetativo, aparece como resultante dos movimentos migratórios. No entanto, a distribuição da população é sempre considerada num determinado momento do tempo. Assim, a mensuração das alterações da redistribuição da população num determinado período - entre 1970 e 1980, por exemplo - toma as situações vigentes naqueles momentos precisos. Estas informações permitem, pois, apenas verificar qual o resultado líquido dos vários deslocamentos ocorridos, mas não informa sobre estes movimentos em si.

Assim, por exemplo, se um indivíduo saiu de São Paulo para se instalar no Rio, e outro fez o movimento inverso, o resultado líquido é nulo (zero). Este movimento não alterou a distribuição da população nacional (embora tenha alterado a distribuição de paulistas e cariocas no território nacional). Da mesma forma, se no período intercensitário, um baiano deixou seu

município natal, viveu durante 9 anos em São Paulo, e voltou à origem, o Censo não vai registrar este movimento.

A confusão entre os fluxos e seus efeitos redistributivos pode gerar um importante equívoco: a identificação quantitativa dos fluxos a seus saldos líquidos, o que conduz a uma subcontagem dos movimentos, que será tanto maior quanto mais importantes forem as migrações sazonais, intermitentes, quanto mais intenso for o ritmo de sucessão das diferentes etapas de uma trajetória migratória.

Em síntese: a distribuição espacial de população é resultante dos fluxos migratórios - deslocamentos espaciais - mas não retrata a totalidade dos deslocamentos.

2.5 - Migrações, fluxos, redistribuição de população: elementos conceituais relevantes para a discussão de políticas públicas

Busca-se nesta seção extrair a contribuição que as considerações de ordem conceitual podem trazer à discussão do problema em pauta (a discussão específica acerca de políticas será objeto dos Capítulos IV e V).

Em primeiro lugar, a identificação de dificuldades para escolher ou formular um conceito preciso de migração não impede o reconhecimento de que esta noção remete a um campo determinado, específico, do universo das práticas sociais. Falar de migração é falar, necessariamente, das relações entre população, trabalho, território.

O conceito amplo de mobilidade do trabalho, por sua vez, permite enfrentar a questão migratória através de uma abordagem que compreenda seu papel conformador tanto da organização territorial, quanto da própria forma e ritmo dos processos de transformação social. Este procedimento, por outro lado, aconselha recusar a abordagem reducionista, ou meramente quantitativa, em que a noção de migração é mero conceito descritivo de deslocamentos de populações (cuja natureza social é sempre a mesma) sobre um território (cujo formato e significado é inalterado).

Se a migração deve ser tomada no campo das modificações das relações e práticas sociais, tanto quanto da projeção territorial destas relações e práticas, três considerações imediatamente se incorporam ao processo de concepção de políticas.

1ª) A intervenção, qualquer que seja, sobre fluxos migratórios, atua sobre dimensões e aspectos distintos daqueles que constituem objeto particular da política, gerando efeitos muito mais amplos que os efeitos buscados (às vezes, contraditórios a estes); daí a necessidade de enunciar claramente natureza, objetivos e escalas da intervenção.

2ª) A diferença conceitual entre fluxos e distribuição espacial impõe considerar as especificidades de uma política estritamente migratória e uma política redistributiva (de população). A primeira tem como objeto, alvo e campo os fluxos, e sua ação sobre os fluxos e sobre os migrantes é direta e imediata. Para a segunda, o objetivo explícito é sempre a busca de um padrão de distribuição territorial das atividades econômicas e da população. Certamente, as interações são estreitas: toda política migratória tem efeitos sobre a redistribuição de população, e toda política territorial interfere e atua sobre os fluxos. Não obstante esta proximidade, em certas circunstância pode ser útil distingui-las, a fim de melhor examinar especificidades e articulações. Assim, por exemplo, políticas de desenvolvimento urbano e regional, tanto quanto políticas ambientais e de expansão de fronteiras agrícolas, podem ser consideradas como políticas territoriais (do ponto de vista dos fluxos, têm caráter essencialmente indutor e

mediatizado); ações de assistência a migrantes e de gestão direta de fluxos seriam estritamente políticas migratórias.

3*) Intervenções sobre toda e qualquer dimensão ou aspecto da vida econômica e social, provocam efeitos - e cadeias de efeitos - sobre os fluxos migratórios e a distribuição espacial da população, independentemente do fato de que tais efeitos tenham sido buscados ou não, sejam conhecidos ou não. De natureza estrutural ou conjuntural, de caráter macroeconômico ou setorial, políticas econômicas, industriais, agrícolas e agrárias, engendram (ou favorecem) dinâmicas com profundas repercussões sobre a a distribuição das atividades econômicas e, conseqüentemente, da população (4).

Assim, ao tentar estabelecer um marco de referência que auxilie o tratamento da questão migratória no âmbito de políticas públicas, há que considerar, pelo menos, três tipos ou níveis de concepção e ação governamentais: as políticas migratórias, as políticas territoriais e as políticas implícitas (5).

III — MIGRAÇÕES E DISTRIBUIÇÃO
ESPACIAL DA POPULAÇÃO — TENDÊNCIAS
RECENTES E PERSPECTIVAS

3.1 - Introdução

Este capítulo tem por objetivo retratar, em linhas bem gerais, a evolução recente e as perspectivas dos movimentos migratórios e da distribuição espacial da população. Considerando que os últimos dados censitários datam de mais de 10 anos, é bastante delicado fazer hipóteses sobre a situação atual e, ainda mais, sobre o que ocorrerá até o final do século.

De modo geral, há um acordo que hoje, em vista dos dados e estudos disponíveis, é mais confortável realizar projeções acerca da evolução da fecundidade e da mortalidade que acerca dos movimentos migratórios e da distribuição de população. Mesmo os especialistas que se consagram a exercícios deste tipo insistem em que deve-se tomar com cautela os seus resultados.

Segundo Costa, *"a formulação de trajetórias futuras das migrações constitui o maior desafio para o simulador"* (Costa, 1988, p. 15). Outros autores insistem sobre as particularidades da última década face às décadas anteriores: crise industrial profunda ao início, desempenho econômico errático que não incorpora qualquer tendência mais clara (Cano e Pacheco, 1990, p. 28), grandes transformações na estrutura e alocação de atividades produtivas (Martine et alii, 1990, p.129).

Tendo em vista os objetivos do presente Relatório, e deste capítulo em particular, deixamos de lado qualquer esforço de

sofisticação estatística, buscando resgatar aquelas avaliações que constituem praticamente consenso entre os estudiosos. Para tanto, utilizaram-se os resultados de alguns estudos recentes, que embora com algumas diferenças, identificam todos as mesmas grandes tendências recentes e para o futuro próximo (Costa, 1988; Martine e Carvalho, 1989; Figueiredo e Silva, 1989; Cano e Pacheco, 1990; Camarano et alii, 1990; Martine et alii, 1990).

3.2 - Crescimento da população

No período que vai de 1940 a 1980 dois sub-períodos são claramente demarcáveis, quando se consideram ritmo e componentes do crescimento vegetativo da população brasileira.

No primeiro sub-período, que vai de 40 a 60, o elemento marcante é a acentuada e rápida queda da mortalidade em praticamente todo o país (apesar da permanência de importantes diferenciais regionais). Com efeito, a taxa de mortalidade passa de 20,9, em 1940/50, para 14,2, na década seguinte. Como a natalidade mantém-se elevada, assegurada por expressivas taxas de fecundidade, o sub-período 1940-1960 conhece altas e crescentes taxas de crescimento vegetativo - 2,35% entre 1940 e 1950, 2,90% entre 1950 e 1960.

A partir dos anos 60 inicia-se um movimento de queda das taxas de fecundidade, inicialmente no Sudeste e nas grandes cidades, mas que a partir de 70 vai espraiar-se por todo o país. Embora ainda sejam expressivas as diferenças inter-regionais, os demógrafos são unânimes em afirmar que estes diferenciais tendem a reduzir-se à medida que esta *transição demográfica* avança - mesmo porque, a queda tende a ser mais acentuada ali onde as taxas são mais altas.

Tabela 1 - Taxas Médias Geométricas de Crescimento Populacional, Segundo seus Componentes, e Taxas de Natalidade e Mortalidade. Brasil, 1940/1950 a 1970/1980.

Período	Tx. de Cresc. Veget. (%)	Tx. de Natal. (em mil)	Tx. de Mort. (em mil)	Tx. de Cresc. (%)
1940/1950	2,39	44,4	20,9	2,35
1950/1960	2,99	43,2	14,2	2,90
1960/1970	2,89	38,7	9,8	2,89
1970/1980	2,48	33,0	8,2	2,48

Fonte: IBGE, Censos Demográficos. Apud. Cano e Pacheco, 1990, p. 10.

Desta forma, pode-se afirmar que o Brasil conheceu, em período recente, uma acentuada e rápida alteração do ritmo e das componentes de seu crescimento populacional, que aponta para taxas decrescentes de incremento. Embora com diferenças ainda expressivas, esta mudança já atingiu a totalidade do território, as áreas urbanas e rurais, e as diferentes classes sociais.

No que se refere às perspectivas, os estudiosos apontam na direção da permanência e intensificação das tendências recentes, com a continuidade e encerramento da *transição demográfica* que vai aproximando aceleradamente o padrão reprodutivo da população brasileira daquele característico de países mais maduros: baixa fecundidade, alta esperança de vida (baixa mortalidade), baixo crescimento vegetativo (próximo à taxa de reposição). A Tabela 3

mostra projeções da evolução da fecundidade para diferentes regiões, nas cidades e nos campo, confirmando a generalidade da queda das taxas e diferenciais inter-regionais (persistentes, porém decrescentes).

Tabela 2 - Taxas de Fecundidade Total Segundo as Grandes Regiões - Brasil, 1940/1980.

Grandes Regiões	1940	1950	1960	1970	1980
Norte	7,17	7,97	8,56	8,25	6,45
Nordeste	7,15	7,50	7,39	7,53	6,13
Sudeste	5,69	5,45	6,34	4,56	3,45
Sul	5,65	5,70	5,89	5,42	3,63
C.Oeste	6,36	6,86	6,74	6,42	4,51
Brasil	6,16	6,21	6,28	5,76	4,35

Fonte: IBGE/UNICEF, Perfil estatísticos de crianças e mães do Brasil, 1988. Apud. CANO e Pacheco, 1990, p. 11.

A dimensão que a população deve alcançar no ano 2000 varia segundo o autor, e conforme diferentes hipóteses elaboradas por cada estudo. As cifras estimadas encontram-se entre um máximo de 188,3 milhões (hipótese de trabalho de Costa, 1988) e um mínimo de 168,4 milhões (hipótese 1 de Martine et alii, 1990) (6).

Tabela 3 - Taxas de Fecundidade Total, Segundo
Situação de Domicílio. Brasil e Grandes
Regiões, 1980/2000. Projeção.

(filhos/mulher)								
Grandes Regiões	1980/1985		1985/1990		1990/1995		1995/2000	
	Urb	Rur	Urb	Rur	Urb	Rur	Urb	Rur
Norte	4,0	6,8	3,5	6,0	3,2	5,5	3,0	5,1
Nordeste	4,0	6,5	3,5	5,7	3,2	5,1	3,0	4,6
Sudeste	2,7	5,0	2,4	4,5	2,1	4,0	2,0	3,6
Sul	2,8	3,6	2,5	3,1	2,2	2,9	2,0	2,7
C.Oeste	3,1	4,6	2,7	4,0	2,4	3,7	2,2	3,5
Brasil	3,0	5,3	2,7	4,9	2,4	4,4	2,2	4,1
Fonte: Martine et alii, 1990, p. 130								

3.3 - Distribuição da População e Migrações

O principal fenômeno da evolução recente da distribuição espacial da população foi, sem dúvida, a acelerada urbanização. As Tabelas 4 a 6 captam este movimento a partir de diferentes indicadores.

Quando se examina o crescimento das cidades, constata-se que ele ocorreu em praticamente todas as classes de tamanho - pequenas, médias e grandes. Surgem novas cidades e as já existentes continuam concentrando população. Não parecem haver evidências de que as cidades grandes deixaram de crescer intensamente, embora em alguns casos, como o do Rio de Janeiro, haja uma expressiva redução do ritmo de expansão. Examinando a composição do crescimento urbano, estudo recente concluiu que *"não se observa ... alguma categoria de cidade - grande, média ou pequena - com crescimento claramente mais rápido ou mais lento durante um período prolongado. Isto equivale a dizer que não há nenhuma relação mecanicista ou determinante entre tamanho de cidades e velocidade de crescimento"* (Martine et alii, 1990, p.112) (7).

Tabela 4 - População Residente Segundo as Grandes Regiões. Brasil, 1940/1980.

(em milhares)					
Grandes Regiões	1940	1950	1960	1970	1980
Norte	1.468	1.834	2.562	3.604	5.893
Nordeste	14.246	17.992	22.182	28.112	34.862
Sudeste	18.304	22.549	30.631	39.853	51.753
Sul	5.722	7.835	11.753	16.496	19.036
C.Oeste	1.245	1.731	2.943	5.073	7.555
Brasil	41.165	51.942	70.070	93.139	119.099

Fonte: IBGE, Censos Demográficos.

Tabela 5 - População Residente Segundo as Grandes Regiões - Brasil, 1940/1980.

(%)					
Grandes Regiões	1940	1950	1960	1970	1980
Norte	3,56	3,53	3,65	3,87	4,95
Nordeste	35,04	34,64	31,65	30,18	29,27
Sudeste	44,46	43,41	43,71	42,79	43,46
Sul	13,93	15,08	16,77	17,79	15,98
C.Oeste	3,02	3,33	4,20	5,45	6,34
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IBGE, Censos Demográficos.

Tabela 6 - Distribuição da População Urbana e Rural Segundo as Grandes Regiões - Brasil, 1940/1980.

(%)

Grandes Regiões	1940		1950		1960		1970		1980	
	Urb	Rur	Urb	Rur	Urb	Rur	Urb	Rur	Urb	Rur
N	3	4	3	4	3	4	3	4	4	7
NE	21	38	25	40	24	38	22	40	22	45
SE	64	40	57	36	56	34	56	27	53	23
S	12	14	12	17	14	19	14	22	15	18
CO	-	4	2	4	3	5	5	6	6	6
BR	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE, Censos Demográficos. Apud. Martine et alii, 1990, pp. 113-114.

Merece menção a distribuição regional da população urbana e a composição rural-urbana das populações regionais. Em 1980, 83% da população do Sudeste já residia nas cidades, representando mais da metade da população urbana total do país. No pólo oposto, o Nordeste respondia por 45% da população rural nacional,

Seja como for, a urbanização é um fenômeno generalizado, que atinge a todas as regiões. Relevante o papel das grandes cidades (mais de 500 mil habitantes), que abrigavam, em 1980, 32 % da população total e 62% da população urbana (Martine et alii, 1990, p. 118).

O papel das migrações neste crescimento urbano tem sido importante (Tabela 7). Estima-se que, entre 1960 e 1980, de um

crescimento urbano total da ordem de 49 milhões, 28 milhões são atribuíveis a migrações campo-cidade (12 milhões na década de 60, 16 milhões na década de 80), respondendo o êxodo rural, portanto, por cerca de 57% do crescimento urbano (8).

Tabela 7 - Taxas de Crescimento Vegetativo, Migratório e Total da População Urbana, Segundo as Grandes Regiões - Brasil, 1960/70 e 1970/80.

Grandes Regiões	1960/70			1970/80		
	Veg.	Mig.	Tot.	Veg.	Mig.	Tot.
Norte	2,8	2,7	5,5	2,9	3,6	6,5
Nordeste	3,0	1,4	4,4	2,5	1,6	4,1
Sudeste	2,6	2,6	5,2	2,2	1,8	4,0
Sul	2,9	2,4	5,3	2,3	2,7	5,0
C.Oeste	4,3	4,7	9,0	4,0	3,7	7,7
Brasil	2,3	2,9	5,2	2,2	2,2	4,4

Fonte: Martine et alii, 1990, p. 122.

Outra faceta importante do processo migratório e consequente redistribuição de população é revelada pelo crescimento acelerado das populações do Norte e Centro-Oeste. Como é sabido, isto se deve à ocupação de fronteiras agrícolas, bem como à expansão da rede urbana que sustenta e acompanha tal ocupação. Neste ponto, o que importa ressaltar, sobretudo, é que diversos estudos têm apontado um rápido esgotamento destas fronteiras, que,

em intervalos de tempo cada vez mais curtos, passam de receptoras a expulsoras de população.

Assim, tomando o período 60-80, tem-se a seguinte evolução (Cf. Cano e Pacheco, 1990, p. 18):

1^a) Na década de 60 esgota-se a ocupação da fronteira maranhense, cujo saldo migratório é negativo (107 mil), permanecendo um fluxo em direção à fronteira paranaense em fase final de ocupação e intensificando-se a ocupação de Goiás e Mato Grosso.

2^a) Na década de 70 Goiás e, sobretudo, Paraná, tornam-se áreas de evasão, enquanto Pará, Rondônia e Mato Grosso destacam-se como áreas de fronteiras em fase de ocupação.

3^a) Embora ainda se deva esperar os resultados do próximo censo para confirmar múltiplas observações e estudos, vários são os indicadores do esgotamento da capacidade de absorção e fixação da fronteira rondoniana, até recentemente apontada como o novo Eldorado

Em geral, os estudos sobre a dinâmica populacional das áreas de fronteira têm constatado tanto *"a redução progressiva do número absoluto de migrantes que as novas fronteiras absorvem, quanto o encurtamento sistemático do intervalo de tempo entre o início da ocupação e sua reversão. Assim, as novas fronteiras tendem a contribuir de forma marginal na recepção de migrantes nacionais que deixam as áreas tradicionais de esvaziamento ou de fronteira já consolidada"* (Cano e Pacheco, 1990, p. 19).

A idéia de que as fronteiras abertas poderiam se converter em grande pólo de atração de migrantes, alternativo às áreas urbanas e metropolitanas do Sudeste, cai por terra: na década de 70, São Paulo registrou um saldo líquido de migrantes três vezes superior ao apresentado por Pará, Mato Grosso e Rondônia juntos (2 735 000 contra 800 000).

Em síntese, pode-se extrair das poucas informações alinhadas as seguintes grandes tendências recentes:

1ª) a migração rural-urbana mantém-se expressiva; embora seu peso relativo tenda a diminuir no período 70/80 em função do crescimento da base urbana, seu volume continuou expressivo (e, mesmo, cresceu);

2ª) as zonas tradicionais de expulsão mantêm a mesma dinâmica, acrescentando-se a elas, como áreas de evasão, fronteiras de ocupação relativamente recente (Maranhão, Paraná, Goiás);

3ª) as áreas de fronteira de ocupação ainda mais recente (Rondônia, Pará, Mato Grosso) receberam importantes fluxos, mas sua capacidade de absorção tem-se mostrado inferior à de fronteiras ocupadas anteriormente;

4ª) os fluxos demandam principalmente as cidades, as grandes cidades e a Região Sudeste, destacando-se o Estado de São Paulo (9).

Com base nesta evolução recente, os estudos prospectivos sobre distribuição espacial da população apontam, unanimemente, para a permanência, e mesmo intensificação, das tendências verificadas. A Tabela 8 reúne projeções de distribuição de população para 1990 e 2000.

A primeira constatação é que as estimativas de distribuição urbano-rural indicam perda absoluta de população rural. Apenas a Região Norte conheceria um leve crescimento da população rural entre 1990 e 2000 (Na projeção de Figueiredo e Silva, a perda de Norte+Centro-Oeste deve refletir a soma algébrica do ganho no Norte e a perda no Centro-Oeste). Camarano et alii (1990) estimam para o período 1980/2000 um êxodo rural da ordem de 21 a 23 milhões; isto significaria que as migrações rurais continuarão em futuro próximo respondendo por importante parcela do crescimento urbano (cerca de 38%) (10).

Quanto ao crescimento das cidades, tanto Martine et alii, quanto Cano e Facheco, convergem em que as grandes cidades serão cada vez mais o espaço do crescimento urbano.

Em linhas gerais, os estudos prospectivos apontam que a dinâmica migratória e a distribuição de população seguirão as seguintes grandes tendências:

... aumento acentuado do peso populacional das cidades, que passaria a representar entre 79% e 81% da população total;

. acentuação da participação das grandes cidades na população urbana total;

. redução da importância das áreas de fronteira como receptoras de população;

. continuidade do processo de concentração no Sudeste, e particularmente em São Paulo (11).

Apesar da precaução com que as projeções devem ser tomadas, parece não haver dúvida quanto à afirmação das grandes tendências alinhadas (12). O Brasil do fim do século será um país urbano, com população concentrada em grandes cidades que não parecem estar em condições nem de empregar produtivamente, nem de oferecer equipamentos, infraestruturas e serviços em quantidade e qualidade adequadas.

Neste caso, é sempre bom lembrar que as projeções internalizam, via de regra, consciente ou inconscientemente, que as mesmos padrões e modelos de desenvolvimento predominantes no passado recente continuarão a predominar no futuro próximo. Isto significa que estas projeções não predizem necessariamente o futuro ... a menos que o futuro se limite a reproduzir, em escala ampliada, o que foi o passado.

Tabela 8 - Projeções de Distribuição da População
por Situação de Domicílio. Brasil e
Grandes Regiões, 1990 e 2000.

(em milhares)						
Grandes Regiões	Urbano	1990 Rural	Total	Urbano	2000 Rural	Total
Projeção Figueiredo e Silva						
N+CO	12.848	5.159	18.007	16.352	4.753	21.105
NE	26.551	17.387	43.938	34.498	17.111	51.610
SE	56.185	7.700	63.885	47.256	6.302	73.559
S	17.196	5.339	22.535	21.089	3.793	24.882
BR	112.781	35.586	148.366	139.696	31.960	171.656
Projeção Martine et alii (H3)						
N	4.510	3.618	8.128	6.265	4.247	10.512
CO	7.663	1.895	9.558	9.953	1.366	11.319
NE	23.433	17.725	41.158	29.988	16.730	46.718
SE	55.180	7.112	62.292	49.180	5.939	75.112
S	15.455	6.821	22.276	18.615	6.627	25.242
BR	106.241	37.172	143.413	134.001	34.910	168.911

Tabela 8 (cont.) - Projeções de Distribuição da
População por Situação de Domicílio.
Brasil e Grandes Regiões, 1990 e 2000

(em milhares)

Grandes	1990	2000
Regiões		
	Projeção Costa	
N	9.542	14.174
CO	10.528	14.266
NE	41.457	48.954
SE	67.672	86.477
S	21.505	23.950
BR	151.047	188.296

Fonte: Figueiredo e Silva, 1988; Costa, 1988; Martine et alii, 1990.

Obs: Foram tomadas as hipóteses consideradas como mais prováveis dentre os diferentes cenários de cada estudo. De Martine et alii, tomou-se a Hipótese 3; de Costa, tomou-se a Hipótese de Trabalho.

IV — MIGRAÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS
NO BRASIL

4.1 - Introdução

O objetivo deste capítulo é duplo: de um lado, registrar sinteticamente a experiência brasileira no terreno de políticas governamentais que formularam a questão migratória; de outro lado, e mais particularmente, resgatar a experiência desenvolvida neste terreno nos anos 70. São priorizadas as políticas migratórias e territoriais (cf. 2.5).

4.2 - Antecedentes históricos

O Estado brasileiro tem uma longa tradição de atuação na área da relação população-território, na gestão de deslocamentos e localização de população. Evidentemente, a cada momento histórico as intervenções governamentais expressaram diversas visões do território, diferentes concepções acerca de quantidades e qualidades de trabalhadores necessárias e de sua adequada localização no espaço nacional.

A primeira grande intervenção, de caráter global e estratégico, surge com a aproximação do fim da escravidão. O Estado brasileiro (governos central e provinciais - depois estaduais) atua de modo decidido, através de uma ampla e continuada política de recrutamento, seleção, transporte e localização de imigrantes europeus e, num segundo momento, também japoneses.

Até os anos 30, toda a atenção governamental nesta área é quase exclusivamente voltada para atender os interesses agrários, em particular da *plantation* cafeeira, que não se cansa de reclamar da falta de braços e pressionar os governos a promover a vinda de agricultores (13).

A partir de 1930, e com a redução progressiva dos fluxos imigratórios, a questão da mobilização de trabalhadores nacionais ganha progressivamente maior espaço. Não obstante, o Conselho de Imigração e Colonização, órgão supra-ministerial responsável pela

articulação das ações dos diferentes setores do governo envolvidos com a questão, permanece fiel à perspectiva imigratória de trazer grandes contingentes de imigrantes europeus para atender as necessidades da cafeicultura e, secundariamente, do parque industrial urbano.

A ocupação do vasto *Hinterland* nacional entra no campo de preocupações do Estado, expressa no discurso da Marcha para Oeste e na criação das Colônias Agrícolas Nacionais (14). Com a entrada do Brasil na Guerra e os Acordos de Washington, um extraordinário aparato (para a época) é colocado em ação na Batalha da Borracha, deslocando dezenas de milhares de nordestinos para os seringais amazônicos.

Ao longo de todas estas experiências, o objetivo das políticas governamentais é claro: a mobilização de força de trabalho para suprir necessidades específicas e localizadas - a cafeicultura paulista, a produção de borracha - ou para viabilizar projetos geopolíticos - a ocupação dos espaços vazios.

É possível resumir as concepções vigentes até os anos 40: o país é constituído por um espaço essencialmente vazio, sendo necessário o aporte da imigração estrangeira, seja para prover de braços a agricultura em expansão no sul e sudeste, seja para levar as fronteiras econômicas e demográficas até as fronteiras políticas.

Com a chegada dos anos 50, as migrações internas, que desde os anos 40 já dominam o cenário demográfico, passam a ocupar progressivamente o lugar correspondente nas políticas governamentais. A questão regional nordestina impõe-se, e as políticas governamentais vão pouco a pouco assumindo a perspectiva de ordenar e organizar os fluxos de migrantes oriundos desta região. Trata-se, principalmente, de reduzir a pressão demográfica regional, cujos efeitos políticos eram visíveis na crescente pressão sobre a estrutura fundiária.

Simultaneamente, o êxodo rural é visto como complementar, e mesmo necessário, ao avanço do processo de urbanização/industrialização em curso. As migrações, apesar das dimensões dramáticas que assumem, sobretudo por ocasião das grandes secas nordestinas e em razão da aceleração do processo de favelização e preferização precária em algumas metrópoles (notadamente Rio de Janeiro e São Paulo), são percebidas como o sinal da decolagem desenvolvimentista.

Assim, as migrações, e a consequente redistribuição de população no sentido Nordeste-Sudeste e campo-cidade, são vistas antes como uma solução, que como um problema. Coerentemente, busca-se, então, apoiar e melhor organizar fluxos que já se encontram em movimento. Exemplo disto é que o documento do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, que dará origem à SUDENE, cuja criação expressa uma crescente preocupação com os desequilíbrios regionais e com as tensões sociais no próprio Nordeste: O GTDN propunha organizar a saída de migrantes, seja em direção ao Sul, seja em direção à fronteira maranhense (15).

Em vez de território vazio, o Brasil é visto agora como um mosaico regional, com espaços vazios - que demandam e podem absorver população - e espaços cheios - regiões que necessitam, inclusive para assegurar seu desenvolvimento, apoiar a evasão de população já em curso. Gestão regional de excedentes populacionais (mal) localizados, as migrações são antes uma solução que um problema. A antiga hospedaria dos imigrantes de São Paulo, no Glicério, continua de pé, cumprindo seu papel de plataforma de redistribuição de força de trabalho; só que em seus velhos cômodos não ecoam mais os sotaques de italianos e espanhóis, mas de mineiros e nordestinos.

Um amplo e profundo processo de reforma agrária certamente teria estabelecido dinâmicas distintas daquelas que vão predominar nas relações entre as várias regiões, entre as cidades e os campos. A reforma agrária não foi levada a efeito; a modernização agrícola, que se apoiou e reiterou uma estrutura fundiária altamente concentradora de terras, constituiu a base mais geral da intensificação do êxodo rural e da urbanização e industrialização aceleradas conhecidas pelo país.

Em 1966, com o Decreto-lei 200, o novo Ministério do Interior vai receber a competência para atuar na área de "ocupação do território, radicação de populações e migrações internas". Ao longo de sua trajetória institucional, a questão migratória esteve, sucessivamente, na esfera do Ministério da Agricultura (concorrentemente com o Ministério de Relações Exteriores quando do

período das imigrações estrangeiras), Ministério do Trabalho, Conselho de Imigração e Colonização (órgão interministerial ligado à Presidência, durante o Estado Novo), e, novamente, do Ministério da Agricultura (Instituto Nacional de Imigração e Colonização e Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário).

Com a criação do MINTER, responsável igualmente pelas áreas de desenvolvimento regional e urbano, configuravam-se as bases institucionais de uma visão da questão migratória já consolidada em que:

1ª) a questão dos deslocamentos e localização de populações já é claramente vinculada às migrações internas, reconhecimento de que a entrada de imigrantes estrangeiros tem papel irrisório na dinâmica social, econômica e demográfica;

2ª) as migrações internas, a mobilização espacial de populações, articulam-se ao processo de desenvolvimento regional e à urbanização em marcha forçada, superando-se definitivamente a perspectiva que associava as migrações internas a fenômenos ou objetivos específicos - oferta de trabalho à agricultura, ocupação de determinados espaços particulares, questão agrária-fundiária, etc.

4.3 - A experiência dos anos 70

4.3.1 - Contextualização

Desde o final dos anos 60, mas sobretudo ao longo dos anos 70, impõe-se um padrão de planejamento e ação governamentais que se poderia qualificar de centralista-tecnocrático-racionalista. Centralista, posto que fundado numa extrarodinária concentração de poderes nas mãos do governo central. Racionalista, posto que construído sob a égide de concepções segundo as quais o poder central, dotado de instrumentos inusitados de ação sobre o processo econômico, social e política, encontra-se em condições de formular objetivos e definir caminhos que permitam orientar, de maneira racional e racionalizada, o processo social *espontâneo* (16). Tecnocrático, uma vez que supõe que a manipulação tecnicamente adequada das múltiplas variáveis é capaz de garantir a racionalidade buscada.

A natureza autoritária do regime político constitui base e contexto em que se engendra e fortalece esta perspectiva. A concentração do poder nas mãos do governo central, o esvaziamento absoluto das instâncias regionais, sub-regionais e locais, o silêncio a que é submetida a sociedade civil, tudo contribui para transformar o excesso de poder do governo central em sentimento de onipotência. A idéia de que a razão, e em particular a razão técnica, constitui simultaneamente instrumento de racionalizar o

processo social e legitimar a ação planejadora completam este quadro.

No que se refere à questão das migrações e organização territorial, estas concepções vão-se projetar na perspectiva, progressivamente instaurada, de que é necessário (e também possível) organizar o território segundo uma certa razão territorial. Trata-se, pois, de ordenar o território, de distribuir racionalmente a população no território. Por trás desta razão territorial, uma razão técnica, isto é, uma avaliação supostamente técnica e neutra, de que existe um modelo territorial a ser implantado.

Embora as bases econômicas, sociais e políticas deste projeto estivessem sendo progressivamente lançadas desde o final dos anos 50, através de uma efetiva integração nacional dos mercados (inclusive, do mercado de trabalho) (17), agora o território vai ser objeto de estratégias globais. A integração econômica do território, que expressa a progressiva subordinação das periferias ao centro hegemônico - Sudeste/São Paulo - vai se expressar num projeto que propõe explicitamente o enquadramento do território - da totalidade do território - segundo uma lógica hegemônica.

O Ministério do Interior, em sua concepção e projeto, expressa o ponto mais alto, na história governamental brasileira, de uma perspectiva integrada do território, enfeixando em sua área de competência as questões urbanas, regionais e as migrações internas. Ele representa, efetivamente, o exercício das concepções

centralistas-racionalistas-tecnocráticas ao nível de uma abordagem integrada e planejada do território e das relações entre território e população.

A manutenção, e em certo nível expansão, das agências regionais não contraria essa perspectiva, uma vez que estas agências se transformam, cada vez mais, em simples instrumentos de coordenação regional da ação do governo central.

Assiste-se a uma progressiva preocupação com o crescimento das migrações internas, sobretudo após a divulgação dos resultados do recenseamento de 1970. Os mesmos movimentos de população que nos anos 50 haviam sido vistos como orgânicos e, em certa medida, condição para a arrancada do desenvolvimento, passam a ser percebidos como um problema: excessivo crescimento urbano, excessiva concentração, necessidade de deslocar para as fronteiras abertas os excedentes populacionais.

Neste quadro, uma série de iniciativas vão ser tomadas, no âmbito do MINTER, no pressuposto de que é necessário: desconcentrar as atividades econômicas e a população, deter o crescimento das metrópoles nacionais e ordenar o processo de ocupação das fronteiras.

Vejamos as principais iniciativas, seja aquelas explicitamente assumidas enquanto políticas migratórias, seja aquelas que foram concebidas e implementadas como instrumentos de política territorial.

4.3.2 - A política migratória do MINTER

O Ministério do Interior vai tomar uma série de iniciativas no sentido de assumir sua competência específica na área de migrações internas. A fim de resgatar de maneira mais detalhada esta que foi, sem dúvida, a mais abrangente e consistente tentativa de organizar a ação governamental na área de migrações internas, registramos separadamente seus aspectos institucionais e ações concretas, para resgatar e avaliar, em seguida, suas proposições substantivas.

a) Marcos da trajetória da política migratória MINTER

Os primeiros resultados do Censo de 1970, disponíveis a partir de 1971, como já referido, constituem um marco, na medida em que desvendam a importância dos movimentos migratórios e da acelerada urbanização da população. Assim, já em 1971, o MINTER passa à ação.

. 1971 - Comissão Mista Ministério do Interior, Ministério do Trabalho e Previdência Social, SUDENE e SUDAM.

. 1972 - Grupo para a realização de pesquisas sobre migrações internas - MINTER, SUDENE, SUDAM e BNB

. 1973 - MINTER, SUDENE, SUDAM e SERFHAU elaboram o *Programa de Trabalho sobre Migrações Internas*, voltado essencialmente para a busca de subsídios à formulação de política, através da pesquisa sobre as dimensões regionais e urbanas do

processo migratório. Convênio com a OIT vai apoiar o envolvimento das agências regionais e do SERFHAU/BNH, todos vinculados ao MINTER.

. 1974 - Convênio de cooperação técnica com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, visando a execução de pesquisas que forneçam subsídios à formulação de uma política migratória nacional. No âmbito do convênio é criada a Comissão Executiva Nacional de Migrações Internas (CENMIG), com participação de técnicos de ambos os ministérios. Intensifica-se o programa de pesquisas sobre migrações internas, dirigidas à exploração, em vários níveis, dos dados censitários e de tabulações especiais a partir da amostra de 25%.

. 1975 - CENMIG elabora o documento *Política de Migrações Internas* (MINTER/SECPLAN, 1975), consolidando o processo de discussão desenvolvido e elaborando proposições substantivas e de articulação institucional.

. 1976 - Inicia-se a implantação do *Sistema de Informações sobre Migrações Internas - SIMI* -, constante da proposta de política. A partir deste ano, sucessivos convênios são firmados com diferentes estados, voltados ao apoio e assistência de migrantes, executados através dos *Centros de Triagem e Encaminhamento de Migrantes - CETREMIS*.

. 1979 - Documento *"Bases para uma Política de Migrações Internas"*, aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento Social e criação do Grupo de Trabalho sobre Migrações Internas, com

representantes de 9 ministérios e sob a coordenação da SECPLAN e do MINTER, responsável pela definição de uma política.

. 1980 - O Conselho de Desenvolvimento Social aprova o "*Programa Nacional de Apoio às Migrações Internas*", retomando integralmente a proposta elaborada pelo Grupo de Trabalho, que por sua vez resgatava todas as principais concepções, princípios e diretrizes constantes do documento "*Política de Migrações Internas*", de 1975.

A partir da formalização do *Programa Nacional de Apoio às Migrações Internas* - PNAMI (MINTER, 1980a), as ações concretas já em andamento vão receber um impulso inicial, para retraírem-se progressivamente frente à falta de recursos e a desarticulação dos grupos técnicos envolvidos. Em 1985 o Programa estará praticamente paralisado.

Cabe mencionar, no entanto, o documento "*Programa de Migrações Internas- Propostas de ação*" (MINTER, 1985), produzido em 1985 pelos técnicos envolvidos com a questão no âmbito do MINTER, última tentativa de dar continuidade à política e aos programas. Se a proposta não teve desdobramento, este documento é valioso por apresentar uma rica avaliação das atividades e concepções do *Programa*, desde seus passos iniciais. Apesar de algumas limitações, este documento constitui uma original contribuição daqueles técnicos, sobretudo quando se considera a tradição administrativa brasileira, em que políticas, planos e programas são iniciados e abandonados sem qualquer processo de avaliação. Por outro lado, fornece ele um roteiro para a descrição

da política migratório do MINTER e para uma reflexão acerca desta experiência.

b) Proposições e Práticas

Apoiado em grupos técnicos altamente qualificados, e referenciado em estudos, pesquisas e discussões que envolveram parcela expressiva da comunidade acadêmico-científica envolvida com a questão das migrações internas e do desenvolvimento urbano e regional, o MINTER foi capaz de gerar um diagnóstico rico, abrangente e integrado da realidade das migrações brasileiras. A partir deste diagnóstico formularam-se alguns princípios e abordagens básicas. Enunciamos, a seguir, sinteticamente, alguns destes princípios e concepções gerais.

1ª) As migrações aparecem como uma das manifestações dos problema mais geral de emprego e renda enfrentado por importante parcelas da população. Isto explica que o objetivo síntese do FNAMI fosse enunciado como sendo a *"melhoria do nível de renda real das camadas populacionais de baixa renda através do aumento das oportunidades sócio-econômicas em espaços diferenciados"*.

2ª) O diagnóstico e objetivo-síntese apontavam, pois, para dois problemas que, embora articulados, guardam uma certa autonomia: i) o sistema econômico não tem sido capaz de gerar, por sua própria dinâmica, oportunidades satisfatórias de emprego e renda para o conjunto da população; ii) as oportunidades

geradas, além de quantitativa e qualitativamente insuficientes, tendem a concentrar-se espacialmente.

3ª) Assim, se alguns movimentos migratórios podem ser tomados como uma adaptação racional da população à forma de distribuição das oportunidades de emprego e renda, em contrapartida, parte expressiva dos migrantes vêm frustrados os objetivos de seus deslocamentos, uma vez que estas oportunidades não são globalmente suficientes. Isto explicaria que, os *"movimentos migratórios operam, muitas vezes, como meros deslocamentos espaciais de pobreza"* (MINTER, 1980b, p. 12) gerando um categoria especial que se poderia chamar - e que de fato foi designada como tal com vista a um apoio específico - de *migrante carente*.

4ª) Por outro lado, mesmo ali e quando o indivíduo ou grupo migrante obtém sucesso e alcança um patamar de integração ao mercado de trabalho e nível de renda adequados, o processo envolve custos individuais e sociais altíssimos.

5ª) Uma política migratória deveria ser capaz, então, de atuar simultaneamente, sobre os chamados *determinantes* das migrações (emprego, renda, desigualdades regionais, degradação das condições de sobrevivência em determinados espaços, em particular no agro), e sobre as *consequências* das migrações, no sentido de *"minimizar os custos sociais ocasionados pela migração à população migrante e potencialmente migrante de baixa renda"* (PNAMI, p. 23) (18).

Em função destes elementos básicos, entendeu-se que a política migratória teria que responder simultaneamente a dois níveis de problemas: aqueles de natureza *estrutural*, associados aos *determinantes das migrações*; aqueles de natureza *conjuntural*, associados às *consequências* das migrações. O escopo e abrangência destas duas vertentes fica claro na síntese abaixo:

1^ª) Ações ao nível dos determinantes da migração.

. descentralização das atividades econômicas, através do redirecionamento dos investimentos públicos, do incentivo a centros urbanos de porte médio, subsídios à localização de atividades industriais fora das Regiões Metropolitanas, etc;

. expansão da fronteira agrícola, através da implantação de modelo simplificado de colonização e apoio a cooperativas de pequenos produtores, ocupação dos cerrados, restrição da pecuária às áreas inadequadas para a agricultura, etc.;

. fixação de mão-de-obra em áreas tradicionais de agricultura, através de uma política fundiária ativa que conduzisse à desapropriação de latifúndios improdutivos, discriminação e alienação de terras públicas, etc;

. apoio ao pequeno produtor, através de incentivos à agricultura para o mercado interno, linhas de crédito e políticas de preço, investimentos de infra-estrutura para irrigação e transporte, etc;

. fixação produtiva de trabalhadores rurais assalariados, através de apoio à sindicalização, aplicação mais estrita da legislação trabalhista (particularmente, no referente a bóias-frias), estímulo a atividades agrícolas com uso intensivo de mão-de-obra, etc;

. políticas ativas de emprego e renda, através de incentivos a empreendimentos com maior capacidade de absorção de mão-de-obra, apoio a pequenas e médias empresas, desenvolvimento de tecnologias modernas compatíveis com utilização intensiva de mão-de-obra, apoio a atividades do setor informal da economia, etc.

2ª) Ações ao nível das consequências da migração

. nas áreas de atração e passagem de migrantes, prestação aos *migrantes carentes e recém chegados* de serviços de apoio e orientação, tais como: alojamento, alimentação, documentação, assistência ambulatorial, orientação quanto a oportunidades de trabalho e recursos para deslocamento a outras localidades (estes serviços deveriam ser prestados pelas unidades do Sub-Programa SAMI - Serviço de Apoio ao Migrante);

. nas áreas de expulsão, oferta de *apoio e mecanismos de subsistência* à população potencialmente migrante, esforços para a identificação de possibilidades de recuperação econômica de áreas estagnadas, serviços de orientação, etc.

Em um terceiro nível, a política do MINTER expressava sua preocupação com a geração de informações e análises sobre os

processos migratórios, através de dois sub-programas: um direcionado ao desenvolvimento de pesquisas e outro, o Sistema de Informação sobre Migrações Internas (SIMI), voltado para a coleta de informações sobre direção, dimensões e características dos fluxos. O SIMI pretendia criar uma rede de coleta que atendesse à necessidade de dados nos períodos intercensitários e permitisse, desta forma, um acompanhamento mais ágil dos fluxos migratórios, apto a subsidiar as ações de governo.

No que se refere aos resultados das ações de natureza *estrutural*, a avaliação produzida no âmbito do próprio MINTER é definitiva: *"na prática nada foi efetivado em relação aos aspectos ditos 'estruturais' do Programa, ficando, prioritariamente, suas atividades reduzidas aos aspectos de apoio ao migrante carente, pesquisas e informações sobre migrações que já vinham sendo desenvolvidas"* (MINTER, 1985, p. 12). Concebidas como diretrizes que deveriam envolver o conjunto da política governamental e engajar múltiplos ministérios e políticas setoriais com implicações sobre os movimentos migratórios, a coordenação das ações estruturais ficou a cargo da Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Descompromisso ou incapacidade da SECPLAN, o fato que é não se implementaram as diretrizes estruturais gerais. Fracassava, desta forma, uma nova tentativa de submeter políticas macroeconômicas e setoriais a critérios resultantes de diagnósticos e proposições emanados de uma área governamental voltada para políticas sociais.

No nível das ações voltadas para *"minimizar os custos sociais ocasionados à população migrante e potencialmente migrante de baixa renda"*, o Sub-Programa SAMI - Serviço de Apoio ao Migrante - vai expandir sua rede nacional, absorvendo os Centros de Triagem e Encaminhamento de Migrantes já existentes e implantando novas unidades de atendimento. Ao final de 1980 havia 85 Unidades, e em 1984 são 99, em praticamente todas as unidades da federação.

A qualidade e eficácia da assistência prestada ao migrante não foi objeto de avaliações abrangentes e qualitativas (19). O documento elaborado no MINTER em 1985 apresenta número expressivo de atendimentos e benefícios concedidos (2,5 milhões de pessoas atendidas entre 1980 e março de 1985), sugerindo que, em algum nível, o papel assistencial destes Centros foi atingido (20). Registre-se, porém, que a redução drástica de recursos e a crescente demanda de recursos associada ao próprio aprofundamento da crise econômica, leva progressivamente à redução dos auxílios e abrangência do SAMI.

O balanço realizado em 1985 é omissivo quanto às ações propugnadas pelo PNAMI em áreas de expulsão, o que leva a crer que a assistência aos migrantes foi prestada apenas nas áreas de recepção e passagem.

O Sub-Programa de Pesquisa, particularmente durante os anos 70, quando recursos financeiros e esforços institucionais lhe foram consistentemente consagrados, permitiu mobilizar de maneira significativa equipes técnicas e acadêmicas. Foi produzido uma respeitável massa de conhecimentos sobre os processos e movimentos

migratórios, em suas múltiplas dimensões (o documento de 85 refere cerca de 60 trabalhos entre 70 e 85, entre relatórios de pesquisa e trabalhos de vários tipos). Destaque-se que este esforço fomentou e alimentou o debate da questão migratória nos mais diferentes fóruns, envolvendo setores normalmente não engajados no debate de políticas governamentais. Em consequência, muitos trabalhos, artigos, e teses universitárias sobre o assunto vieram à luz, embora não contassem com apoio direto do Sub-Programa, o que mostra a capacidade de multiplicação de investimentos nesta área.

Registremos, finalmente, os objetivos e resultados do sub-programa SIMI - Sistema de Informações sobre Migrações Internas. O SIMI, como já indicado, nasceu da preocupação em criar uma base de informação que suprisse os centros formuladores de políticas de informações mais ágeis e rápidas, de maneira a permitir a identificação de problemas emergentes e subsidiar a tomada de decisões. A fonte fundamental de alimentação do Sistema eram questionários aplicados a migrantes em diferentes pontos do país, essencialmente àqueles que se dirigissem a unidades assistenciais do SAKI. Apesar dos quase dois milhões de questionários aplicados entre 1980 e 1985, o SIMI esteve muito longe de seus objetivos. Há praticamente consenso de que seus poucos resultados devem-se essencialmente a que:

1^a) tendo a coleta de informações ficado restrita às instituições assistenciais, as informações obtidas referiam-se a um segmento muito particular dos fluxos migratórios - os *migrantes carentes*;

2ª) a ausência de critérios amostrais confiáveis inviabilizavam a utilização dos dados recolhidos para a projeção dos fluxos, servindo apenas como descritivos dos migrantes que constituíam a clientela das unidades assistenciais.

Some-se a estes problemas de concepção, o fato de que a idéia de uma oferta ágil de informações esbarrava na ausência de uma estrutura capaz de explorar os dados. Gerou-se, desta forma, uma expressiva rede de coleta, com resultados que só tinham alguma representatividade em situações particulares como aquelas em que o posto de coleta SIMI estava em locais de passagem obrigatória de migrantes que se dirigiam a determinado lugar: isto aconteceu na entrada de Rondônia (posto de Vilhena) e no caso de alguns grandes projetos (Camaçari, Itaipu).

c) Aspectos Institucionais

Um dos aspectos mais interessantes dos esforços desenvolvidos a partir do MINTER com vistas a uma intervenção sobre o processo e os fluxos migratórios diz respeito à arquitetura institucional que se foi implantando e formulando ao longo dos anos 70 e que se consolida (enquanto concepção) no FNAMI.

O formato institucional das ações de natureza estrutural estabelecia, como foi assinalado, que a coordenação das ações seria atribuição da Secretaria de Planejamento da Presidência da República. À SECPLAN caberia:

... articular o MINTER e demais ministérios "cujas decisões exerçam influência preponderante sobre a alocação espacial

de recursos industriais" - Indústria e Comércio, Fazenda, Minas e Energia (MINTER, 1980, p. 16);

. articular os Ministérios, órgãos e programas com ação na Amazônia - Agricultura, Previdência e Assistência Social, Saúde, FUNAI, IBDF, BASA, Polamazônia;

. articular, com vistas a intensificar a fixação e proteção de trabalhadores e pequenos produtores rurais, os Ministérios do Interior, da Fazenda, Agricultura, Trabalho, Educação, Saúde e Previdência;

. articular com CNPQ, FINEP, EMBRAPA, BNB, BASA e outros que possam contribuir para o desenvolvimento e adoção de tecnologias apropriadas (MINTER, 1980a, pp. 16-17).

O formato institucional das ações de natureza conjuntural determinava o MINTER como órgão coordenador. A este ministério caberia articular-se com as seguintes agências e órgãos:

. SECPLAN-PR e demais Ministérios da Área Social, particularmente no Programa Nacional dos Centros Sociais Urbanos;

. Ministério do Trabalho, particularmente com o Sistema Nacional de Emprego (SINE), e com o Programa Nacional do Desenvolvimento do Artesanato (PNDA);

. Ministério da Saúde, particularmente com a Fundação Especial de Saúde Pública, a Superintendência de Campanhas de Saúde Pública e o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN);

. LBA, tendo em vista a ação dos CETREMI's;

MEC, na área de programas especiais de educação para a população pobre das áreas urbanas e rurais.

Finalmente, o SIMI deveria articular-se com outros sistemas de informação vinculados à área social, em particular o SINE e a RAIS, ambos do Ministério do Trabalho.

Como se constata, a abordagem global e integrada da questão migratória e a formulação de uma proposta política abrangente envolvia um extraordinário esforço institucional. Pelo menos no papel, estabelecia-se claramente a necessidade de *"buscar uma articulação maior entre as instituições que têm responsabilidades explícitas quanto ao planejamento das atividades econômicas e aquelas voltadas especificamente às migrações internas e redistribuição espacial da população"* (MINTER, 1980a, p. 21) (21).

Registre-se, ainda a respeito da arquitetura institucional, que o PNAMI foi completamente omissos quanto à necessidade de articular outras instâncias do poder público que não a federal (22). Tampouco encontram-se referências a qualquer tipo de associação com dinâmicas e formas de organização emanadas da própria sociedade civil. Embora as pressões por uma certa descentralização e em favor do planejamento participativo já fossem emergentes no final da década de 70, quando se consolidam as proposições presentes no Programa, o fato é que o PNAMI constitui um exemplar a mais das posturas tecnocráticas, racionalistas e centralizadoras que imperaram no período. Se sua preocupação com a questão social o diferencia de outros exemplares da mesma família,

não foi suficiente para que o PNAMI ultrapassasse os limites de um certo racionalismo-tecnocrático esclarecido. O fracasso do PNAMI adverte para as dificuldades em submeter macropolíticas e políticas setoriais às questões sociais, por outro lado, revela a necessidade de romper com o padrão centralista-racionalista-tecnocrático que o inspirou.

4.3.3 - As políticas territoriais

As grandes políticas territoriais desenvolvidas a partir do final dos anos 60 podem ser agrupadas, em três grandes campos: a política de desenvolvimento regional, a política urbana e a política de ocupação de fronteira através da colonização (23).

a) As políticas de desenvolvimento regional(24)

Como já foi referido no início desta seção, desde o final dos anos 60 ocorre uma extraordinária alteração das concepções dominantes acerca da questão regional, cujo modelo anterior estava cristalizado conceitual, política e institucionalmente na SUDENE. No modelo anterior, tratava-se de conceber e implementar políticas que, a partir da identificação das potencialidades e pontos de estrangulamento da economia regional, fossem capazes de dinamizar o desenvolvimento da região atrasada - no caso, o Nordeste. Tratava-se, pois, de abrir o caminho para que o Nordeste, na esteira do Sudeste, e segundo certos modelos cepalinos, deflagrasse ele também seu processo de industrialização e crescimento auto-sustentado (auto-centrado).

Outro era o quadro no início dos 70. A integração dos mercados já havia alcançado as diferentes regiões periféricas, completando-se o processo que Oliveira chamou de *abertura das regiões* (Oliveira, 1981), ultrapassando-se os limites das economias antes estritamente regionais (Guimarães, 1986)

O planejamento territorial integrado vai suplantiar o padrão pelo qual as regiões-problemas eram olhadas a partir das escalas e dinâmicas intra-regionais; agora, multiplicam-se os programas específicos e os pólos, que visam sobretudo as articulações interregionais, a articulação da região com a totalidade nacional (25) .

Apostava-se, assim, pelo menos teoricamente, em que este padrão integrado seria mais eficaz na redução das disparidades regionais, encadeando o conjunto do território à dinâmica de seu centro dinâmico. A redistribuição interregional de população parece ter estado permanentemente em vista, uma vez que as políticas de subsídios e a abertura de novas fronteiras deveria estimular uma reorientação dos fluxos em direção aos novos pólos e às fronteiras em expansão.

Há praticamente consenso entre os analistas de que, apesar de alguns sinais de uma relativa dispersão da atividade industrial, assistiu-se muito mais a uma expansão econômica e territorial do centro hegemônico que propriamente a uma desconcentração. A dispersão, não por acaso, ocorreu de maneira mais expressiva no entorno imediato do SUDESTE, e, mais particularmente, da Região Metropolitana de São Paulo.

Quanto aos grandes projetos de impacto, quando não se transformaram em *catedrais no deserto*, como a Transamazônica, seu potencial indutor e interiorizador do desenvolvimento mostrou-se muito inferior às promessas.

b) A política de ocupação de fronteira através da colonização

A ocupação dos espaços vazios, e a consequente expansão das fronteiras econômicas e demográficas é elemento permanente da história brasileira. Em termos específicos, este processo é assumido explicitamente como objetivo de política de Estado desde os anos 30.

De início esta diretriz respondeu, sobretudo, a preocupações de ordem geopolítica (que, por sinal, nunca desaparecerão). A partir dos anos 50, ela vai assumir progressivamente o papel de alternativa aos projetos e propostas que propugnam uma alteração profunda das estruturas fundiárias. Desta forma, a pressão política sobre a estrutura latifundiária, sobretudo nas regiões mais tradicionais, é tratada como pressão demográfica sobre a base material de recursos; e a ocupação das fronteiras configura-se, cada vez mais, como válvula de escape demográfico e político.

Apesar da tradição de expansão espontânea das fronteiras, e de experiências anteriores de apoio governamental (norte do Paraná e Centro-Oeste), o programa de colonização da década dos 70

"representou o mais importante esforço explícito já feito por um governo brasileiro" nesta direção (Martine, 1989, p. 50).

Como para quase todas as políticas e planos desta época, elaborou-se um projeto complexo e grandioso fundado na *"crença dominante da eficiência do planejamento"* (Idem, ibidem, p. 50). Previu-se, a partir da Transamazônica, assentar 1 milhão de famílias em 10 anos. Passados 3 anos, estavam assentadas 7 mil famílias, e o projeto que prometia *as terras sem homens da Amazônia para os homens sem terra do Nordeste* redireciona os incentivos oficiais para grandes projetos agropecuários.

Substituindo a Transamazônica, Rondônia vai se impor como área de colonização oficial. Mas os resultados não foram nada alentadores: o afluxo de imigrantes ultrapassa largamente as expectativas, e as agências governamentais mostram-se incapazes de receber e assentar os fluxos migratórios que a aceleração da modernização agrícola em outras regiões e campanhas publicitárias mirabolantes contribuíam para engrossar. *"Antes de terminada a década, o Governo procurava conter a avalanche, estabelecendo barreiras nas estradas e desenvolvendo campanhas de desestímulo nas principais áreas de origem"* (Idem, ibidem, p. 50).

Certamente ocorreram assentamentos, fronteiras novas foram ocupadas, mas nada que possa ser considerado como uma ocupação ordenada dos espaços vazios. Grande foi o número de colonos que, após assentados, acabam abandonando os lotes. Os problemas fundiários se agudizam, as questões ambientais se generalizam, populações indígenas são ameaçadas de extinção e

muitos núcleos urbanos passam a conviver com o que parecia ser privilégio das grandes metrópoles: periferização precária, marginalização, etc.

Do ponto de vista da redistribuição da população, pode-se afirmar que as ações governamentais efetivamente induziram fluxos para as regiões fronteiriças. Por outro lado, a fixação de população nestas áreas ficou muitíssimo aquém do que havia sido programado.

c) Política Urbana

A questão urbana propõe, sempre, dois níveis de problemas e, conseqüentemente, duas escalas de intervenção: o nível estritamente intra-urbano (local) e o nível inter-urbano (rede urbana). Desde o final dos anos 60 foi-se impondo a consciência de que ações locais/intraurbanas - provimento de habitação e infraestrutura urbana - deveriam estar enquadradas por uma política urbana abrangente, que articulasse as escalas nacional, regional e local. A proposta de um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, a criação das Regiões Metropolitanas, o surgimento da Comissão Nacional para as Regiões Metropolitanas e a Política Urbana (CNPU, posteriormente Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU), expressam a incorporação também das políticas urbanas às concepções territoriais globais que dominam o período.

Concretamente, além das ações tópicas em termos de infraestrutura e habitação, no mais das vezes resultantes de

pressões locais, a principal formulação de natureza abrangente foi a política de apoio aos centros de porte médio. O objetivo era incentivar o desempenho das funções urbanas de um certo número de cidades médias - potenciais pólos regionais ou sub-regionais - de modo a capacitá-los enquanto suportes das políticas de desconcentração econômica e de instalação de novos pólos de desenvolvimento. Do ponto de vista estritamente populacional, visava-se fortalecer estas cidades na sua função de *diques* (a expressão é de Martine) que retivessem pelo menos parte dos fluxos que demandavam as grandes concentrações metropolitanas.

Se é verdade que algumas cidades-alvo do Programa de Cidades Médias cresceram e se dinamizaram, é bastante difícil afirmar até que ponto isto apenas realizou tendências já presentes, até que ponto se apoiou ou se beneficiou das políticas anti-metropolitanas em voga. De qualquer maneira, é possível afirmar que mesmo estes casos, que poderiam ser citados como sucesso, não foram capazes de alterar substancialmente as tendências históricas de distribuição espacial da população.

4.3.4 - Políticas (territoriais e migratórias) implícitas

A organização territorial e os fluxos migratórios não são resultantes exclusivos e diretos das políticas governamentais - ao contrário, estas políticas atuam num contexto determinado por padrões e tendências estruturais que decorrem do modelo de desenvolvimento.

No que se refere às intervenções estatais as políticas implícitas quase sempre geram efeitos cuja significado migratório e territorial é muito mais expressivo que aqueles resultantes das políticas explicitamente migratórias e territoriais. As duas passagens abaixo reproduzidas sintetizam a opinião de boa parte dos especialistas, no que se refere à questão migratória e à questão regional:

"Conquanto exista grande preocupação com os problemas relacionados com a migração, há pouco conhecimento de quanto toda uma gama de políticas e de programas acha-se de fato relacionado com o fenômeno. Ocorre, em muitos casos, que programas cujos objetivos específicos são a migração, não apresentam alcance suficiente de modo a se tornarem efetivos, enquanto se formulam por outro lado, sem maiores preocupações, políticas que apresentam efeitos indiretos sobre a distribuição da população" (West, 1980, p. 294).

"como as políticas macroeconômicas e setoriais não são neutras em termos de seus impactos espaciais, acredita-se que os seus efeitos regionais implícitos possam predominar sobre os efeitos das políticas explícitas de crescimento regional, agravando, eventualmente, a questão dos desequilíbrios de desenvolvimento no espaço" (Haddad, 1989, p. 77).

A consciência generalizada acerca da não neutralidade das macropolíticas e das políticas setoriais seria suficiente para justificar que determinados processos decisórios fossem submetidos a algum tipo de endosso por aqueles setores governamentais comprometidos direta e explicitamente com as questões territoriais e migratórias. Certamente isto não tem ocorrido.

Os anos 70 fornecem excelente ilustração para os argumentos aqui alinhados. Assim, por exemplo, as políticas agrícola e fundiária, que sustentaram e favoreceram um processo de expulsão da mão-de-obra do campo e de concentração de terras,

contribuindo para intensificar os fluxos migratórios oriundos dos campos (fluxos rural-rural e fluxos rural-urbano). Também as políticas industriais, que suportaram e estimularam investimentos industriais que reafirmavam e fortaleciam a centralização industrial no Sudeste, e, em particular, em São Paulo.

Herecem menção igualmente os grandes projetos de investimentos (pólos minero-metalúrgicos, grandes aproveitamentos hidrelétricos, etc), que prometiam difundir e internalizar o progresso sócio-econômico. Quase sempre geraram verdadeiros enclaves. Por um lado produziram intensa mobilização de população para a implantação de grandes obras civis, mas sua incapacidade de gerar dinâmicas locais/regionais impôs a desmobilização ou a simples multiplicação de aglomerados com problemas até então conhecidos apenas nas grandes metrópoles.

As intenções expressas no PNAMI, de subordinar - ou, pelo menos, associar - as políticas implícitas às políticas territoriais e migratórias não se concretizaram.

4.4 - Balanço geral

Sob os mais variados enfoques já se fizeram avaliações da experiência recente de planejamento e ação governamental, particularmente para o período aqui examinado, em que o Estado central brasileiro concentrou extraordinários instrumentos de intervenção sobre os mais diversos aspectos da vida econômica, social e política da nação. Praticamente já se disse tudo sobre a dívida social e as disparidades sócio-regionais agudizadas neste período. Restringindo nossa avaliação aos aspectos relevantes para uma reflexão sobre política migratória, é possível selecionar alguns elementos.

(*) As políticas implícitas dominaram as políticas explícitas. Se as explícitas enunciavam objetivos e, em alguns casos, chegavam a mobilizar recursos e outros meios para o atingimento de seus objetivos, seu impacto foi mais que contrabalanceado pelas políticas macroeconômicas e setoriais nacionais. Isto configurou uma paradoxal situação: enquanto as *"as várias tentativas de políticas explícitas favoreceram sistematicamente a descentralização, a interiorização ou a redução dos fluxos migratórios ... as políticas implícitas fortaleceram, de maneira invariável, a tendência à centralização e à concentração"* (Martine, 1989, p. 55).

Martine atribui o paradoxo ao fato de que as políticas implícitas expressavam interesses precisos e, conseqüentemente,

contavam com o apoio de grupos de pressão eficazes, tanto mais que representativos das elites empresariais. Quanto às políticas regionais, embora contassem com o apoio das elites regionais, seus objetivos se resumiam em capturar os benefícios das políticas de subsídios.

2ª) Dirigindo a atenção mais especificamente para as políticas territoriais e migratórias, o que salta à vista é sua perspectiva racionalista-tecnocrática. É extraordinária a pretensão de poder controlar as múltiplas variáveis que intervêm nas dinâmicas migratórias e territoriais e manipulá-las de modo a implantar um determinado modelo territorial.

A pretensão tecnocrática-racionalista se faz presente igualmente na convicção, nunca muito justificada, de que determinados padrões territoriais são mais justos ou eficientes que outros. Estas convicções pareciam conferir aos planejadores o legítimo direito de, num certo sentido, dizer às pessoas onde deveriam ficar, ou para onde deveriam ir.

3ª) Esta pretensão parece tanto maior quanto mais se tenha em vista a impermeabilidade dos planos territoriais a um efetivo debate com o conjunto da sociedade. O que remete a uma outra característica das políticas aqui analisadas: seu caráter centralista e autoritário.

É o que ficou absolutamente claro no exame do formato político-institucional das políticas migratórias do MINTER, examinadas com um pouco mais de detalhe. Viu-se que as articulações

eram sempre de natureza horizontal - entre agências governamentais, e mais especificamente, entre agências do governo federal.

Mesmo se, em alguns casos, como para o SAMI, governos estaduais e locais são envolvidos, isto é fruto de uma lógica estritamente instrumental-operativa. As articulações verticais com outros níveis de governo não constituíram um elemento orgânico na concepção destas políticas.

4^a) Se a lógica centralista que permeia o projeto racionalista-tecnocrático bloqueia articulações verticais com outros níveis de governo, é praticamente nula a presença de representações da sociedade civil na formulação e implantação da política. Assim, por exemplo, se a reforma agrária, ao nível dos determinantes das migrações, é posta enquanto uma das necessidades da ação, não se conhece nenhum esforço de articulação com setores e movimentos sociais comprometidos com a reforma agrária. Não surpreende, pois, que estas políticas não tenham sido capazes de contar com o apoio de grupos de pressão eficazes. Nem as agências governamentais responsáveis pelas políticas territoriais e migratórias, nem os grupos técnicos que nestas se engajaram, foram capazes de buscar uma articulação política que viabilizasse um ação ativa frente a outros grupos de pressão atuantes no âmbito das políticas implícitas.

O balanço geral é, portanto, bastante negativo. Ele aponta, entretanto, para um amplo conjunto de questões que devem ser adequadamente equacionadas e enfrentadas para que se leve

adiante esforços consistentes no sentido de reeditar políticas públicas de natureza social voltadas para a questão migratória.

V — PRINCÍPIOS E BASES PARA UMA POLÍTICA
DE MIGRAÇÕES INTERNAS — PROPOSTA DE UM
ROTEIRO

5.1 - Introdução

Neste capítulo final pretende-se reunir subsídios à formulação de uma política pública que tenha como foco e alvo os processos sociais perversos associados aos fluxos migratórios.

Como vimos, a própria noção de migração é objeto de não poucas controvérsias. Quando se passa ao âmbito da política migratória, é bastante complexa a delimitação de um campo específico de ação, em decorrência da multiplicidade de interações entre as dimensões demográficas, territoriais, sociais, econômicas, político-institucionais.

Em relação direta com o acima enunciado, difícil destacar a questão migratória, e, conseqüentemente, a elaboração e execução de uma política governamental nesta área, sem enfrentar simultaneamente a questão dos sujeitos políticos, isto é, dos atores sociais aptos a assumirem esta política como sua bandeira. O que remete, igualmente: i) ao formato institucional e às relações entre diferentes escalas de intervenção e níveis de governo envolvidos; ii) à relação com a sociedade.

Por outro lado, as tendências migratórias e o consenso relativamente consolidado quanto aos efeitos perversos e aos altíssimos custos sociais envolvidos com os processos e fluxos migratórios, desafiam os mais variados agentes políticos e institucionais a se posicionarem diante do processo migratório em

seu conjunto e das múltiplas e facetadas manifestações fenomênicas deste processo.

A migração, as multidões de migrantes empurrados de um lado para outro, manifestação particular de uma questão social que não escolhe lugar privilegiado para se fazer presente, constituem um grande desafio. Se não é fácil enfrentá-lo, não há como escapar dele: a questão migratória desafia a sociedade brasileira, e neste sentido desafia aqueles que assumem responsabilidades com a proposição e implementação de ações comprometidas com uma transformação de lógicas e estruturas sócio-econômicas perversas.

Não seria impossível, mas certamente seria pretencioso e inócuo, apresentar uma proposta acabada de política migratória. Na melhor das hipóteses, ter-se-ia uma simples reedição, anacrônica, do tecnocratismo esclarecido que predominou em certos segmentos do aparelho de estado nos anos 70 e 80. Na pior das hipóteses, seria mero expediente para difundir a ilusão de que já se dispõe das convicções e dos instrumentos para enfrentar a questão - o que está longe de ser verdade.

O objetivo é mais modesto. Busca-se sugerir um conjunto de princípios gerais e um roteiro de questões que possam sustentar um esforço sistemático - necessariamente de longo fôlego - na direção de políticas públicas na área de migrações internas. Um primeiro passo, pois.

5.2 - Princípios gerais

A abordagem das migrações enquanto campo e objeto de políticas públicas supõe a formulação de um conjunto de princípios gerais que balizem e orientem tanto a concepção de diretrizes estratégicas, quanto a elaboração de proposições táticas e a construção de instrumentos e formatos institucionais operativos.

A formulação sintética dos princípios gerais permite resgatar a problemática migratória enquanto expressão e convergência de uma certa número de outras questões: a construção da cidadania, a questão social, a questão territorial, a questão nacional.

5.2.1 - Migração e construção da cidadania

O direito de ir e vir, princípio constitutivo da própria noção contemporânea de liberdade, é inerente à noção de cidadania. O exercício pleno deste direito está absolutamente comprometido quando as condições básicas da existência, presentes em determinadas partes do território, estão ausentes em outras. Em circunstâncias como estas, a migração aparece como um constrangimento ao deslocamento - como êxodo forçado - e não como exercício da liberdade. Quem está obrigado a migrar, não é livre para escolher.

Em outros termos, enquanto permanecerem expressivas disparidades que discriminam determinados indivíduos ou grupos pelo simples fato de estarem localizados em tal ou qual parcela do território, a construção da cidadania está incompleta.

Não se tire deste princípio geral a idéia de que se está propondo o espaço absolutamente homogêneo, indiferenciado - utopia ou modelo teórico abstrato e inatingível. Trata-se simplesmente de trabalhar com a idéia de que a generalização espacial, não discriminatória, de serviços e equipamentos mínimos deve estar assegurada. Moradia e saneamento, acesso a educação e atendimento médico básicos, eis elementos de uma infra-estrutura social elementar a serem considerados.

Uma segunda dimensão que associa a migração à cidadania é aquela que remete a outros mecanismos discriminatórios: a discriminação a que são submetidos os migrantes ao longo do território, particularmente nas formas de sua inserção no mercado de trabalho. Referimo-nos aqui às formas extremas de aliciamento e trabalho forçado que ainda persistem, utilizando sempre trabalhadores migrantes. Referimo-nos, igualmente, a outras formas, menos aberrantes, que empurram os migrantes para a condição de trabalhadores de segunda categoria, aproveitando e rentabilizando algumas de suas características: falta de organização, falta de consciência de direitos cidadãos e trabalhistas, desconhecimento das condições do mercado de trabalho, etc.

Em síntese: postular a questão migratória enquanto questão associada à construção da cidadania significa introduzir na

agenda políticas voltadas para a eliminação das diferentes formas de discriminação, seja na distribuição espacial de equipamentos sociais básicos, seja na inserção de migrantes nos mercados de trabalho.

5.2.2 - Migração, questão social e questão urbana

A migração constitui, na forma e dimensão que assume em nosso país, uma faceta - a mais - da questão social: pela dimensão dos fluxos, pelos custos impostos a grandes parcelas da população obrigadas a deslocarem-se em condições de carência.

Para os migrantes, às carências materiais partilhadas por grandes massas da população, somam-se dificuldades particulares que se manifestam através da ruptura de laços familiares e destruição de raízes sócio-culturais, do contacto muitas vezes traumático com novos códigos de comunicação inter-pessoal e profissional.

Em segundo lugar, a própria existência de número cada vez mais expressivo de pessoas constrangidas a circular em no território sugere que muitas das políticas sociais tradicionais - que apesar de suas limitações, sempre redundam, mesmo que minimamente, em uma suplementação ou compensação a situações agudas de carência e miserabilidade - acabam por deixar de fora os migrantes. Com efeito, estas políticas acionam, quase sempre, bases territoriais fixas e supõem, por conseguinte, que a *cliente* esteja referenciada e inserida em determinados espaços sócio-territoriais determinados - município, bairro, localidades, etc. Obrigados a circular (muitos deles, incessantemente), destituídos de laços e

inserções mais ou menos estáveis, os migrantes tendem a ficar excluídos do acesso a vários programas assistenciais de suplementação e compensação.

Finalmente, a questão migratória remete diretamente à questão da pobreza urbana. A dimensão e direção dos fluxos migratórios, a crescente concentração da população nas cidades, e nas grandes cidades, exige uma percepção de que a questão migratória está indissociavelmente ligada à questão social urbana. A recusa de um senso-comum fácil que aponta as migrações e os migrantes como responsáveis pelas manifestações mais agudas e perversas da pobreza urbana - favelização, marginalização, violência - deve ser acompanhada de clara opção por pensar e atuar sobre as questões migratória e urbana como variáveis indissociáveis de qualquer esforço sério para o equacionamento e enfrentamento da questão social brasileira.

3.2.3 - Migração e questão territorial

As migrações remetem direta e imediatamente à organização territorial. A perspectiva tecnocrática-racionalista vigente nos 70 viu nesta relação uma espécie de autorização, ou justificativa, para que se elaborasse, dentro dos escritórios da administração central, um modelo territorial ideal. A recusa desta perspectiva não pode implicar, no entanto, no desconhecimento da dimensão territorial - tanto mais que emergem hoje novos e candentes problemas associados a uma crescente consciência social acerca

estrutura geram emprego e consequentemente renda, etc. salários indiretos apaziguam as perversidades produzidas eventualmente pelo livre jogo das forças de mercado. Para certas correntes de pensamento, cada vez mais hegemônicas, é o próprio mercado que, devidamente estimulado, deve, em última instância, gerar renda, emprego, bens e serviços, inclusive de uso coletivo⁽²¹⁾.

Não se trata aqui, portanto, de rever ou apreciar as lógicas internas de cada uma destas linhas de argumentação, mas, tão somente de se examinar à luz do arcabouço analítico desenvolvido nas seções precedentes, a eficácia das modalidades de intervenção arroladas acima.

Importa, notar de início, que tal eficácia não será a mesma para "pobres" localizados em diferentes assentamentos intra-urbanos.

Assim, para a população residente nos loteamentos de periferia da cidade, um adicional de renda ou mesmo a possibilidade de adquirir materiais de construção a preços subsidiados poderá redundar na (auto) produção de habitações, de melhor qualidade e mais baratas do que as promovidas nos programas oficiais⁽²²⁾. Por outro lado, os elevados custos de urbanização, inclusive por razões topográficas, dificilmente poderiam ser arcados pela população residente em certas favelas. Do mesmo modo, a possibilidade de se manter próximo ao local de trabalho e/ou oportunidades de emprego pode se apresentar como mais interessante do que um adicional de renda para a população de hoje habita em certas favelas e/ou cortiços de áreas centrais.

No limite, pode-se afirmar que, quanto mais se aproxima de cada comunidade urbana de baixa renda mais se evidencia suas especificidades, e, consequentemente, as prioridades estabelecidas pelos moradores quanto as suas necessidades de auto-promoção.

Daí se conclui que a mediação espacial (intra-urbana) nos termos em que vem sendo argumentado neste texto, não deve ser, em absoluto, neutra em relação a eficácia de tais políticas em atingir seus objetivos.

O exercício que será apresentado a seguir deve ser entendido tão somente como um "experimento de laboratório" destinado a observação de certas relações de causa e efeito, em seu estado, por assim dizer, puro. Isto porque, nele se abstrai possíveis particularidades do contexto político, social, institucional, econômico, cultural etc, sobre a formulação e implementação das políticas estilizadas, em questão. Simplifica-se igualmente, a natureza específica e o formato concreto que as mesmas podem assumir.

Serão considerados somente as duas primeiras modalidades de política, listadas mais acima, uma vez que a terceira, de caráter marcadamente assistencialista, não apresenta maiores implicações para o processo de estruturação interna da cidade.

6.1 Políticas de renda

Abstraído-se as dificuldades eventuais de identificação da população (famílias, indivíduos) credenciados, a receber um adicional de renda correspondente ou proporcional⁽²³⁾ ao hiato em relação a linha de pobreza, uma primeira dificuldade emerge na determinação desta própria linha de pobreza. O problema aqui não é tanto o de se estabelecer o nível adequado (por exemplo em salários mínimos) mas sobretudo, de se eliminar, ou ao menos se atentar para possíveis inequidades entre grupos sociais, decorrentes das variações espaciais no estabelecimento de linhas de pobreza. Entre áreas metropolitanas, conforme estimado por Rocha e Tolosa (1989, op. cit) tais níveis oscilam entre .43 e .75 SM em 1981 ou .48 e .81 SM em 1986, tomando-se em conta as diferenças nos hábitos alimentares e nos preços relativos dos itens incluídos na cesta definida para cada região metropolitana. Ora, é sabido que mesmo internamente nas metrópoles, estas diferenças de preços também não são desprezíveis⁽²⁴⁾. Parte destas diferenças são absorvidas nos preços dos imóveis através do processo descrito mais acima. Daí que uma parcela deste adicional de renda será transferido para os proprietários imobiliários.

A este efeito, acrescenta-se agora o decorrente da propensão em dispendar parte do orçamento familiar em habitação. A parcela adicional da renda recebida pelas famílias situadas abaixo da linha de pobreza que será efetivamente alocada em habitação dependerá é claro, de contingências como as apontadas acima (em relação, por exemplo, a alimentação), e outras que de acordo com o tipo de assentamento, dependem diretamente das condições de habitação⁽²⁵⁾.

Mesmo que nem todo este adicional seja alocado em habitação, intui-se que ao menos uma parcela dele será utilizada na disputa por melhores localizações na cidade.

Nos termos da discussão apresentada na seção 3 acima, esta hipótese implicaria, ceteris paribus, numa maior mobilidade das famílias⁽²⁶⁾ entre os assentamentos tidos como de "baixa renda", "marginais" ou "residuais". Na impossibilidade de se adensar ainda mais os assentamentos relativamente mais desejados (melhor "mix" de atributos) esta pressão provocará elevação dos preços imobiliários. Quanto aos assentamentos menos valorizados a expectativa é a de maior diferenciação entre eles, com a desvalorização relativamente maior dos menos valorizados, conforme diagrama abaixo.

Assim, a transferência desta parcela adicional de renda a proprietários imobiliários (área A do diagrama acima) será parcialmente neutralizada pela desvalorização relativa das áreas menos desejáveis (ref. área B).

Vale dizer, os efeitos esperados não são neutros em relação às desigualdades internas ao segmento da população situada abaixo da linha de pobreza. Como, e pelas razões já expostas, é possível encontrar famílias pobres nos assentamentos não inteiramente pauperizados, é possível vislumbrar situações em que as mesmas, forçadas a rever seus dispêndios orçamentários, tivessem de sacrificar a alimentação para fazer frente à súbita elevação do

dos meios e modos de ocupação do território e utilização de recursos naturais.

Tomada na sua dimensão territorial as migrações remetem, de um lado, à reprodução - e ampliação - das disparidades regionais, cuja redução é explicitamente estabelecida pela Constituição como um dos objetivos fundamentais da nação (Título I - Dos Princípios Fundamentais, art. 3^a).

De outro lado, é necessário evidenciar que a questão ambiental pode e deve ser articulada numa visão global que considere as relações entre população e território. Deste ponto de vista, seria incorrer em grave equívoco restringir os planos nacionais e regionais de ordenação do território determinados pela Constituição (Constituição, Capítulo II - Da União, art. 21^a) a uma perspectiva meramente ecológica, ou econômico-ecológica.

Ainda do ponto de vista territorial, há que considerar que as migrações envolvem, necessariamente, as diferentes jurisdições territoriais que constituem o esqueleto político-institucional-territorial da nação. Quando determinados municípios constroem verdadeiras barreiras à entrada de migrantes, empurrando-os para outros municípios - limítrofes ou distantes -, quando determinados estados pensam poder enfrentar a questão migratória através de uma prática que poderíamos chamar de defensiva-restritiva, estão elaborando uma falsa solução.

A consciência da questão migratória enquanto questão territorial implica, pois, igualmente, a necessidade de um

tratamento solidário e negociado envolvendo os diferentes níveis territoriais (união, estados, municípios).

5.2.4 - Migração e questão nacional

Seria suficiente adicionar as múltiplas tarefas de construção da cidadania, à questão social; à questão urbana e à questão territorial para concluir que a questão migratória tem dimensão estratégica do ponto de vista nacional. É possível, no entanto, ir além e chamar atenção para alguns outros elementos.

Pela complexidade, pela multiplicidade de grupos sociais e interesses envolvidos, pela necessária interação de diferenciados níveis e áreas do poder público, a questão migratória não se conforma a enfoques segmentados, fragmentados ou setorializados. Seu equacionamento exige a mobilização de vontade política e de sujeitos políticos que sustentem sua colocação na pauta das grandes questões nacionais.

A explicitação clara da questão migratória nesta pauta não é neutra: ela expressa a decisão de, efetivamente, submeter, em algum nível, macropolíticas e políticas setoriais a considerações de ordem social e territorial. Trata-se, em termos simples, de inverter a relação tradicional entre políticas implícitas e explícitas.

Problema nacional, a questão migratória se coloca imediatamente como questão política: não basta ter vontade política; é necessário identificar e promover alianças com governos

estaduais e municipais, e com grupos e segmentos da sociedade civil, que podem transformar esta vontade em práticas e ações concretas. Somente assim a crítica ao padrão centralista-racionalista-tecnocrático poderá se projetar em novos modelos de ação no âmbito dos quais o social, e o migratório em particular, não fiquem confinados à esfera das ações compensatórias - necessárias, porém largamente insuficientes.

5.3 - Níveis e escalas de ação - um roteiro

Nesta seção busca-se propor um modelo de ação capaz de orientar iniciativas em termos de uma política migratória, consideradas as suas múltiplas facetas. Compreendendo a diversidade das ações necessárias, buscou-se definir 3 níveis e um conjunto de ações complementares, que devem ser tomados, por ora, como indicativos de linhas ainda gerais, a serem desenvolvidas e detalhadas.

5.3.1 - Nível I

a) Caracterização geral

O Nível I envolve ações de natureza essencialmente tópica, voltadas para a minimização dos custos sociais da migração, raras vezes contabilizáveis, assumidos pelos próprios migrantes. De modo mais geral, contempla a busca da redução das penalizações que a condição migratória impõe aos migrantes, seja na trajetória migratória, seja nos processos de inserção no mercado de trabalho.

b) Natureza das ações

As ações desenvolvem-se essencialmente no sentido da prestação de assistência social, seja nas áreas tradicionais de expulsão, seja em pontos estratégicos das trajetórias mais

percorridas, seja nas áreas de recepção. Importante destacar, igualmente, situações agudas localizadas em espaços relativamente curtos de tempo, como aquelas que acompanham a implantação de grandes projetos e que acarretam grandes deslocamentos migratórios (26).

c) Escala

A escala destas ações, por sua natureza, é essencialmente local/municipal. Em alguns casos, seja em situações tipificadas como de conurbação, seja de grandes projetos atingindo simultaneamente vários municípios, a escala intermunicipal revelar-se-á adequada. Nesta segunda escala - intermunicipal - será possível, igualmente, associar esforços no sentido de equacionar e superar as posturas restritivas-defensivas que *empurram* adiante os migrantes e os problemas a eles associados.

d) Temporalidade

Embora de caráter permanente, estas ações, pelo seu escopo e objetivo, são concebidas e executadas em curto prazo.

e) Formato Institucional

Pela sua temporalidade, escala e natureza, as ações do Nível I devem ser executadas pelos poderes e associações locais. A partir de órgãos coordenadores em escala estadual, caberá a SENPRDS/MAS conceber e implantar um formato que viabilize as articulações institucionais verticais (Governo Federal - Governos

Estaduais - Governos Municipais - Associações e organizações locais)

f) Comentários

Em certa medida, o Nível I retoma as ações definidas, à época do MINTER, pelo Sub-Programa Serviço de Apoio ao Migrante - SAMI - e seus Centros de Triagem e Encaminhamento. A implementação destas ações pressupõe, pois, um exame mais detalhado da experiência dos CETREMIs, exame que não foi objeto deste relatório.

5.3.2 - Nível II

a) Caracterização geral

O Nível II envolve iniciativas e programas de promoção social e desenvolvimento local/sub-regional, voltadas para a democratização do acesso a equipamentos sociais básicos e a esforços localizados de geração de emprego/renda. Neste sentido, ela associa ações vinculadas à eliminação das disparidades espaciais na prestação de serviços públicos básicos e ações de desenvolvimento local e comunitário.

b) Natureza das ações

As ações de promoção social e desenvolvimento local são de natureza essencialmente compensatória. Certamente não são capazes de inverter ou reduzir substancialmente os fluxos, mas têm maior abrangência que as ações estritamente assistenciais. Por esta

razão, em algumas situações podem engendrar mecanismos defensivos que relativizem, para certos segmentos, a compulsão à migração.

Em outro nível, apesar de limitados, os programas de desenvolvimento local e comunitário podem funcionar como um apoio local àqueles grupos ou parcelas da população que não acompanham o êxodo.

c) Escala

Embora a escala local/municipal predomine com vistas a programas de promoção social, ações de desenvolvimento mais articuladas podem sugerir como mais adequada a escala inter-municipal/sub-regional. Também do ponto de vista da alocação de recursos para o provimento de serviços básicos, a escala sub-regional impõe-se em muitas casos.

d) Formato Institucional

No Nível II, o formato institucional é um pouco mais complexo. De um lado, ele continua exigindo as articulações verticais, em direção aos poderes e associações locais. De outro lado, a alocação de equipamentos para provimento de serviços básicos e, sobretudo, programas de desenvolvimento local supõem uma maior articulação inter-municipal.

No nível federal, por seu lado, a SENPROS/MAS deve transpor seus próprios muros. No âmbito do próprio MAS, articular estreitamente os diferentes programas voltados à promoção social (Artesanato, por exemplo) e, sobretudo, articular a SENPROS com as

Secretarias de Habitação e Saneamento, de modo a embutir a questão migratória nas decisões referentes à alocação de recursos para a provisão de equipamentos e infra-estrutura básica. Esta atuação conjunta das três secretarias expressa, concretamente, a consciência de que a questão migratória é uma questão urbana.

Outras agências federais devem ser buscadas, particularmente a Secretaria Especial de Desenvolvimento Regional, cujos projetos e programas de desenvolvimento regional e sub-regional deveriam ser concebidos e implementados em estreita associação com as iniciativas do MAS neste Nível II.

e) Temporalidade

As ações neste nível, embora alguns de seus resultados possam fazer-se sentir imediatamente a nível local, projetam uma temporalidade sobretudo de médio prazo.

f) Comentários

Este Nível II contempla ações de desenvolvimento comunitário e local, cuja experiência anterior não é desprezível. Neste sentido, seria importante resgatar e avaliar os esforços desenvolvidos nesta direção, de modo a evitar erros já largamente detectados na concepção e implantação de programas deste tipo.

5.3.3 - Nível III

a) Caracterização geral

O Nível III envolve as macro-políticas nacionais e as políticas setoriais que, direta ou indiretamente, implicam no direcionamento dos fluxos e na distribuição espacial das populações. Sua formulação e implementação supõe a decisão política de situar a questão social, e através dela a questão migratória, no âmbito das decisões de natureza estratégica. Ele supõe a decisão política de submeter as macro-decisões e as grandes políticas setoriais a uma avaliação que ultrapasse as lógicas estritamente econômico-financeiras ou estreitamente setorializadas.

Neste nível, a questão social é assumida em sua dimensão estratégica. Para afirmar-se no âmbito intragovernamental, invoca a legitimidade conferida pelo dispositivo constitucional que define erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais como objetivo fundamental da República.

b) Natureza das ações

As ações definidas neste nível se constroem na convergência das políticas setoriais de natureza econômica (agricultura, indústria, infraestrutura), das políticas setoriais de natureza mais estritamente social (educação, saúde, trabalho, seguridade social) e das políticas setoriais de natureza mais imediatamente territorial (desenvolvimento urbano, desenvolvimento regional, meio-ambiente). Encontra seu lugar, portanto, no âmbito

dos grandes planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social (Constituição, Cap. II - Da União, art. 21), que por seu caráter, devem ser compatíveis com os objetivos fundamentais permanentes da nação.

c) Escala

Evidentemente, a escala definida por este Nível III é a escala nacional. Não se entenda por escala nacional que a concepção e planejamento de ações compatíveis a este nível se esgotam no Governo Federal. A definição de uma escala nacional deve ser acompanhada de uma superação dos pressupostos centralistas-tecnocráticos-racionalistas autoritários que identificavam o nacional ao Governo Federal.

d) Temporalidade

Neste nível estão em foco processos e tendências que se afirmam, e podem ser alteradas, apenas no médio e, sobretudo, no longo prazo.

e) Formato institucional

É evidente que as articulações horizontais ao nível do poder federal ocupam o centro da arquitetura institucional neste Nível III. Nesta direção, mais além das agências explicitamente envolvidas com o territorial (políticas urbanas, regionais, ambientais), são os vários ministérios setoriais que devem internalizar a questão social, e em particular a questão

migratória, no seu processo de planejamento, decisão e intervenção. A obrigatoriedade constitucional de elaboração de planos nacionais e regionais oferece um espaço importante de articulação, a ser desdobrado em programas e ações específicas.

Estas considerações sugerem que o MAS, enquanto órgão de governo direta e imediatamente comprometido com as questões social, urbana e migratória, deveria assumir a iniciativa e partilhar a coordenação com aquelas agências engajadas diretamente com a questão territorial. A elaboração de um plano de ordenamento territorial poderia constituir momento privilegiado de associação entre o MAS, a SDR e a SEMA.

Ao lado de uma necessária e complexa articulação horizontal no âmbito federal, o Nível III exige igualmente um esforço de conjugação e negociação com outras instâncias de governo, destacando-se aqui o nível estadual. A opção descentralizadora que emana do marco constitucional vigente impõe um novo lugar e um novo peso para a participação dos Estados no estabelecimento de grandes estratégias e políticas nacionais. A elaboração de um plano de ordenamento territorial, por exemplo, não será mais que um exercício diletante se não envolver e comprometer também os governos estaduais, bem como se não se desdobrar em negociações com estas instâncias com vistas à implementação de meios e instrumentos.

Finalmente, o III Nível impõe, por sua própria natureza, o envolvimento, nos níveis federal, regional, estadual e, em alguns casos, local, das múltiplas formas de representação da sociedade,

desde aquelas coaguladas pelos poderes legislativos, até aquelas que organizam e expressam os interesses múltiplos da sociedade civil, particularmente dos segmentos sociais mais duramente atingidos pelos efeitos perversos dos processos migratórios.

f) Observações

É fundamental compreender que o formato político-institucional pressupõe relações francas e abertas com os múltiplos interlocutores - institucionais ou não, governamentais e não-governamentais - capazes de criar o sujeito político de um esforço de subordinação das macropolíticas e das políticas setoriais às exigências impostas pela gravidade das questões social e migratória.

Por outro lado, não se deve perder de vista que, em muitos casos, ações dos Níveis II e III podem ser objeto de negociação com agências voltadas para políticas setoriais com efeitos particularmente relevantes ao nível sócio-territorial. Como exemplo, pode-se citar a necessidade de responsabilizar conjuntamente MAS, SDR, SEMA (bem como órgãos correspondente nos níveis estadual e local) e Empresas do Setor Elétrico no equacionamento das questões migratórias associadas à implantação de grandes aproveitamentos hidrelétricos.

5.3.4 - Ações complementares

A formulação e implantação de uma política ampla que equacione e enfrente a questão migratória a partir de um ótica

social envolve um esforço permanente que, ultrapassando a esfera da SENPROS e do MAS, deve buscar envolver outras agências do governo federal, os governos estaduais e municipais, e diferentes formas de organização presentes na sociedade civil (organizações não-governamentais).

Algumas iniciativas complementares podem conferir maior consistência e eficácia ao conjunto da política.

a) Produção e difusão de informação

É tradicional, entre nós, indicar a carência de dados e informações precisas que possam subsidiar a formulação de políticas. Embora o dia-a-dia nos ensine que os processos decisórios não costumam acionar uma massa de dados muito expressiva, o fato é que muitas vezes inexistem dados confiáveis capazes de gerar informações qualitativas relevantes.

No que se refere especificamente à questão migratória, o adiamento do Recenseamento representou um duro golpe. De qualquer maneira, dentro de algum tempo estarão disponíveis os primeiros resultados do recenseamento de 1991. Seria importante, desde já, conceber um projeto de exploração e análise das informações censitárias. Para tanto, a SENPROS/MAS poderia buscar, através de acordos de cooperação, uma articulação com o IBGE e outras agências governamentais de nível federal ou estadual (Fundação SEADE, por exemplo), a fim de coordenar esforços nesta direção. Não se deve negligenciar, neste terreno, a contribuição que podem fornecer entidades científicas e centros universitários que tradicionalmente

trabalham na área de estudos migratórios (A Associação Brasileira de Estudos Populacionais é um bom exemplo).

Tão importante quanto a coleta e organização da informação é sua difusão. A divulgação da informação, mais além de ser uma imposição da ordem democrática, contribui para despertar e mobilizar outros agentes e possíveis interlocutores de uma política migratória.

b) Elaboração de estudos

Ainda enquanto ação complementar, é possível formular e desenvolver alguns estudos que permitam balizar a elaboração, implantação e avaliação de políticas públicas na área de migrações internas. Se estudos sobre os processos migratórios podem sempre aprofundar e ampliar o conhecimento disponível, a principal lacuna talvez decorra da enorme carência de trabalhos cuja atenção tenha sido focalizada na avaliação dos impactos migratórios de diferentes políticas, explícitas ou implícitas. Estudos desta natureza poderiam fornecer elementos que auxiliariam uma interlocução com outras agências governamentais e o progressivo estabelecimento de critérios de avaliação de políticas setoriais à luz da questão social e migratória.

5.4 - Síntese e observações finais

A complexidade da questão migratória e as dificuldades daí decorrentes para formular políticas públicas capazes de enquadrar e direcionar a ação governamental nesta área não são insuperáveis. É possível formular objetivos, prever ações, definir formatos institucionais e projetar temporalidades que constituem um modelo de ação coerente e compatível com os objetivos expressos na Constituição Federal.

A experiência anterior e o próprio modelo aqui proposto, no entanto, advertem para o fato inegável de que o equacionamento e enfrentamento da questão migratória enquanto questão social supõe uma decisão política, ou melhor, supõe a colocação dos meios e modos de ação nos marcos de uma verdadeira política de governo. Nem o MAS sozinho, menos ainda a SENPROS, encontram-se em condições de formular e implementar uma política cujo escopo e abrangência ultrapassem, necessariamente, sua esfera de competência e os recursos financeiros e institucionais de que dispõem.

O envolvimento de outras agências do governo federal, embora necessário, tampouco pode assegurar os objetivos fixados. É necessário romper com os padrões tradicionais de planejamento e intervenção, e investir decisivamente no engajamento das outras esferas de governo e de inúmeras agências não-governamentais e associações da sociedade civil. Engajamento que supõe muito mais que uma participação na partilha de recursos, que são sempre

escassos face aos desafios colocados; engajamento que propõe a participação na própria elaboração das diretrizes de políticas e na discussão de planos e programas de ação.

A convicção primeira a consolidar, na SENPROS, no MAS e nos sucessivos interlocutores que forem sendo associados a este esforço de elaboração e implantação de uma política pública, é que as ações nos três níveis são necessariamente solidárias e seu desenvolvimento simultâneo e combinado constitui condição não apenas do sucesso, como de seu próprio processo de legitimação e viabilização políticas.

Embora os diferentes níveis envolvam escalas e temporalidades distintas, é de seu enfrentamento conjunto que pode resultar a constituição de uma força política capaz de reverter, mesmo que apenas parcialmente, uma lógica que submete e subordina a questão social a decisões setoriais e conjunturais, transformando nossas políticas sociais num simples e interminável correr atrás dos efeitos socialmente perversos de decisões e dinâmicas cujo custo social é cada vez maior.

Uma política pública que se estabeleça nos marcos da questão migratória é necessariamente multiescalar, multitemporal e, em seus diferentes níveis, pluriinstitucional.

NOTAS

(1) Martine destaca, sob outro prisma, a dificuldade de mensurar processos migratórios: *"É claro que qualquer análise do significado desse processo deve tomar em consideração a dimensão e as características de diversos tipos de fluxos migratórios. Entretanto, a mera referência ao número de pessoas, com estas ou aquelas características demográficas, que se deslocaram de A para B e vice-versa, de per si mesma, significa muito pouco (...) para se analisar a migração como processo social, influenciada por determinantes estruturais, a unidade migratória de interesse seria o grupo social. Entretanto, a maioria dos estudos disponíveis sobre migração se baseia em informações a nível de indivíduo - sua origem, sua procedência, seu destino, sua ocupação, sua renda, etc. Sem dúvida, este tipo de abordagem conduz a uma visão celular ou segmentada do fenômeno, no qual se tende a analisar a motivação, a adaptação e o desempenho do indivíduo e não do grupo social"* (Martine, 1984, p. 183).

(2) Não caberia neste relatório aprofundar a discussão acerca do significado da mobilidade do trabalho na sociedade capitalista. A este respeito, cf. Gaudemar, 1976.

(3) A taxa de crescimento vegetativo é a taxa de crescimento de uma população em situação de fechamento; ela é resultante, pois, das taxas de fecundidade e mortalidade.

(4) "... a experiência histórica de diversos países vem demonstrando o caráter de não-neutralidade dos efeitos regionais das políticas macroeconômicas e também das políticas setoriais. Observa-se que, em geral, estas políticas pretendem ser 'a-espaciais', no sentido de que são construídas 'a partir de valores médios de distribuições com variância mínima', na expectativa de que seus efeitos possam ser homogêneos em diferentes regiões. Na realidade, quando aplicadas em espaços econômicos e sociais heterogêneos sob aspectos fundamentais em termos de estrutura e dinâmica de crescimento (como é o caso brasileiro), conduzem a impactos diferenciais sobre as regiões" (Haddad, 1989, p. 78).

(5) A expressão política implícita é tomada de empréstimo a Martine, 1989.

(6) No intervalo entre estas projeções máxima e mínima, encontram-se as seguintes hipóteses: 171,2 milhões (hipótese 4 de Martine et alii, 1990), 171,7 milhões (Figueiredo e Silva, 1989) e 175,4 milhões (hipótese baixa de Costa, 1988).

(7) Em suas projeções prospectivas, no entanto, estes autores vão sugerir que, no futuro próximo, vai-se assistir à crescente participação das grandes cidades, em detrimento dos pequenos aglomerados (e das áreas rurais, evidentemente) (Martine et alii, 1990, p. 149).

(8) A queda, entre 60/70 e 70/80, das taxas percentuais, verificada pela Tabela 7, não significa redução absoluta dos fluxos, dando conta apenas de uma base urbana mais expressiva - donde, uma

redução relativa (mas não absoluta) do impacto dos fluxos sobre as cidades.

(9) Expressivo desta dinâmica, o fato de que São Paulo, que em 1970 havia absorvido 49% do total de nordestino fora do Nordeste, contava em 1980 com 68% deste contingente (Cano e Pacheco, 1990, p. 22).

(10) Os resultados do Censo Agropecuário de 1985, ao lado das PNADS, indicavam uma relativa desaceleração do êxodo rural. As explicações são várias, passando pela crise industrial, desaceleração do processo de modernização agrícola, fragmentação das pequenas propriedades, etc. Há, no entanto, um certo consenso em torno à idéia de que este sobressalto conjuntural não veio para ficar, e que as migrações rurais tenderão a manter-se em níveis elevados.

(11) O crescimento da população (urbana) paulista não se dará apenas, e talvez não principalmente, na atual Região Metropolitana. Para alguns isto representaria o início de um processo de desconcentração, para outros isso expressaria apenas a expansão geográfica do pólo econômico e demográfico cujo centro é a metrópole paulistana.

(12) Quando ocorrem, as divergências entre os estudiosos incidem sobre a intensidade relativa de tal ou qual tendência, ou sobre as metodologias adequadas para o estabelecimento dos cenários econômicos e políticos em que a dinâmica demográfica deve ser examinada.

(13) A política imigratória deste período, e, em certo sentido, até o final dos 40, é profundamente marcada por concepções racistas com pretensões eugênicas, que vêm na entrada de europeus uma melhoria do sangue e da raça brasileiras (cf. Vainer e Azevedo, 1984; Vainer, 1990).

(14) Até então, a implantação de colônias visava quase que exclusivamente o assentamento de imigrantes estrangeiros.

(15) Concretamente, a proposta era: *"promover uma corrente migratória organizada em direção ao interior maranhense e goiano e a outras regiões da periferia do Polígono"* com o objetivo de *"transferir da região semi-árida algumas centenas de milhares de pessoas ... e deslocar a fronteira agrícola do Nordeste"* (GTDN, 1959, p. 85).

(16) Em outros termos, vige a convicção de que objetivos nacionais e instrumentos de ação podem ser articulados racionalmente e direcionar de maneira harmoniosa - isto é, com um mínimo de conflito - o processo social complexo

(17) Para o que segue, cf. Vainer, 1990; Oliveira, 1981 e Guimarães, 1986.

(18) *"Por um lado, pretende-se atuar sobre os determinantes da migração, através da ampliação das oportunidades de trabalho e elevação de renda da população carente. Por outro lado, propõe-se acentuar os esforços visando minimizar as consequências das migrações, reforçando o trabalho de apoio e orientação aos*

migrantes carentes já realizado pelo MINTER" (MINTER, 1980a, p. 13).

(19) A este respeito, ver Vainer, 1982.

(20) *"... pelo menos, as pessoas que tiveram a iniciativa de procurar uma agência governamental de assistência ao migrante, receberam algum tipo de apoio" (MINTER, 1985, p. 20).*

(21) No mesmo sentido, outra manifestação clara no final do Programa Nacional de Apoio às Migrações Internas: *"A efetivação dessa orientação global frente ao problema migratório demanda uma atuação coerente e integrada entre as atividades de planejamento econômico com implicações espaciais e aquelas voltadas para a criação de emprego tanto em áreas urbanas como rurais. As colocações feitas neste documento salientam, reiteradamente, o caráter multissetorial da problemática e das ações mais eficazes a serem implementadas na área de migrações internas. Uma atuação eficaz, portanto, requer a participação de organismos da Administração Direta e Indireta ligados a diversos Ministérios, assim como das Entidades Vinculadas do próprio Ministério do Interior" (MINTER, 1980, p. 29).*

(22) A nível executivo, foram firmados convênios com governos estaduais para a operacionalização do SAMI e do SIMI.

(23) Seguimos aqui, no essencial, as proposições e análises de Martine, 1989. O que Martine designa *"políticas explícitas de redistribuição de população"*, optamos por chamar *políticas territoriais*. Martine inclui a Política Migratória neste grupo; tal

opção parece-nos perfeitamente aceitável, embora, por razões já apresentadas no Capítulo II - 2.7, tenhamos tomado o partido de distingui-las neste trabalho.

(24) Retomamos aqui, no essencial, idéias expostas em Vainer, 1990b.

(25) *"A Política de Integração Nacional ... repele a limitação regional, a curto e médio prazos, do processo econômico brasileiro"* (Presidência da República, 1971, p. 27).

"A estratégia de integração nacional considera o Nordeste, a Amazônia e o Centro-Oeste dentro da política global, que vê em conjunto essas três regiões, no fluxo de fatores de produção entre si (para melhor combinação de mão-de-obra, terra e outros recursos naturais) ou no fluxo de produtos (...) Tal política, igualmente, leva em conta as relações de tais macrorregiões com o Centro-Sul, do ponto de vista principalmente do fluxo de mercadorias, num sentido e no outro, e do fluxo de capitais e tecnologia, do Centro-Sul para outras áreas" (Presidência da República, 1974, p. 70).

(26) A implantação de grandes aproveitamentos hidrelétricos, envolvendo o afluxo de trabalhadores para a construção e a expulsão de populações das áreas a serem inundadas é exemplo típico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Alfredo Wagner; PALMEIRA, Moacir Gracindo. A invenção da migração. Rio de Janeiro, Depto. de Antropologia/Museu Nacional/ UFRJ, 1977.
- BECKER et alii. Mobilidade da força de trabalho: principais dimensões sócio-econômicas e suas implicações na organização do espaço. Brasil, 1950/1975. Botucatu, 1975, mimeo.
- CAMARANO, Ana A. et alii. *"Século XXI: a quantas andará a população brasileira"*. In: IPEA/IPLAN. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. III - População, emprego, desenvolvimento urbano e regional. Brasília, IPEA/IPLAN, 1990, pp. 1-36.
- CANO, Wilson; PACHECO, Carlos Américo. São Paulo no limiar do século XXI: perspectivas dos setores produtivos 1980-2000 - Documento Final nº 4: Demografia e emprego. Campinas, UNICAMP/FECAMP, 1990.
- FAISSOL, Speridião. *"Migrações inter-regionais no Brasil e suas relações com o desenvolvimento nacional e regional: um modelo de simulação"*. In: CEDEPLAR. Migrações internas e desenvolvimento regional. Belo Horizonte, CEDEPLAR/ANPEC.
- FIGUEIREDO, João B. de; SILVA, Nelson do V.. Projeção da população brasileira por sexo, idade, lugar de residência e região (1980-2010). Rio de Janeiro, Laboratório Nacional de Computação Científica, 1989, mimeo.
- GAUDEKAR, Jean-Paul de. Mobilité du travail et accumulation du capital. Paris, Maspéro, 1976.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO NORDESTE - GTDN. Uma política para o desenvolvimento econômico para o Nordeste. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1959, p. 85)

GUIMARÃES, Leonardo. Nordeste: da articulação comercial à integração econômica. Campinas, 1986, mimeo (Tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia/UNICAMP).

HADDAD, Paulo Roberto. *"O que fazer como planejamento regional do Brasil da próxima década"*. In: Planejamento e Políticas Públicas. IPEA, Brasília, junho/1989, n.º 1, pp. 57-66.

MARTINE, George. *"Os dados censitários sobre migrações internas: evolução e utilização"*. In: Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Censos Consensos Contra-Sensos. ABEP, III Seminário Metodológico dos Censos Demográficos, Ouro Preto, junho/1984, pp 181-211, p. 298.

MARTINE, George. *"A natureza e os impactos das políticas públicas sobre a distribuição espacial da população no Brasil"*. In: São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Fundação SEADE, julho/setembro 1989, vol. 3, n.º 3, pp. 46-56.

MARTINE, George; CARVALHO, José Alberto M. de. *"Cenários Demográficos para o século XXI e algumas implicações sociais"*. In: Planejamento e Políticas Públicas. IPEA, Brasília, dezembro/1989, n.º 2, pp. 61-92.

MARTINE, G. et alii. *"A urbanização no Brasil: retrospectiva, componentes e perspectiva"*. In: IPEA/IPLAN. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. III - População,

emprego, desenvolvimento urbano e regional.
Brasília, IPEA/IPLAN, 1990, pp. 99-159.

MATA, Milton da. "Urbanização e migrações internas". In: Moura
(coord.) Migração interna. Textos selecionados.
Fortaleza, BNB/ETENE, 1980.

MINTER. Programa Nacional de Apoio às Migrações Internas (PNAMI).
Brasília, 1980a.

MINTER. O Programa SIMI. Notas para a discussão. Brasília, 1980b.

MINTER. Programa de Migrações Internas - Propostas de ação.
Brasília, 1985.

MINTER/SECPLAN-PR. Política de Migrações Internas. Brasília, 1975.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)
- 1972/1974. Brasília, 1971

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. II Plano Nacional de Desenvolvimento -
1975/1979. Brasília, 1974.

OLIVEIRA, Francisco de. Elegia para uma re(li)gião. SUDENE,
Nordeste, planejamento e conflitos de classe.
Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981, 3ª edição.

PASTORE, José. "Migração, mobilidade social e desenvolvimento". In:
Costa (ed.). Migrações internas no Brasil. Rio
de Janeiro, IPEA/INPES, 1971.

SERFHAU. Mudanças na composição do emprego e na distribuição de
renda: efeitos sobre as migrações internas.
Relatório nº 1 - Apresentação e síntese. Rio de
Janeiro, SERFHAU/BNH/OIT.

SILVA, Melo da. "Pesquisa de fluxos migratórios para Belo
Horizonte". In CEDEPLAR, op. cit.

- VAINER, Carlos B.. *"Estado e raça no Brasil. Notas exploratórias"*. In: Estudos Afro-Asiáticos. Rio de Janeiro, Centro de Estudos Afro-Asiáticos, nº 18, maio/1990a, pp. 103-118.
- VAINER, Carlos B.. Políticas e estruturas de acolha de migrantes nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Análise comparativa (Relatório de pesquisa resultante do Convênio Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional/Fundação Universitária José Bonifácio/Instituto de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1982.
- VAINER, Carlos B.. *"Grandes projetos e organização territorial: os avatares do planejamento regional"*. In: Margulis, Sergio (ed.). Meio ambiente: aspectos técnicos e econômicos. Rio de Janeiro/Brasília, IPEA/INPES/PNUD, 1990b, pp. 179-211.
- VAINER, Carlos B.; AZEVEDO, Vania R.. *"Classificar, Selecionar, Localizar. Notas sobre a questão racial e a imigração"*. In: Políticas migratórias no Brasil. Uma análise das intervenções governamentais no processo de formação do mercado de força de trabalho (Relatório de pesquisa resultante do Convênio Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional/ Fundação Universitária José Bonifácio/FINEP/CNDU-MINTER). Rio de Janeiro, 1984.
- WEST, D.A. et alii. *"Marco teórico da pesquisa migratória orientada para políticas"*. In: Moura, Hélio A. de (coord.). Migração interna. Textos selecionados. Fortaleza, ETENE/BNB, 1986, vol. 1, pp. 287-305.



As Abordagens da Pobreza Urbana:

FORMULAÇÕES E PRÁTICAS (DOS ANOS 60 AOS ANOS 80)

Profa. Ana Clara T. Ribeiro

Profa. Cláudia Tavares Ribeiro

índice

I. Introdução	1
II. Posicionamento face ao tema: a linha analítica adotada	2
II.1. Limites conceituais	5
II.2. Limites dos modelos	9
II.3. Caminhos para a construção de propostas	12
II.4. "Infiltrando" categorias e processos	14
II.4.1. O processo de urbanização	14
II.4.2. O processo de conformação do mercado de trabalho	21
II.5. O mercado de trabalho urbano: articulação e desagregação	24
III. Elementos do Pensamento Teórico-Técnico sobre a Pobreza Urbana	30
III.1. A emergência do tema: os anos 60	30
III.2. Crescimento econômico e a reprodução da exclusão. Os anos 70	34
III.3. A percepção de limites. Os anos 80.	37
IV. Contribuição para a reconstrução do tema da pobreza urbana	40
V. Referências Bibliográficas	41

I. Introdução

As mudanças nos processos de expansão e consolidação da rede urbana brasileira, decorrentes da modernização econômica e técnica do país, encontram-se relacionadas ao surgimento de formas particulares de pobreza. A assimetria entre a distribuição da população e a distribuição das atividades econômicas mais dinâmicas no território nacional, promovida pela modernização, está na raiz de certos aspectos da má qualidade de vida urbana - como o subemprego e o emprego em setores de baixa produtividade, como as precárias condições de transporte, habitação, saneamento, saúde e educação -, que geram o estado de insuficiência de bem estar sócio-econômico de uma determinada parcela da população das cidades.

Até meados da década de 50, a existência dessa parcela da população urbana vivendo em estado de insuficiência de bem estar sócio-econômico não constituiu objeto de grandes preocupações do poder público. O contingente de "pobres urbanos" ainda estava se constituindo, e concentrava-se nas áreas urbanas em metropolização, de número bastante reduzido, se tomamos como referência o quadro urbano nacional. Cabe lembrar que até 1950, o país era marcadamente rural.

A partir desse período, e principalmente da década de 60, essa situação se modificou, com o poder público não apenas reconhecendo tal existência como, mais ainda, formulando propostas no sentido de seu enfrentamento.

Mas em que pese a formulação de diversas propostas, que conformaram políticas urbanas, políticas de desconcentração industrial e "políticas sociais", a pobreza urbana não apenas acentuou-se nas áreas metropolitanas, como difundiu-se por todo o sistema urbano brasileiro, apresentando-se, hoje, em níveis excepcionalmente elevados. Este fato demonstra a real dimensão das barreiras existentes ao resgate da dívida social no país.

Assim, apresentar elementos para a reconstrução da problemática da pobreza urbana e, conseqüentemente, para a busca de alternativas que contribuam, de fato, para a sua redução, constitui objetivo desse trabalho. Nesse sentido, resgatar-se-á e analisar-se-á diversas abordagens adotadas na avaliação e compreensão da pobreza urbana e, ainda, elementos do pensamento teórico-técnico, no período compreendido entre 1960 e 1980.

Acredita-se que nessas abordagens existiram (e existem) elementos positivos para a orientação do processo de definição de políticas sociais no contexto urbano.

II. Posicionamento face ao tema: a linha analítica adotada

A análise da pobreza urbana, como tema geral, impõe a articulação de determinantes advindos do processo de urbanização do país à falta de condições e de qualidade de vida de parcelas - mais ou menos amplas - da população.

No entanto, pode-se observar, na produção referida ao tema, uma forte tendência à não realização dessa articulação. Essa tendência é perceptível: pela não consideração de concepções voltadas para a superação da pobreza nas políticas urbanas, isto é, nas políticas voltadas para a organização e o controle do espaço urbano; e pela ruptura entre as intervenções dirigidas ao quadro social e as propostas concretas de transformação da materialidade urbana.

Esses fatos transformam a pobreza urbana em um campo de preocupações, conceituais e práticas, extremamente abrangente, que traduz-se, fundamentalmente, em um elenco heterogêneo de preocupações e atos referidos a um segmento social cambiante, o "pobre urbano", reduzido frequentemente ao habitante pobre das grandes cidades e, principalmente das metrópoles, onde os contrastes entre formas de vida possuem maior visibilidade social e política (RIBEIRO & BARBOSA, 1987; ELIAS, 1990).

De fato, a pobreza urbana é enfrentada por políticas compensatórias, ou seja, por políticas que não consideram os determinantes mais amplos que interferem em sua conformação; por políticas que se dirigem, idealmente, à relativização dos efeitos sociais negativos produzidos pela urbanização e reproduzidos pela materialidade urbana, e não as suas causas.

Esta crítica inicial à produção referida ao tema da pobreza urbana pode ser realizada, ainda de forma mais ampla, quando se observa o fenômeno da urbanização genérica do país. Acredita-se que a não articulação dos determinantes advindos do processo de urbanização à pobreza urbana seja responsável pela não

consideração rigorosa das situações diferenciadas da pobreza e, portanto, das diversas formas como ocorrem, efetivamente, um conjunto de ações diárias, cotidianas, que organizam a vida coletiva nas cidades do país.

Encontramo-nos, portanto, face a níveis diferenciados de determinação da chamada pobreza urbana, correspondentes a fenômenos de escalas diversas. Pensamos que esta referência seja relevante por permitir melhor caracterização do âmbito, intensamente restrito, em que, com frequência, é formulada a produção teórico-técnica referida ao tema. Analisada enquanto resultante, e não a partir dos seus determinantes, a pobreza urbana surge como campo de referências para o desenvolvimento de ações necessariamente limitadas, em sua formulação e consequências práticas.

Em contraste, pensamos que a correta consideração dos seus determinantes possibilite a constituição da base indispensável para o delineamento de um conjunto múltiplo e complexo de intervenções possíveis e, ainda, para a interpretação de formas concretas de organização social, resultantes da experiência historicamente acumulada da situação de pobreza. Acreditamos que estas formas constituam, muitas vezes, o único lugar adequado para a afirmação de expectativas de mudanças, socialmente apropriáveis, no quadro social da vida coletiva nos espaços urbanos do país.

II.1. Limites conceituais

Nesta direção, apontamos para os limites existentes nas formulações teórico-técnicas referidas à pobreza urbana, que encontram-se realizadas, de forma privilegiada, nas intervenções desenvolvidas por aquelas instituições especializadas no atendimento ao "pobre urbano". Essas análises tendem a reproduzir os termos do deslocamento analítico citado no início desta parte do relatório - isto é, a não consideração das interfaces de fato existentes entre a conformação dos marcos urbanos, da vida urbana do país, e a pobreza - e, ainda, a desconsiderar o acúmulo histórico representado pela experiência da "vivência na e da pobreza".

De fato, a análise exclusivamente institucional corresponde, tendencialmente, à desconsideração das formas particulares da pobreza relacionadas aos diversos momentos da urbanização brasileira; da multiplicidade de estratégias de sobrevivência acionadas pela população urbana dada a magnitude de suas carências; dos vínculos existentes entre os conflitos sociais, as pressões sociais e a ação institucional realmente implementada.

Essas observações não visam contribuir, em nenhum sentido, para a redução da relevância do tratamento institucionalizado da situação social; mas, sim, apontar com nitidez para o fato de que a "vivência na e da pobreza", no país, significa, sobretudo, a experiência do não-atendimento e, portanto, a efetivação de formas auto-desenvolvidas de sobrevivência (por ex: invasões

urbanas; recursos alternativos de atendimento em caso de doença; escolas particulares "informais" nas áreas carentes de atenção pública) (RIBEIRO, 1980).

Não considerar este universo de fenômenos, seria ignorar a leitura que a própria sociedade realiza das instituições dirigidas, formalmente, ao seu atendimento e, ignorar a existência de processos sociais concretos que podem contribuir para a potencialização da intervenção pública.

Mas não são apenas as análises calcadas nas intervenções das instituições especializadas no atendimento do "pobre urbano" que apresentam limites. Algumas análises dirigidas à reconstrução histórica da urbanização brasileira também os apresentam, uma vez que nem sempre consideram parâmetros que permitam a compreensão da dinâmica social. Assim, o reconhecimento, pela reflexão, do caráter permanente - estrutural - da pobreza urbana nos espaços urbanos do país, não diminui a necessidade de que seja também considerado, com extrema atenção e sensibilidade, o fato de que a "situação vivida" de pobreza, nas grandes cidades, constitui, sobretudo, a emergência de universos sociais - mais ou menos consolidados - com alta intensidade dinâmica e, ainda, com extraordinária capacidade de desdobramento real em práticas e manifestações sociais heterogêneas (por ex.: dos saques e quebra-quebras que marcaram a cena das grandes metrópoles brasileiras na década de 70 à cristalização da moradia nas ruas) (SILVA, 1983).

Essa intensidade da dinâmica social, portanto, aponta para as limitações presentes em diagnósticos realizados com base em indicadores estáticos que, ao expressarem a permanência da

situação de pobreza da população urbana brasileira, não permitem, simultaneamente, a compreensão das práticas sociais extremamente mutantes, incorporadas em um mesmo nível (quantificado) de qualidade de vida.

A desconsideração da natureza e da intensidade deste nível de mudança pode corresponder, de fato, à desconsideração de formas de integração social - inclusive institucionais - eventualmente relevantes para a implementação de intervenções substantivas na situação social.

Cabe assinalar que a adoção de óticas segmentadoras da situação social - deslocadas do ritmo e do reconhecimento da direcção das práticas sociais possíveis em cada momento e lugar - tem correspondido, muitas vezes, à realização de análises e intervenções que transformam tais práticas em "problemas sociais", orientando definições institucionais que tendem a reproduzir e a cristalizar artificialmente, a situação social expressiva de carências.

Tal mecanismo histórico de cristalização/institucionalização de óticas segmentadoras da situação social, constatado nas intervenções (governamentais e não-governamentais) nas práticas implementadas pelos setores populares no país, permite-nos fazer referência, ainda, às limitações presentes numa terceira linha de análise, extremamente usual, da chamada pobreza urbana. Trata-se do que poderia ser rapidamente indicado através da citação daqueles estudos que segmentam as formas de "vivência social na e da pobreza", mediante seu enfoque psico-social. Este enfoque realiza o recorte da pobreza em tipos sociais estanques

e limitados (por ex: favelados, desempregado, biscateiros), muitas vezes sem verificar sua correlação positiva com processos relevantes de organização social e com redes ativas de solidariedade.

Esta forma, tantas vezes já institucionalizada e rotinizada, de diagnosticar e interferir no universo de práticas sociais que caracteriza a pobreza urbana, freqüentemente, exige - por parte da própria população inserida em situações de carência - esforços sociais e culturais acrescidos na busca de adequação às práticas de atendimento (VALLADARES, 1978): A intervenção institucional tende a se inserir, assim, na situação social real, mais como "oportunidade excepcional" a ser agilmente aproveitada - em decorrência do seu afastamento da plena dinâmica concreta da vida social - do que em referência cultural efetivamente orientadora da vida coletiva nos espaços urbanos e, portanto, em parâmetro seguro para o desenvolvimento de processos de integração social.

Além disto, conforme referência anterior, a própria conformação da ação das instituições de atendimento - reforçadora de tipos sociais estigmatizadores - fraciona e, portanto, freqüentemente não incorpora, redes de relações sociais que movimentam o cotidiano urbano-metropolitano, deixando de estimular, desta maneira, seja a realização de intervenções concretas em significativos elementos materiais do quadro de vida, seja o uso da capacidade de multiplicação de investimentos representada pelas formas espontâneas e extremamente ativas de organização social, decorrentes da "vivência na e da pobreza". Ao contrário, com freqüência tais ações, afastadas da vida social

cotidiana, contribuem, mesmo que de forma não desejada, para a redução de potencialidades que encontram-se presentes na vida coletiva.

Estas observações, evidentemente, não desconhecem esforços extremamente sérios dirigidos à superação de carências, calcados, inclusive, em lutas reais voltadas para a ruptura de situações sociais estigmatizadoras. Desejamos alertar, apenas, para as limitações em que, de fato, encontram-se inseridas ações sociais que, rotinizadas e distanciadas das formas ágeis de organização de coletivos ativos - efetivamente existentes em situações de pobreza - contribuem para a cristalização de mecanismos de segregação e, mesmo, de guetificação sociais.

Além disto, estas observações visam salientar o fato de que as instituições, já historicamente constituídas, de atendimento à pobreza urbana, poderiam, virtualmente, ampliar seu espectro de ação, caso organizassem seu campo de intervenção em consonância com o formato e a direção dos processos que, de fato, constroem social e culturalmente os segmentos com relação aos quais exercem sua atuação.

II.2. Limites dos modelos

Assim, depreende-se do exposto até o momento que a intensa dinâmica social da vivência "na e da pobreza" indica, com clareza, a necessidade de que sejam realizados cortes analíticos

que superem (ou pelo menos apontem) limites presentes em visões excessivamente genéricas das carências sociais nos espaços urbanos. Referimo-nos, sobretudo, à adoção ágil de modelos analíticos que mais estimulam a realização de comparações - entre países, regiões ou metrópoles (FOURQUET & MURARD, 1978) - do que o conhecimento intrínseco de determinantes imediatos, inclusive locais e institucionais, das oportunidades sociais e, portanto, o possível esclarecimento de práticas e situações sociais cotidianas que também são responsáveis pela reprodução de mecanismos de segregação e de exclusão social e cultural.

Por outro lado, sem reduzir a relevância dos diagnósticos amplos - capazes de permitirem a definição de metas políticas e econômicas de longo alcance e, portanto, de orientarem efetivamente transformações da estrutura social - acreditamos que a urgência presente no quadro de vida das cidades brasileiras imponha a percepção articulada de determinantes histórico-estruturais a mudanças conjunturais.

A apreensão da direção social dessas mudanças, mais próximas da dinâmica social cotidiana, pode orientar a percepção de tendências (reversíveis?) atuantes na organização social; tendências essas que efetivamente contribuem para o agravamento imediato do quadro de vida (por ex.: o desenvolvimento de práticas econômicas e institucionais que acentuam a exploração do trabalho que se realiza nas ruas das grandes cidades brasileiras) (RIBEIRO & ELIAS, 1986).

Nesta última direção, pensamos que a vivência social "na e da pobreza" comporte, sobretudo, a ocorrência de mecanismos

econômicos e culturais que contribuem para a redução do tempo dos projetos sociais e para a ênfase no espaço da vida cotidiana. Tal redução da vida social ao "aqui e agora" - expressão da experiência acumulada pelos setores populares - conduz à necessidade de que políticas mobilizadoras de energias sociais sejam traçadas também com base naquelas percepções sociais que efetivamente conduzem a ação coletiva face aos desafios da vida cotidiana.

A compreensão dos processos sociais que constroem essa percepção coletiva - orientadora de comportamentos e de reivindicações sociais - exige o recurso à reconstrução histórica da urbanização brasileira. Dessa história resultaram condicionantes materiais e culturais que - sedimentados ou confrontados - constituem parte significativa do acervo de leituras e experiências sociais que conformam, hoje, o universo da pobreza especificamente urbana.

Nesta direção, a análise de mudanças conjunturais na conformação da pobreza urbana necessita ser realizada com base tanto na identificação dos processos sociais, econômicos e espaciais que constituíram as sucessivas fases da urbanização do país - presentes de maneira mais ou menos completa e intensa, em cada lugar - quanto naquelas interpretações teórico-técnicas que sistematizaram elementos sociais e culturais da vivência social "na e da pobreza" nos espaços urbanos do país.

II.3. Caminhos para a construção de propostas

As limitações apontadas antes, presentes em múltiplas tentativas de construção de modelos para a análise da pobreza urbana, indicam ser particularmente indispensável a adoção de uma perspectiva histórica que possa orientar a seleção de processos concretos, significativos, articulados às condições de vida e às tendências ao empobrecimento das populações das cidades e, sobretudo, das grandes cidades do país.

Evidentemente esta seleção de processos concretos enfrenta, de início, a própria complexidade atual da vivência "na e da pobreza" referida, de forma rápida, no item anterior deste relatório. No entanto, pensamos que a identificação de processos concretos - responsáveis pela produção e pela reprodução ampliada da pobreza - possa ser realizada, de maneira consistente, através do acionamento, na análise histórica, de duas categorias básicas: urbanização e mercado de trabalho.

Estas categorias, em consonância com a sua elaboração por amplas parcelas do pensamento social referido ao país - possuem, em si mesmas, o poder de atribuir dinamismo e densidade à análise; dinamismo e intensidade esses considerados indispensáveis ao desvendamento de tendências atuais nas formas de organização da vida coletiva nos espaços urbano-metropolitanos do país.

Em realidade, trata-se, sobretudo, de reunir e articular o poder explicativo inerente a cada uma dessas categorias, já que,

através do seu acionamento, estaremos, sobretudo, observando, com especial atenção, as suas interações com a qualidade de vida da população urbana.

O padrão da urbanização brasileira encontra-se profundamente vinculado à constituição histórica, do mercado de trabalho, enquanto expressão das formas de organização das atividades produtivas; e, da mesma forma, este mercado - cada vez com maior força - encontra-se, em sua manifestação imediata, articulado às condições materiais e às relações sociais e culturais construídas ao longo do processo de urbanização do país.

Assim, não nos encontramos frente a categorias independentes entre si, mas, ao contrário, frente à categorias que, ao serem observadas em suas mútuas relações, estimulam a constatação dos vínculos existentes entre contextos bastante delimitados da vivência "na e da pobreza" e, processos mais amplos, determinantes da fisionomia social, cultural e espacial desses contextos.

Desta maneira, as categorias urbanização e mercado de trabalho são apropriadas, nesse relatório, com a intenção explícita de obter orientação para a articulação desejada, referida em seu início, entre quadros de análises "particulares" e "gerais", freqüentemente utilizados, de forma isolada, na compreensão da pobreza urbana.

Esta preocupação encontra apoio em questões formuladas por José Luís Coraggio (1989,26) com relação a tendências atuais da pesquisa urbana:

"Hoje se diz que naquela época (anos 60) a pesquisa urbana, como todas as pesquisas sociais, se baseava em generalidades, abstrações (...). Porém, (a) alternativa (atual) é falsa, porque não é certo que o reconhecimento do particular nos permite chegar ao menos a uma apreensão mais cabal do concreto. Pode ser muito mais abstrata uma coleção de casos do que uma elaboração formal que pretenda captar essências da totalidade social".

II.4. Infiltrando categorias e processos

II.4.1. O processo de urbanização

Para fins desse relatório, entendemos por urbanização, a manifestação histórica concreta, organizada no espaço, de um processo de desenvolvimento e mudança social que tem nas cidades sua expressão particular (GONÇALVES, 1989). Esse processo, segundo diversos autores que trabalham com o tema (SINGER, 1973; OLIVEIRA, 1982), é o processo que se inicia com o desenvolvimento da industrialização.

Assim, podemos dizer que a urbanização iniciou-se no Brasil, no final do século passado, com a constituição de um parque industrial de bens de consumo não duráveis nas cidades que constituíam centros regionais da economia agro-exportadora, principalmente no Rio de Janeiro e São Paulo (SINGER, 1973).

Esse processo de industrialização, incipiente, intensificou-se a partir da Revolução de 30 e, particularmente, a partir da Segunda Guerra Mundial, quando condições internas e externas

favoráveis a expansão e diversificação do setor industrial no país, levaram o Estado brasileiro a adotar, em 1956, um modelo de crescimento econômico, de modernização acelerada, cuja principal base produtiva era a indústria; adoção esta que promoveu, em um primeiro momento, a metropolização dos centros regionais anteriormente mencionados, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo, e, em um segundo momento, o reforço da metropolização, a urbanização de outros núcleos urbanos do sistema de cidades brasileiro e de algumas áreas ditas de "fronteira".

Os programas e projetos implantados entre 1956 e 60, no sentido de promover a industrialização do país, concentraram-se em setores industriais de pouco peso na estrutura anterior e nos quais operavam grandes empresas estrangeiras, tais sejam: material de transporte, material elétrico e metal-mecânica. Estes setores, que apresentam complementaridade técnica e econômica, sendo sensíveis às "economias de aglomeração", possuem alta associação geográfica e, portanto, tendem a localizar-se onde já existe um mínimo de "economias externas" de que possam usufruir e dispor (PIQUET, 1984). Como o eixo urbano Rio-São Paulo, apresentava economias externas em maior escala do que outras partes do território nacional, foi principalmente nesse espaço que tais setores se localizaram.

A concentração dos programas e projetos implantados entre 56-60 em setores de pouco peso na estrutura anterior, no entanto, não impediu que o setor de produção de bens de consumo não duráveis passasse por modificações significativas. Este setor, no qual operavam empresas nacionais a nível regional, teve a

demanda de seus produtos ampliada - dado o intenso crescimento urbano e a elevação do salário real urbano entre 1954 e 1959 -, atraindo empresas estrangeiras modernas, que passaram a atuar no mercado, aumentando a concorrência, e, com isto, produzindo a necessidade de modernização das empresas nacionais que antes dominavam esse mercado. A impossibilidade de algumas empresas nacionais, de âmbito regional, de atenderem esse mercado e as novas exigências da modernização resultaram no seu desaparecimento; e, assim, o setor de produção de bens de consumo não duráveis ficou ainda mais concentrado no eixo urbano Rio-São Paulo.

Cabe assinalar, que essa passagem da economia brasileira à etapa da industrialização não ocorreu sem a participação direta do Estado no setor produtivo. Este garantiu a expansão da infraestrutura e o suprimento dos insumos básicos indispensáveis para o desenvolvimento da indústria, concentrando seus investimentos em infra-estrutura econômica também no eixo urbano Rio-São Paulo e, com isto, reforçando a industrialização e a urbanização polarizadas.

Tal concentração espacial de investimentos implicou a dissolução ou a transformação de áreas rurais estagnadas ou decadentes. Esta dissolução, por sua vez, provocou fortes fluxos migratórios em direção às cidades e, sobretudo às grandes cidades do país, aumentando significativamente sua população.

As atividades industriais mais modernas e mais dinâmicas, no entanto, não permitiram a incorporação de um grande número de trabalhadores ao processo produtivo, seja porque essas atividades

desenvolviam-se com um número relativamente pequeno de empregos, seja porque exigiam experiência e qualificação não compatíveis com a mão-de-obra disponível.

Assim, um grande contingente de população que afluía às cidades em busca de melhores condições de trabalho e de vida, no período 50-59, foi incorporado ao mercado de trabalho, via ocupações de baixa produtividade e remuneração, isto é, como biscateiros, vendedores ambulantes, empregados domésticos, etc. (DAVIDOVICH, 1986).

Conclui-se, a partir do exposto, que a intensificação da industrialização e a urbanização dos grandes centros urbanos do país, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo, no período 50-60, promoveu a concentração da pobreza nos mesmos.

Mas nos primeiros anos da década de 60, com a crise político-institucional, econômica e social que assolava o país (IANHI, 1979), houve uma desaceleração do processo de desenvolvimento econômico. Este intensificou-se novamente, a partir do final da década de 60, quando novas diretrizes e objetivos foram definidos no sentido de consolidar e expandir o modelo inaugurado em 1956.

O grupo que assumiu o poder em 1964 encontrou a economia brasileira em depressão. O setor público com a capacidade de endividamento esgotada, ao efetuar cortes de gastos em 62/63, precipitara a queda dos setores de equipamentos elétricos, mecânica e construção civil; os projetos petroquímicos encontravam-se em compasso de espera; os setores produtores de

bens duráveis, em declínio; e os de bens de consumo não duráveis, em crise profunda.

Para promover a sua recuperação, o Estado implantou políticas econômico-financeiras que representavam compromissos assumidos com a estrutura industrial pré-existente, estimulou os setores ligados à construção civil e criou incentivos às exportações (PIQUET, 1986).

A expansão quase explosiva das exportações, possível não apenas pela política de isenções e subvenções fiscais por parte do governo, como também por uma conjuntura internacional favorável, marcada pela expansão do comércio mundial, trouxe recursos do exterior para o país numa medida muito mais ampla do que no passado (SINGER, 1982).

Iniciou-se então uma nova estratégia de desenvolvimento baseada, significativamente, na abertura da economia para fora; estratégia esta que acarretou uma série de transformações no quadro urbano brasileiro. Essa nova estratégia orientou-se não apenas pelas necessidades do mercado interno, como também pelas necessidades do mercado mundial, sendo o seu objetivo maior o de integrar a economia brasileira na divisão internacional do trabalho.

Os vultosos projetos então implantados, relacionados à produção de bens de consumo duráveis, à indústria de bens de capital e de insumos básicos, à exploração de recursos minerais, assim como à agricultura de exportação, promoveram, dentre outros processos, o reforço da metropolização - as áreas metropolitanas ainda representam o locus principal da indústria

do país; o desenvolvimento de algumas cidades interioranas, convertidas em principais pontos de apoio da expansão agrícola; e o desenvolvimento da base urbana de áreas de baixa densidade demográfica e econômica, como apoio logístico da exploração agromineral (DAVIDOVICH, 1987). Ou seja, a difusão da urbanização pelo país.

O reforço da metropolização deveu-se especialmente: à desconcentração das indústrias para os municípios periféricos e para os municípios do entorno das já institucionalizadas Regiões Metropolitanas brasileiras (por exemplo: Cosigua, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro; grande indústria, no anel que circunda a Região Metropolitana de São Paulo; pólo petroquímico, junto a Salvador; Fiat, na Região Metropolitana de Belo Horizonte; Aços Piratini e Refinaria Alberto Pasqualini, na Região Metropolitana de Porto Alegre); à expansão de sedes de firmas transnacionais e da grande empresa nacional, nas maiores metrópoles do país, Rio de Janeiro e São Paulo, assim como de atividades ligadas à circulação do capital e das mercadorias - atividades bancárias, comerciais, de transporte, publicitárias, etc. (DAVIDOVICH, 1987).

O desenvolvimento de algumas cidades interioranas decorreu, principalmente, da intensa especialização e tecnificação do campo, em função da lavoura de exportação:

"A interiorização do CAI (complexo agro-industrial) (...) acelera o crescimento dos centros urbanos nas áreas de expansão mais dinâmica, que passam a concentrar uma oferta mais diversificada de serviços, notadamente aqueles ligados à modernização do setor agrícola e ao consumo das classes médias que a amplitude de intervenção do Estado faz brotar nas regiões mais distantes" (LAVINAS, 1987).

Por sua vez, a base urbana de áreas de baixa densidade demográfica e econômica desenvolveu-se, fundamentalmente, a partir da implantação de grandes projetos de exploração agromineral, que, abrindo novas obras, atraiu grandes massas urbanas, pela expectativa de emprego que as obras induzem (PIQUET, 1990).

Mas a expansão da indústria, das sedes de firmas transnacionais, das sedes da grande empresa nacional, e das atividades ligadas à circulação do capital e da mercadoria, nas regiões metropolitanas brasileiras; das novas relações entre agricultura e indústria, no interior do país; e dos empreendimentos voltados para a exploração de recursos minerais, em áreas de baixa densidade econômica e demográfica, também não permitiram a incorporação de parcela significativa da população ao processo produtivo, às atividades gerenciais, administrativas e ao grande comércio.

Assim, apesar do emprego na indústria, no sistema financeiro, no sistema de transportes, na publicidade, etc. ter crescido nas regiões metropolitanas, as ocupações de baixa produtividade e remuneração e o desemprego proliferaram em proporção muito mais elevada; apesar do setor industrial e do grande comércio terem se desenvolvido nas cidades do interior cujo crescimento foi dinamizado pela modernização da agricultura, pequenos produtores, pequenos comerciantes e posseiros que trabalhavam nessas cidades tiveram suas atividades prejudicadas e foram expulsos para a periferia; apesar das oportunidades de emprego terem aumentado nas áreas nas quais foram implantados

grandes projetos de exploração mineral, este aumento não foi em proporção suficiente para absorver a massa de trabalhadores que se deslocou para as mesmas.

Em síntese, se a urbanização difundiu-se pelo país, o mesmo pode se dizer em relação à pobreza urbana.

II.4.2. O processo de conformação do mercado de trabalho

Compreendemos, através da categoria mercado de trabalho, a emergência e efetiva extensão social das relações assalariadas no país. Nesse sentido, a categoria indica o surgimento de um complexo conjunto - relativamente novo - dependendo da área geográfica e do segmento social observados - de relações sociais cujos vínculos, diretos e indiretos, com a qualidade de vida da população urbano-metropolitana ultrapassa, intensamente, a interpretação mais imediata da realidade social permitida pelo uso corrente da categoria. Este uso corrente pode ser reconhecido na seguinte definição:

"A expressão (mercado de trabalho) constitui uma descrição metafórica da relação entre a oferta e a procura de mão-de-obra em âmbito restrito ou global" (FGV/MEC-FAE, 1986).

Em sentido inverso ao permitido por essa definição, pensamos que a categoria possibilita o alcance de um nível de compreensão abrangente e dinâmico da história do país. De fato, a análise do mercado de trabalho pode apoiar a apreensão tanto da profundidade

dos processos de mudança social quanto, também, de seus limites (relações assalariadas parciais, transitórias, incompletas, instáveis, para-legais). Nas palavras de Florestan Fernandes (1977:180):

"(...) o tipo de capitalismo instituído na América Latina, que floresceu graças à modernização do arcaico, atinge a era da industrialização em grande escala e da exportação de produtos industrializados, explorando com intensidade a arcaização do moderno".

Este processo de arcaização do moderno, para o autor citado, configura a efetiva natureza social e cultural das relações assalariadas no país e, de forma mais ampla, no contexto latino-americano. É ainda este processo - nas diversas fases de sua construção - que tensiona e tipifica, de maneira abrangente, a modernização da sociedade e, especificamente, da vida urbana.

Outros autores referiram-se a esta particular configuração histórica através do diagnóstico amplo "modernização sem modernismo" (Canclini, 1989).

No entanto, ainda com apoio na análise de Florestan Fernandes, podemos afirmar que esta específica manifestação do(s) processo(s) de modernização, calcada em limites à extensão e plena consolidação das relações assalariadas, não impediu que o mercado de trabalho servisse de parâmetro institucional para a organização social. Tal parâmetro manifesta-se nas funções ordenadoras e estratificadoras exercidas a partir da sua emergência e da sua afirmação históricas:

"Todos os que passam pelo mercado se classificam positivamente "dentro da ordem"; os que não passam pelo mercado, classificam-se negativamente, marginalizando-se

como "condenados do sistema" (ou suas vítimas necessárias)" (1977:198).

"(...) o "progresso" (econômico, cultural e político) não elimina distinções e barreiras sociais alarmantes, consolida-as ou as renova sob novas aparências" (1977:200,201).

A conformação histórica - social e cultural - do mercado de trabalho no país transformou as regras, ainda que apenas potenciais, desse mercado em elemento generalizado da normatização das relações sociais, mesmo face às desigualdades espaciais do processo de industrialização e face à escassez de oportunidades sociais, mais ou menos intensa nas diversas conjunturas econômicas e políticas nos diferentes espaços regionais e locais.

Assim, consolida-se a institucionalização da organização social através do trabalho assalariado, sem que sua realização concreta ocorra na forma "moderna", plena e dinâmica, isto é, como campo ampliado de realização das expectativas e dos investimentos sociais.

Esta profunda dissintonia atinge, de maneira extremamente aguda, a vida urbana onde o acesso aos recursos de subsistência encontra-se mediatizado - de forma crescente - pelas relações monetarizadas. Nas palavras de Francisco de Oliveira (1972:52):

"(...) não somente na medida que o tempo passa, mas a medida que a urbanização avança, a medida que as novas leis de mercado se impõem, o custo de reprodução da FT (força de trabalho) urbana passa a ter componentes cada vez mais urbanos, isto é, o custo de reprodução da FT também se mercantiliza e industrializa".

Desta maneira, a evolução e a extensão crescente da urbanização expressa a ocorrência de mudanças intensas na face

social das relações assalariadas no país, já que nesta face estão presentes desigualdades sociais no acesso a condições de vida nas cidades.

Por outro lado, a forma como estas condições são instaladas e geridas - empresarialmente ou pelos organismos públicos - atinge, diretamente, tanto o desenho do mercado de trabalho quanto o conteúdo social do salário.

A urbanização e o mercado geram, permanentemente, novas necessidades sociais. Assim, o "corte urbano" na análise do mercado de trabalho, em suas consequências diretas para a qualidade de vida, permite a consideração de relações extremamente fortes entre a organização espacial e econômica da sociedade e o perfil social e cultural da pobreza urbana.

II.5. O mercado de trabalho urbano: articulação e desagregação

As características históricas do processo de urbanização e as diferenças regionais e locais do seu ritmo correspondem, com clareza, a limites, antes assinalados, na incorporação social pelo mercado de trabalho, plenamente constituído, do país (nível de incorporação da população e acesso, pelo salário, as condições de vida urbana).

Assim, esses limites podem ser reconhecidos na fisionomia das cidades, marcada pelo desenvolvimento de estratégias de sobrevivência - não ou parcialmente monetarizadas - no contexto

urbano (por ex: invasões; lutas por dotações públicas; trabalho realizado fora de estabelecimentos; "gatos" de toda ordem para o uso das redes de serviços).

E, ainda, esses limites podem ser reconhecidos na busca permanente, realizada pela população, de constituição de elos de trabalho entre a "vivência na e da pobreza" e as formas mais ativas e permanentes de cooperação urbana, isto é, aquelas formas que, nas suas interações financeiras e de produtos e serviços, constituem a frente organicamente ativa e dominante da economia urbana. É nesta frente que continuamente surgem novas oportunidades sociais, produzindo o afastamento ou a subordinação de formas tradicionais de vivência "na e da pobreza".

É este cenário de relações espaciais, econômicas e sociais que Francisco de Oliveira (1972:29) articula, diretamente, ao padrão da urbanização e aos seus vínculos com a modernização do país:

"Em poucas palavras, o fenômeno que existe não é o de uma "inchação" do Terciário. O tamanho desta, numa economia como a brasileira do ponto de vista de sua participação no emprego total, é uma questão estritamente ligada à acumulação urbano-industrial".

Nesta mesma direção, outra linha de análise, utilizada na apreensão dessas tendências que, ao se cindirem e articularem, caracterizam de forma ampla e profunda a vida coletiva nas cidades brasileiras, é proposta por Milton Santos (1979:36,37), através da observação do que denomina os dois circuitos da economia urbana.

Apesar da extensão da citação desse autor, feita a seguir, pensamos ser pertinente a sua realização dada a sua relevância para a rápida apreensão do quadro urbano de vida em suas ligações diretas com a construção histórica do mercado de trabalho:

"As atividades do circuito superior usufruem direta ou indiretamente da ajuda governamental, enquanto as atividades do circuito inferior não dispõem desse apoio e frequentemente são mesmo perseguidas, como no caso dos vendedores ambulantes em numerosas cidades.

(...) O funcionamento do circuito superior está baseado nas necessidades de uma produção "capital intensivo" local ou exógena. O consumo, ligado ao poder de compra, é seletivo, mas as firmas do circuito superior dispõem de meios de publicidade suficientes para criar novos gostos e para atrair a clientela, ou seja, elas impõem a demanda. O circuito inferior, ao contrário, apóia-se no consumo; ele resulta da demanda, mesmo que esta esteja deformada pelo efeito-demonstração(...).

Uma outra diferença essencial entre os dois circuitos decorre do fato de o circuito inferior encontrar sua integração localmente, enquanto que no circuito superior, as atividades realizadas localmente vão se integrar numa outra cidade de nível superior, no país ou no exterior".

Esta proposta dirigida à compreensão das formas de organização - segregadas e/ou parcialmente complementares - da economia urbana, envolvendo diferentes escalas e ritmos das atividades econômicas, orienta a análise do acesso socialmente desigual à renda urbana. Trata-se da parcialidade do mercado de trabalho urbano moderno e, ainda, dos seus limites na emissão de impulsos à cooperação urbana plena.

As cidades - enquanto desigual acúmulo de tempos históricos - reúnem e exprimem diferentes tempos internos (SANTOS, 1985) que correspondem, de fato, à adição das exclusões pretéritas às exclusões sociais contemporâneas.

A descrição analítica das consequências sociais desses processos implica na identificação de perdas sociais decorrentes: do trabalho virtual, não realizado; da restrição à parlegalidade do trabalho realizado no circuito inferior da economia urbana; dos processos de desenraizamento e guetificação com origem nos limites existentes à cooperação urbana; nas rupturas - sem substituição em nível socialmente mais justo - do aprendizado social e cultural envolvido na vivência "da e na pobreza".

Ainda através do recurso à análise, antes citada, de Florestan Fernandes torna-se possível a apresentação dos traços amplos da síntese social do processo de modernização econômica do país:

"(...) os novos surtos de rápido crescimento econômico renovam e fortalecem desigualdades econômicas, sociais e políticas que são incompatíveis com a ordenação em classes sociais (via a consolidação regular e socialmente extensa do mercado de trabalho). Incapaz de realizar uma revolução urbana - como foi incapaz de realizar uma revolução agrícola - o capitalismo em questão fez com que a história social do campo se reproduza na evolução das grandes metrópoles e das cidades." (1977:180).

Com esta rápida síntese dos elementos básicos que conformam os múltiplos papéis desempenhados pelas regras formais do mercado de trabalho urbano no país, gostaríamos de destacar os seguintes pontos para a intervenção no universo da pobreza das cidades brasileiras:

- a não incorporação às oportunidades formais do mercado de trabalho urbano de amplas parcelas da população constitui a base de fatos responsáveis por múltiplas carências sociais;

- esta não inclusão não impede que a sociedade esteja organizada - em suas regras explícitas fundamentais - através do pressuposto de que ter uma posição assegurada no mercado formal de trabalho constitui obrigação individual ou meta orientadora da formação das novas gerações;
- a urbanização, como amplo e complexo processo social e cultural, impõe a ruptura de formas anteriores de vida coletiva e, expressa exigências crescentes de acesso aos fluxos de renda;
- os patamares atuais de exclusão social implicam na existência de sobreposições e articulações entre formas atuais e pretéritas de não incorporação da população urbana às oportunidades formais do mercado de trabalho;
- o grau de urbanização atingido pela sociedade brasileira implica na afirmação de que se as cidades expressam a pobreza, também constituem o lugar privilegiado para o seu enfrentamento;
- a fisionomia social e espacial das cidades expressa, neste sentido, as múltiplas estratégias desenvolvidas por segmentos excluídos da sociedade brasileira na busca de condições de sobrevivência;
- esta mesma fisionomia também contém o resultado de sucessivos processos de exclusão; constituindo, assim, a intervenção na materialidade urbana, uma possibilidade real para políticas que visem a redução dos atuais patamares de exclusão social;
- a origem histórica, e a conseqüente já longa consolidação de processos de exclusão social face às regras formais do mercado de trabalho urbano, permite o reconhecimento da relevância das

estratégias desenvolvidas pela população para o acesso à renda urbana;

- a observação de que as políticas sociais muitas vezes não encontram-se apoiadas na plena consideração do acúmulo cultural representado pela experiência da vivência "na e da pobreza" gera a recomendação de que este acúmulo seja plenamente incorporado na definição das referidas políticas;

- esta recomendação encontra apoio na observação de que a não consideração deste acúmulo pode significar, de fato, a redução da potencialidade contida por caminhos já percorridos pela população e, portanto, a conseqüente redução dos possíveis efeitos sociais positivos das políticas públicas;

- o universo de relações e práticas sociais constituído pelo trabalho que não se realiza segundo as regras formais do mercado, constitui um dos núcleos básicos daquelas políticas que visem, de fato, colaborar para a redução dos patamares vigentes de pobreza nas cidades brasileiras;

- a pobreza hoje constitui uma realidade marcante da rede urbana do país; ultrapassando, assim, a imagem corrente da sua manifestação apenas nas metrópoles. Nesta direção, a valorização da questão do trabalho exige a compreensão do papel exercido por cada lugar na economia do país; estando as possibilidades de intervenção adequada, portanto, vinculadas estreitamente à qualidade dessa compreensão.

Por fim, cabe acentuar que as categorias urbanização e mercado de trabalho foram assumidas como nortes orientadores da reflexão latino-americana e brasileira relativa à pobreza. Neste

sentido, a recuperação, ainda que breve, desta reflexão pode trazer elementos relevantes para a reconstrução do tema da pobreza urbana neste texto.

III. Elementos do pensamento teórico-técnico sobre a pobreza urbana

O acionamento, neste texto, de elementos do pensamento teórico-técnico sobre a pobreza urbana, desenvolvido a partir dos anos 60, tem por principal objetivo propiciar a superação de limites, antes indicados, em conceitos e modelos. Acredita-se, neste sentido, que tais limites decorram, em grande parte, da inadequada especialização - ocorrida sobretudo nos últimos anos - de um campo de estudos sobre a pobreza, tendencialmente desvinculado de interpretações mais amplas da realidade social. Por outro lado, tal especialização parece corresponder ao significativo processo de isolamento das chamadas políticas sociais no âmbito das políticas públicas.

III.1. A emergência de um tema : os anos 60

As fases da modernização econômica do país - sobretudo aquelas que ocorrem a partir dos anos 50 - definiram novas

características sociais do quadro de vida urbano-metropolitano. Na fisionomia da sociedade urbana encontra-se expressa a intensidade dos processos combinados de mercantilização do trabalho e de monetarização do acesso às condições de vida.

As expectativas de plena absorção "moderna" da população urbana nas oportunidades de emprego e renda são, no entanto, intensamente contrarrestadas por fatores decorrentes do próprio processo de industrialização. Neste sentido, talvez possa ser dito que, a partir da década de 60, observa-se o aprofundamento do confronto entre a forma como a pobreza pode ser vivenciada - em suas lutas e instabilidades - e a organização da sociedade propiciada pelas regras formais do mercado de trabalho.

Em consonância com esta última formulação da questão da pobreza urbana, acreditamos que o item anterior permitiu esclarecer a linha de análise adotada neste texto. Não se trata, neste momento, de reeditar dicotomias analíticas já suficientemente criticadas (IANNI, 1963:88); mas, de reconhecer características de situações sociais amplamente compartilhadas que, para o texto, encontram-se indicadas pelas categorias urbanização e mercado de trabalho.

No entanto, convém recordar que - ao nível do pensamento teórico-técnico - o confronto acima mencionado encontra-se, com frequência, descrito, na literatura referida à América Latina e particularmente ao quadro urbano brasileiro dos anos 60, através da indicação da conformação de crescentes massas marginais, originadas da ausência de equilíbrio entre o ritmo da urbanização e o ritmo da industrialização. Assim, a observação analítica

predominante nesta década assinala, com intensidade, os limites dos processos de modernização social decorrentes da industrialização e da urbanização do país.

Desta maneira, o quadro social que emerge da urbanização brasileira, não permite mais, para uma parte significativa dos analistas do período, a manutenção da expectativa, comum nos anos 50, de que, nas cidades, se afirmassem as condições de uma sociedade moderna; sociedade esta em que, esperava-se, os conflitos - organizados e institucionalizados - permitiriam a plena expressão do conflito de interesses em projetos para o país (BRANDÃO LOPES, 1970).

Ao contrário, o passado estruturalmente estreito, decorrente da base econômica agro-exportadora, torna a ser reconhecido na face mais moderna da sociedade brasileira, nos próprios núcleos concentradores do processo de industrialização. Nestes núcleos, assim como em outras áreas urbanas importantes, encontra-se reproduzida e ampliada, de forma ainda mais intensa, a influência de determinantes (estruturais) da marginalização social.

Em consonância com o pensamento que se afirma na análise do contexto latino-americano, na década de 60, a reflexão referida ao país, realizada sobretudo na década seguinte, assinala a reprodução - nos espaços urbano-metropolitanos - de processos estruturais responsáveis pela exclusão social (KOWARICK, 1973). Ao nível do pensamento latino-americano, Aníbal Quijano (1978:37) - com acentuada influência na interpretação da realidade brasileira - propôs as bases da orientação conceitual voltada para a leitura estrutural do quadro social que se consolidava:

"(...) a estrutura geral da sociedade, que contém ambos aspectos (uma estrutura econômico-social dominante e uma esfera, em ampliação, de marginalidade social), move-se, assim, em duas tendências radicalmente contraditórias: a tendência de desenvolvimento de uma determinada estrutura dominante dentro da sociedade e a tendência de desenvolvimento de vastos setores populacionais não incorporados, nos setores institucionais básicos, a essa estrutura dominante.

Não se trata, tecnicamente, de uma possível dualidade da estrutura. Longe disso, uma tendência é correlativa, necessariamente, da outra. Se uma existe, é porque existe a outra, porém as duas não podem desenvolver-se senão conflitivamente porque envolvem interesses sociais radicalmente conflitivos".

Esta linha de interpretação da realidade social, postulada a partir dos anos 60, integra elementos da estrutura produtiva - onde se reconhece o caráter limitado da industrialização no que se refere, especificamente, à criação abrangente de novos empregos - ao diagnóstico do afastamento entre a dinâmica demográfica e as necessidades, em termos de força de trabalho, da indústria dinâmica orientada por investimentos externos.

Esta última direção analítica encontra-se proposta por José Num (1978), que analisa, para o contexto latino-americano, a produção de população excedente pela própria dinâmica da indústria moderna e, ainda, o caráter não funcional - para o polo moderno da economia - de amplas parcelas dessa população, até mesmo para a compreensão dos salários da força de trabalho incorporada.

Essas vertentes analíticas procuraram estabelecer parâmetros orientadores da compreensão estrutural, abrangente, das situações específicas de carência que se multiplicavam e, portanto, ganhavam visibilidade, durante os anos 60, nos contextos urbano-metropolitanos.

Procuraram essas vertentes, sobretudo, ultrapassar os termos da compreensão, então predominante, das favelas e de outros assentamentos urbanos similares; compreensão essa também estendida à avaliação das formas de trabalho desenvolvidas pelas populações marginalizadas pelo processo de modernização. Nesta compreensão corrente - orientadora de intervenções públicas - predominavam análises de cunho psico-social que procuravam, com frequência, no comportamento e na cultura das populações marginalizadas, elementos impeditivos à sua plena integração à sociedade urbano-industrial.

III.2. Crescimento econômico e reprodução da exclusão. Os anos 70.

Ao longo dos anos 70, as práticas e as condições de vida das populações empobrecidas e excluídas dos contextos urbano-metropolitanos, foram incisivamente apreendidas através do remetimento amplo à orientação fornecida pelos conceitos de dependência - das economias latino-americanas - e marginalidade social.

No entanto, surgem, também nessa década, formulações críticas a essa orientação, que procuram tanto o aprofundamento da origem histórica dos processos sociais de marginalização de segmentos da população das grandes cidades do país - através, inclusive, da análise histórica da conformação da rede urbana

brasileira -, quanto, também, o conhecimento da real dinâmica da economia urbana. Nesta última face pode ser reconhecida a insatisfação, que afirma-se no período, com a diretriz fornecida pela análise estrutural apresentada no item anterior desse texto, como exemplifica Paul Singer (1973:88):

"(...) entre o 'núcleo hegemônico' e o 'setor marginal' interpõe-se todo um conjunto de atividades, que por não estarem monopolisticamente organizadas não pertencem ao núcleo hegemônico e por não sofrerem perda de significação etc. tampouco são marginalizadas. Deste modo, vê-se que a visão dicotômica (...) não corresponde à realidade bem mais complexa da América Latina".

Nesta direção, pode ser dito que o pensamento teórico-técnico da década de 70 caracteriza-se pela busca de detalhamento das relações econômicas e sociais intra-urbanas. Assim, ao mesmo tempo que o grande tema da qualidade de vida encontra-se amplamente utilizado como norte orientador da análise crítica do quadro social das áreas urbano-metropolitanas, afirma-se a necessidade de conhecimento das chamadas estratégias de sobrevivência desenvolvidas pelas populações marginalizadas. Como o pobre urbano sobrevive?

As referências às estratégias de sobrevivência, apreendidas através de formas específicas de trabalho, já encontra-se presente nas análises estruturais antes referidas. No entanto, neste período, pode ser observada a tendência à conformação de um campo de estudos especializados voltado para o conhecimento do chamado mercado informal de trabalho.

Assim, em consonância ou em confronto com diretrizes que se afirmam internacional e nacionalmente para a intervenção pública nos contextos urbanos da América Latina (PRADILLA COBOS, 1974), e

especificamente do Brasil, são realizados numerosos estudos dirigidos à análise atenta dos processos informais de trabalho - sem vínculo empregatício e não reconhecidos juridicamente - e das formas de ajuda mútua emergentes na vivência coletiva da pobreza. Exemplificam essa tendência aqueles estudos dirigidos à análise da integração de relações familiares e de vizinhança aos processos de auto-construção (VALLADARES, 1980).

Esses estudos correspondem a: novas diretrizes das políticas públicas que começam a emergir ainda na plena vigência do planejamento centralizado; experiências bem sucedidas de integração da população a formas de planejamento participativo (MOREIRA ALVES, 1980) e, intenções acadêmicas de conhecimento de ações desenvolvidas pelos chamados setores populares.

Neste mesmo período, a pobreza urbana começa a ser compreendida, cada vez com maior intensidade, como expressão da lógica capitalista de funcionamento das cidades, sobretudo das metrópoles. Na busca permanente de organização lucrativa da sociedade e do território, decorrente da operação desta lógica, encontra-se a explicação para a direção adotada em intervenções do planejamento setorial, incapazes de satisfazer necessidades sociais, e, para as formas de organização e protesto que emergem, com visibilidade crescente, nas grandes cidades do país (SINGER e CALDEIRA BRANDT, 1981).

III.3. A percepção de limites. Os anos 80.

A breve recuperação de linhas de análise da temática da pobreza urbana, realizada nos itens anteriores, permite a apreensão de transformações ocorridas no tratamento dessa temática. Estas transformações foram decorrentes dos efeitos de conjunturas econômicas e políticas; dos impactos sociais das diretrizes e metodologias adotadas nas intervenções públicas; dos processos sociais que expressam mudanças na experiência social da "vivência na e da pobreza" nos espaços urbano-metropolitanos.

O pensamento teórico-técnico da pobreza urbana nos anos 80 procura incorporar os desafios representados pela recessão econômica e pelos rumos assumidos pelo processo de redemocratização. Na face da recessão pode ser reconhecida a linha de análise que aponta para a redução dos investimentos públicos no urbano e suas consequências sociais. Esta linha acompanha também, ao longo da década, o processo de desarticulação da estrutura de planejamento que, nos anos 70, estabeleceu as diretrizes da política urbana e as consequentes prioridades de investimento (RIBEIRO, 1990). Nessa direção, portanto, foram realizadas análises que procuraram demonstrar perdas sociais simultâneas ao próprio processo de democratização; processo este que implicou na ampliação das oportunidades de participação social na dotação dos recursos públicos. Alguns autores apontaram, também, para as consequências sociais da crise do modelo econômico que teria dado origem, na década de 70, à

concentração de investimentos públicos nas grandes cidades (MELO, 1990).

Por outro lado, na face da redemocratização do país surge, no período, a ênfase analítica nos processos de planejamento participativo, envolvendo desde a análise de mudanças nas formas de atuação adotadas por órgãos da administração pública (BERGMAN, 1990) até a avaliação dos limites e potencialidades de intervenções descentralizadas, realizadas ao nível dos governos locais.

Ainda na face do processo de redemocratização deve ser referido o intenso desenvolvimento de estudos dirigidos à compreensão e à avaliação dos efeitos políticos e culturais dos denominados movimentos sociais urbanos. Surge, de fato, nesta década, a expectativa de que processos de organização da população permitissem a ampliação da visibilidade da administração pública, contribuindo para a emergência de formas mais democráticas de gestão urbana e, para a consequente redução do nível de exclusão social nos espaços urbanos (MOISÉS, 1985).

As análises dirigidas à compreensão dos movimentos sociais procuraram articular a precariedade das condições de vida nas cidades às formas de organização e protesto que surgiram na cena urbana do país. Nesta direção, podemos dizer que os estudos voltados para a análise crítica da qualidade de vida urbana, realizados com intensidade na década de 70, foram desdobrados na década seguinte em estudos dirigidos à identificação e à análise das denominadas contradições urbanas. Estes estudos, portanto,

correlacionaram formas de mobilização social a dados da materialidade urbana.

Devem ser anotadas, ainda, profundas mudanças na linha de estudos voltada para os movimentos sociais urbanos ao longo dos anos 80. Esta linha passa a considerar neste período, cada vez com mais frequência, as formas sociais e culturais de constituição dos denominados sujeitos sociais, incluindo desta maneira, no campo da reflexão dos movimentos sociais, os processos de constituição subjetiva e ética das carências (NUNES, 1989). As carências, as condições materiais da pobreza urbana, começam a ser apreendidas, portanto, através de seus vínculos com a formação - efetiva e potencial - de segmentos sociais cultural e politicamente ativos.

Ainda ao longo dos anos 80, em estreita ligação com a recessão econômica e com a complexidade do processo de redemocratização do país, devemos fazer referência à absorção da temática da violência pela produção teórico-técnica preocupada com a pobreza urbana (SILVA, 1991). Amplia-se a presença do diagnóstico de impossibilidade da conquista da cidadania pela população organizada face aos dados do empobrecimento crescente, ao mesmo tempo que afirma-se o reconhecimento, pela análise, de formas crescentes de violência sem correspondência com os parâmetros comportamentais anteriormente apreendidos através dos estudos sobre os movimentos sociais.

IV. Contribuição para a reconstrução do tema da pobreza

A contribuição pretendida por este texto, para a reconstrução do tema da pobreza urbana, encontra-se, em grande parte, expressa em itens anteriores; cabendo, neste momento, apenas a realização de referências mais pontuais à produção teórico-técnica do período 60-80.

Da produção cujo auge ocorre nos anos 60, sugerimos a valorização da relevância então atribuída aos estudos voltados à interpretação abrangente da realidade social brasileira. A atualização desta orientação, ao nosso ver, deveria valorizar de forma particularmente incisiva - frente aos atuais padrões de exclusão social - as várias faces do trabalho urbano. Acredita-se, neste sentido, que nestas várias faces, ou inter-faces, existam numerosas e significativas oportunidades de desenvolvimento de políticas socialmente significativas.

A compreensão da complexidade e do elevado dinamismo do trabalho urbano pode ser amplamente identificada na produção realizada nos anos 70. Desta produção, de fato, devem ser especialmente valorizados aqueles estudos que procuraram reconhecer parâmetros para o acompanhamento crítico da qualidade de vida urbana e, particularmente, aquela linha de estudos que permitiu a análise de estratégias de sobrevivência desenvolvidas pelos segmentos empobrecidos das cidades do país. Esta mesma linha, estimulou o aprofundamento do conhecimento sobre o acúmulo de experiências sociais representado pela vivência "na e da

pobreza". É este acúmulo que, recomendamos com especial ênfase, deve ser levado em consideração na definição de políticas sociais.

Por fim, da produção da última década, gostaríamos de ressaltar, sobretudo, a contribuição representada pela valorização da capacidade de agir/organizar/reivindicar, de fato demonstrada pelos segmentos sociais em situação de pobreza nos contextos urbanos. Acredita-se que o reconhecimento de tal capacidade constitui um dos elementos centrais de um processo concreto de reconstrução do tema da pobreza urbana; reconstrução esta considerada de especial relevância para o enfrentamento, mediante políticas públicas, do atual patamar de exclusão social presente nas cidades brasileiras.

V. Referências Bibliográficas

- BRANDÃO LOPES, J. R. - 1970 - Desenvolvimento e mudança social: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Ed. Nacional.
- CANCLINI, N. G. - 1989 - Modernismo sin Modernización?. Revista Mexicana de Sociología, Ano LI, n.3.
- CORAGGIO, J. L. - 1989 - Pesquisa Urbana e Projeto Popular. Espaço & Debates, São Paulo, Ano IX, n. 26.
- DAVIDOVICH, F. - 1986 - Um foco sobre o processo de urbanização do Estado do Rio de Janeiro. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 333-371, jul./set.

- - 1987 - Transformações do quadro urbano brasileiro: período 1970/1980. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p.7-24, out./dez.
- ELÍAS, R. - 1990 - Histórico das instituições de serviço social. Relatório de pesquisa. Escola de Serviço Social, UFRJ, mimeo.
- FERNANDES, F. - 1977 - Problemas de Conceituação das Classes Sociais na América Latina. In: R. B. ZENTENO (org.) As Classes Sociais na América Latina: problemas de conceituação. Trad. de Galeno de Freitas. Rio de Janeiro.
- FGV/MEC-FAE - 1986 - Dicionário de Ciências Sociais. Rio de Janeiro.
- FOURQUET, F. & MURARD, L. - 1978 - Los equipamientos del poder: ciudades, territorios y equipamientos coletivos. Barcelona: Ed. Gustavo Gili.
- GONÇALVES, F. - 1989 - Processo de urbanização no Brasil: delimitação de um campo de pesquisa. Espaço & Debates, São Paulo, v. 9, n. 28, p. 67-99.
- IANNI, O. - 1979 - Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- KOWARICK, L. - 1973 - Capitalismo e marginalidade na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LAVINAS, L. - 1987 - A agro-urbanização da fronteira. In: A urbanização da fronteira. Rio de Janeiro: PUELIPUR/UFRJ, p. 92-108. (Série Monográfica n. 5).
- MELO, M. A. B. C. - 1990 - Regimes de acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído: Brasil, 1940-1988). In: VALLADARES, L. & PRETECEILLE, Edmond (orgs.). Reestruturação urbana: tendências e desafios. São Paulo: Nobel/IUPERJ.
- MOISÉS, J. A. - 1985 - O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais. In: ----- et al. Cidade, povo e poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MDREIRA ALVES, M. - 1980 - A força do povo: democracia participativa em Lages. São Paulo: Brasiliense.
- NUN, J. - 1978 - Superpopulação relativa, exército industrial de reserva e massa marginal. In: PEREIRA, Luiz (org.). Populações "marginais". São Paulo: Duas Cidades.
- OLIVEIRA, F. - 1972 - A Economia Brasileira: crítica à razão dualista. Estudos CEBRAP, n. 2, out.

----- - 1982 - O Estado e o Urbano no Brasil. Espaço & Debates, São Paulo, n. 6, p. 36-54, jun./set.

PIQUET, R. - 1986 - Os marcos da intervenção do Estado no urbano. In: -----; MAGALHÃES, H. T. & RIBEIRO, A. C. T. O desenvolvimento urbano em questão; textos didáticos. Rio de Janeiro: PUBLIPUR/PUR, p. 36-64.

----- - 1990 - Tendências na ocupação do território; uma contribuição para se pensar os anos 90. Trabalho apresentado no Seminário Metropolização e Rede Urbana: perspectivas dos anos 90. Rio de Janeiro, setembro de 1990. mimeo.

PRADILLA COBOS, E. - 1974 - La política urbana del Estado colombiano. In: Castells, Manuel (comp.). Estructura de clases y política urbana en América Latina. Buenos Aires: Ed. SIAP.

QUIJANO, A. - 1978 - Notas sobre o conceito de marginalidade social. In: PEREIRA, Luiz (org.). Populações "marginais". São Paulo: Duas Cidades.

RIBEIRO, A. C. - 1980 - O dia a dia na cidade: as incertezas do trabalho. Revista Eclesiástica de Base. Petrópolis, 40, Fase. 157, março.

RIBEIRO, A. C. T. & ELIAS, R. - 1986 - A luta pelo lugar - os camelôs no Centro do Rio de Janeiro. Cadernos CEAS, Salvador, n. 103, maio/junho.

RIBEIRO, C. T. - 1990 - Da questão urbana ao poder local: o caso da Barra da Tijuca. Tese de Mestrado, IPPUR/UFRJ.

RIBEIRO, I. & BARBOSA, M. L. - 1987 - Menor e sociedade brasileira - análises/programas institucionais/experiências. São Paulo: Ed. Loyola.

SANTOS, M. - 1979 - O Espaço Dividido: os dois circuitos da Economia Urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves.

----- - 1985 - Espaço e Método. São Paulo: Nobel.

SILVA, A. A. - 1983 - Quebra-quebra de trens no subúrbio: uma dimensão política da opressão. Espaço & Debates, São Paulo, n. 10.

SILVA, L. M. A. - 1991 - Violência urbana: representação de uma ordem social. Caxambú, XV Encontro Anual da ANPOCS.

SINGER, P. - 1973 - Economia Política da Urbanização. São Paulo: Ed. CEBRAP/Brasiliense.

----- - 1982 - A crise do milagre. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SINGER, P. & CALDEIRA BRANDT, V. (orgs.) - 1981 - São Paulo: o povo em movimento. Petrópolis: Vozes/Cebrap.

VALLADARES, L. P. - 1978 - Passa-se uma casa: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar.

----- (org). - 1980 - Habitação em questão. Rio de Janeiro: Zahar.

Dimensões Intra-Urbanas da Pobreza:

CONTRIBUIÇÃO À ESPECIFICAÇÃO DE POLÍTICAS

Prof. Martin O. Smolka

S U M Á R I O

PÁG.

1. Introdução - colocação do problema	01
2. Dimensões da Pobreza	02
3. Pobreza, uso do solo e estruturação intra-urbana	06
3.1 Fundamentos teóricos	06
3.2 O lugar do pobre na cidade	07
4. Dinâmica Imobiliária e pobreza urbana na cidade do Rio de Janeiro	09
5. Tipos de Assentamentos: as carências e necessidades de seus ocupantes	12
6. Implicações para políticas	14
6.1 Políticas de renda	16
6.2 Investimentos em equipamentos e serviços	17
7. Conclusão/Síntese	19
8. Referências Bibliográficas	25

DIMENSÕES INTRA-URBANAS DA POBREZA:
CONTRIBUIÇÃO A ESPECIFICAÇÃO DE POLÍTICAS

Martim O. Smolka

1. Introdução - colocação do problema

A pobreza urbana, aparentemente, não se distribui de forma homogênea e uniforme no espaço intra-urbano, mas também não se concentra em alguma área contígua definida. Vale dizer, a segregação social no espaço não é 'perfeita'. Resulta daí que nem todos assentamentos identificados como de baixa renda são ocupados apenas por pobres, e, tampouco, nem todos pobres ocupam áreas tidas como carentes.

Esta constatação, óbvia para qualquer observador de nossa cena urbana (notadamente das grandes cidades), ao mesmo tempo que reflete algumas das dificuldades clássicas de se definir, caracterizar e identificar a pobreza urbana, introduz, mais além de seu interesse acadêmico, questões não triviais ao nível da formulação de políticas anti-pobreza.

O objetivo deste trabalho é exatamente, o de evidenciar conceitual e analiticamente a importância da dimensão geográfica intra-urbana da pobreza urbana.

Para isto o trabalho apresenta, inicialmente, uma breve revisão da literatura recente sobre as dificuldades de se definir e caracterizar a pobreza urbana, apontando de imediato suas implicações para a delimitação espacial das intervenções destinadas a mitigar os efeitos da pobreza.

A seguir, o texto introduz um arcabouço conceitual elementar capaz de elucidar as relações entre a formação e transformação dos diferentes assentamentos de baixa renda e o processo de estruturação intra-urbana. Estas interdependências são ilustradas, a seguir, por umas poucas evidências pertinentes ao caso da dinâmica imobiliária da cidade do Rio de Janeiro. Na ausência de estudos mais detalhados sobre as características internas e principalmente sobre as condições de sobrevivência dos ocupantes destes vários tipos de assentamentos são enunciadas algumas hipóteses relevantes, para nortear a formulação de políticas anti-pobreza; e que mereceriam ser melhor consideradas em futuras investigações científicas.

Com base neste arcabouço, apresenta-se então uma rápida avaliação dos principais dilemas que se coloca ao nível da formulação de políticas, examinando-se as implicações intra-urbanas das principais modalidades de intervenção pública de combate a pobreza

urbana. Algumas considerações acerca da relevância da instância local no enfrentamento dos efeitos da pobreza, finaliza o ensaio.

Antes de iniciar a discussão, seria conveniente advertir que o enfoque adotado neste trabalho é marcadamente econômico, assentando-se mais precisamente, nos debates atuais da economia urbana.

2. Dimensões da Pobreza

Não é necessária uma longa incursão na literatura¹ para se dar conta das formidáveis dificuldades de ordem conceitual e analítica envolvidas em qualquer tentativa de definição, caracterização e identificação da pobreza urbana.

Entre os investigadores parece haver, contudo, certo consenso acerca da precaridade dos indicadores disponíveis.

Deve a pobreza ser medida através da renda familiar ou individual? em termos absolutos ou relativos? ou talvez, através de uma cesta de consumo sujeita aos caprichos das diferenças culturais e/ou regionais? ou ainda, de modo mais específico, com base nos requisitos de consumo calórico ou proteico para a sobrevivência, ou quem sabe por meio de um indicador genérico de adequação energética? alternativamente, pode-se pensar em níveis, pré-estabelecidos (subjettivos?) para necessidades básicas ('basic needs') inatendidas, de saúde, educação, saneamento etc, cuja composição num único indicador também envolve certa arbitrariedade na ponderação e na própria mensuração. Não se ignore tampouco, os problemas associados à variação temporal no poder aquisitivo do salário mínimo, de uso já bem consagrado na literatura.

Enfim, conforme reconhecido em Lustosa e Figueiredo (1990) não se logrou até o momento uma definição operacionalizável e irrefutável da pobreza (p.335). Menos do que motivo de frustração para o investigador estas considerações evidenciam tão somente que a pobreza, conforme reiterado por Rocha (1990), e antes de tudo, uma "síndrome multidimensional de carências diversas - de saúde, educação, habitação, saneamento, lazer, nutrição etc - inclusive condições inadequadas de cidadania e de inserção no mercado de trabalho..."(p.67). A renda com as imprecisões apontadas há pouco, funciona como 'proxy' para estas diversas carências (ibid).

Estas ambiguidades, contudo, implicam em óbvias dificuldades práticas, como por exemplo, delimitar no tempo, a população-alvo de alguma política setorial ou regional específica. Isto porque estas carências não incidem cumulativamente sobre os mesmos grupos populacionais.

Alguns resultados, empíricos recolhidos de estudos recentes, ilustram bem o ponto. Senão vejamos:

1 - "A linha de pobreza medida através do salário mínimo varia significativamente sugerindo que o mesmo não reflete as diferenças de condições, ou custo de vida vigente entre as 9 regiões metropolitanas brasileiras. Assim por exemplo, a linha

de pobreza, expressa em salários mínimos é em São Paulo semelhante à de Belém, e, 50% superior à definida para Curitiba". (Rocha 1988, p.94)

- 2 - Similarmente, "constata-se agravamento da pobreza nos anos de crise 81/83 e significativa redução na proporção de pobres no período de expansão da atividade econômica, proporcionada pelo plano cruzado 85/86, indicando que a pobreza urbana não depende da conjuntura econômica (Rocha e Tolosa, 1990, p.415/417).
- 3 - Considerando dados da PNAD, 1987, para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Figueiredo et alli (1990) constataam que "47.5% dos ocupados de 'baixa renda' não figuram entre os pobres. Mesmo entre as 'rendas miseráveis', 33.9% não são pobres a nível de família. Inversamente, uma proporção não negligenciável das pessoas ocupadas com salário superior a 3 SM, são efetivamente pobres (7.5%)" p.25.
- 4 - "A renda, usada geralmente como indicador privilegiado da pobreza, não reflete adequadamente aspectos não-monetários da condição de vida" (Rocha 1990, p.46), considerada a partir de indicadores relativos à educação, inserção no mercado de trabalho, e infra-estrutura domiciliar (esgoto, abastecimento de água, coleta de lixo, durabilidade das habitações etc).
- 5 - O já citado estudo de Lustosa e Figueiredo (1990) sugere que "não se pode supor a existência de correspondência entre suficiência alimentar e poder aquisitivo" (p.368). Famílias com alto poder aquisitivo são identificados com baixo taxa de adequação energética (TAE), ao mesmo tempo que "não são necessariamente as famílias que menos gastam, que são as mais mal-alimentadas" (p.369).
- 6 - Aqueles mesmos autores encontram "indicações referentes de que, mesmo no caso de populações indiscutivelmente carentes, não existe uma concidência quanto a seus atributos sócio-econômicos, ou ainda uma grande coerência, no que diz respeito, à relação existente entre estes e as manifestações de carências, seja em termos de poder aquisitivo, seja do acesso efetivo à bens e serviços considerados de necessidade básica. Exemplificando, algumas famílias carentes de alimentação ou de serviços ligados ao conforto domiciliar apresentaram níveis de poder aquisitivo compatíveis com melhor situação sócio-econômica...

Por outro lado, foi observado que famílias de baixo poder aquisitivo, parecem realizar 'trade offs' entre as manifestações de diferentes carências (p.377).

- 7 - Lustosa e Figueiredo (1990), considerando os vários tipos de carências usualmente associadas a condição de pobreza como - habitação em material não durável, abastecimento de água e esgotamento sanitário impróprios, lixo não coletado, falta de eletricidade, geladeira, água filtrada etc, constataam que "maior proporção de famílias de baixa renda apresentam uma ou duas carências e maior proporção de famílias de melhor situação sócio-econômico manifestam mais de três carências do que

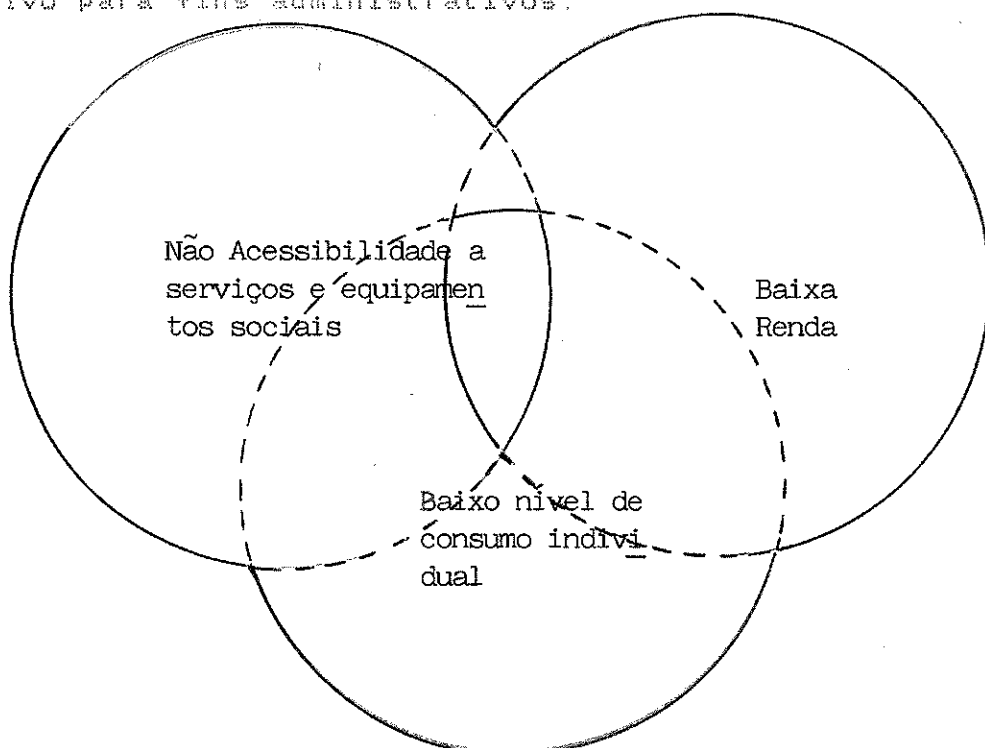
pareceria razoável encontrar" (p.376).

Os autores inferem a partir daí, que famílias de baixa renda sacrificam a alimentação para alcançarem melhores níveis de higiene e saneamento básico. Outras satisfazem os requerimentos alimentares do conjunto de seus membros, em detrimento da habitação bem saneada" (op. cit., p.378).

- 8 - Mais além destas evidências, nunca é demais recordar o resultado - de certo forma surpreendente, à época em que foi publicado - de que moradores de assentamentos tidos como símbolos da 'marginalidade urbana' não se encontraram necessariamente, ocupados em atividades informais ou irregulares. (Perlman, 1972). <e>
- 9 - O mesmo tipo de inferência também se aplica aos estudos originais de Leeds (1974) que identificam grande variedade de modalidades de moradia da população de baixa renda localizadas em áreas nobres da cidade.

Menos do que minimizar ou relativizar as manifestações da pobreza as evidências acima apontam para a complexidade do fenômeno em mãos.

A se considerar como população alvo, todos aqueles que enfrentam algum constrangimento na situação de, ao menos um tipo de carência - seja no plano do consumo individual, familiar ou coletivo - se atingiria, bem mais da metade da população brasileira. Por outro lado, se ao invés de se considerar o conjunto definido a partir da união de todos subconjuntos de população com alguma carência, se optasse pelo atendimento prioritário daqueles identificados ou caracterizados como pertencentes a intersecção de todas estas carências, ie, os mais necessitados - vide diagrama abaixo - o problema não seria menos complicado. Ele seria remetido, por definição, tanto a constituição de um 'pacote' de medidas, quanto a localização ou delimitação geográfica desta população - ou ao menos a elaboração de algum critério que permitisse individualizar o grupo alvo para fins administrativos.



Quanto a primeira dificuldade, sabe-se que, se por um lado, muitas carências tendem a se reforçar mutuamente^(a) - o que em princípio atuaria na redução de custos efetivos - por outro, dificuldades na tarefa de se estabelecer a dosagem ou 'mix' ideal de intervenção sobre cada item, e para cada comunidade (ou caso em mãos), acarretariam certamente, em desperdícios não negligenciáveis.

Mesmo que, certos bolsões de pobreza, sejam facilmente localizáveis, sua erradicação não é tarefa simples. Dificuldades, tanto no controle dos inevitáveis vazamentos num contexto de óbvia porosidade com respeito às comunidades vizinhas - (implicando inclusive na ambiguidade na definição das fronteiras destes bolsões) -, quanto na concepção de meios eficazes de reverter a situação de forma auto-sustentável (ie. sob pena de se condenar a área, e sua população, a insustentável condição parasitária), têm demonstrado, na prática, que políticas voltadas especificamente para estas áreas, tendem a apresentar resultados bastante duvidosos ou questionáveis.

A discriminação de grupos/população alvo num contexto por assim dizer não especializado, encerra, por sua vez, formidáveis problemas administrativos para não dizer burocráticos. Entrevistas recentes com os desabrigados no Rio de Janeiro - grupo que, em princípio, se enquadram os mais destituídos - inclusive de 'lugar' - indicam que este grupo, além de relativamente pequeno⁽⁴⁾, não é constituído necessariamente de desempregados, com baixo nível de educação, e qualificação, desnutridos, etc, mas outrossim, de vítimas de bruscos e inesperados reveses econômicos⁽⁵⁾.

Se por um lado as questões há pouco apontadas, sugerem que o universo de questões encerrada pela pobreza urbana é bem mais amplo e complexo do que frequentemente suposto; por outro, os graus de liberdade para seu enfrentamento através de políticas variadas, também não são tão estreitos, quanto se reconhece o componente intra urbano da pobreza.

Apenas como ilustração, considere-se as duas situações intermediárias aos casos levantados há pouco:

- a) pobres residindo em áreas não pauperizadas (ou não inteiramente carentes de bens e serviços);
- b) não pobres residindo em áreas pauperizadas ou carentes.

No primeiro caso, caberiam políticas de transferência ou complementação de renda⁽⁶⁾, e no segundo (b) não seria de todo difícil estimular esquemas de auto-ajuda e/ou de financiamento de investimento com retorno ("cost-recovery") como atualmente propagado pelos técnicos do Banco Mundial.

Estes breves apontamentos, sugerem de imediato a relevância de considerações conceituais e analíticas a cerca da "localização dos pobres" e da "pobreza de certas localizações" para uma melhor qualificação do fenômeno da pobreza urbana, e, conseqüentemente seu enfrentamento.

A seção seguinte apresenta, assim, alguns dos argumentos teóricos para a determinação do uso do solo em geral e da confirmação dos variados assentamentos intra-urbanos em particular.

3. Pobreza, uso do solo e estruturação intra-urbana

3.1 Fundamentos teóricos

Como primeira aproximação ao problema considere-se a disjuntiva: pobres são encontrados nas áreas mais desvalorizadas e as áreas se desvalorizam porque são ocupadas por pobres. Trata-se de uma proposição derivada da idéia de que uso do solo é determinado pelo preço dos terrenos (ou dos imóveis em geral), ao mesmo tempo que a estrutura de preços resulta do uso que se pretende dar ao solo em diferentes partes da cidade.

A idéia subjacente nestas afirmações é a de que, num contexto de crescimento urbano, a necessidade de se recorrer a terrenos cada vez menos acessíveis ou de pior qualidade (em termos de equipamentos e serviços, amenidades, etc.) faz com que se disponha a pagar 'algo' para não se ver obrigado a residir (ou ocupar) tais áreas, sucessivamente, menos favoráveis. Daí o surgimento de preços diferenciados para os terrenos. O argumento pressupõe é claro, a prevalência e relações caracteristicamente capitalistas, ou seja, a livre negociação dos ativos imobiliários, através de um mercado com transações de compra e venda suficientemente atomizadas. Nestas condições, o proprietário é, por assim dizer, inteiramente passivo na determinação do preço do terreno - vale dizer, ele é 'price-taker', conforme convencionado na teoria econômica. O preço do terreno é determinado, essencialmente, pela concorrência (condição típica deste mercado) entre aqueles que disputam o uso do solo.

Como as famílias, segundo o extrato sócio-econômico a que pertencem, tendem a avaliar de modo distinto as diferenças (de acessibilidade e qualidade etc.) dos terrenos, e mais, apresentam também condições diferenciadas de pagamento, não é difícil de se inferir a razão porque, *ceteris paribus*, estarão dispostos e aptas a jogar, por certas áreas, mais pelo direito de ocupação do que por outras áreas. Externalidades, efeitos de vizinhança e outros mecanismos aglutinadores agem aí no sentido de cristalizar as ocupações dos diversos grupos sociais econômicos de forma segmentada ou segregativa sobre o espaço urbano.

Estas relações são compreendidas (mesmo que intuitivamente), e manipuladas (às vezes até cientificamente através de artifícios mercadológicos) pelos agentes (incorporadores, etc.) que operam a mediação entre o mercado de terras e o de habitações.

Como se infere destas breves considerações, o preço do terreno é determinado pelos usuários que competem pela ocupação do solo, ao mesmo tempo que, indiretamente, a estrutura vigente de preços sinaliza aos (ou melhor discrimina entre os) usuários, aqueles habilitados a ocupar cada lote.

Na prática, a situação é obviamente, bem mais complexa, mas, na essência, o argumento não se altera. Assim, num contexto dinâmico de crescimento e transformações sucessivas na estrutura intra-urbana, a lógica de diferenciação do espaço, exposta acima, é ratificada, por exemplo, pela capacidade dos grupos sociais localizados, de pressionar a administração pública no sentido de favorecer suas áreas - o que tende a ocorrer em detrimento de outras áreas num contexto de escassez de recursos públicos.

Ao descongestionar as áreas mais centrais (e nobres) com investimentos com o metrô, emissário submarino, etc, o poder público não só não contribui para uma maior homogeneização ou uniformização do espaço, como também confere aos proprietários de imóveis, nestas áreas beneficiadas, maior capacidade de se apropriar, mesmo que passivamente, dos frutos desta diferenciação intra-urbana nos termos expostos acima.

Similarmente, eventuais "rugosidades" no mercado fundiário, eg. alta concentração da propriedade na Barra da Tijuca, também não afeta o argumento, enquanto a posição relativa destas áreas em relação a outras localidades não se altera. A menos que tais proprietários logrem ampliar as preferências das famílias pela escolha da Barra da Tijuca em relação às preferências por outras áreas (através por exemplo, de campanhas publicitárias orquestradas entre eles que alteram a percepção de diferenças entre localidades intra-urbanas - ou, logrem reter artificialmente seus terrenos do mercado (ie, especular), pouca força terão para alterar os preços de seus terrenos.

3.2 O lugar do pobre na cidade

Do ponto de vista das camadas de mais baixa renda, e portanto, com menor capacidade de pagamento (leia-se condições mais desfavoráveis de concorrência), é inevitável a conclusão de que tenderão a ocupar as áreas menos desejáveis, ie, menos disputadas^(e).

Isto, contudo, não implica necessariamente em ocupação das áreas mais periféricas ou distantes, uma vez que segundo o argumento exposto, não é o preço baixo do terreno que o leva a ser ocupado pela população de baixa renda, mas sim, sua incapacidade de superar a capacidade de pagamento dos concorrentes pelas terras melhor localizadas. O preço é mais baixo nas terras periféricas porque, outrossim, são ocupadas pela população com baixa capacidade de pagamento e não o inverso!

A partir desta linha de argumentação, fica fácil entender agora, a razão porque as populações de baixa renda não se concentram necessariamente num único lugar com as mesmas características. O que se observa outrossim, é que, independentemente de onde estejam localizados, ou de suas características, grosso modo, os preços dos terrenos tenderão a ser igualmente baixos - por se constituírem enquanto assentamentos de população de baixa renda. Vale dizer, os preços imobiliários são mais elevados nas áreas melhor infraestruturadas e localizadas, porque se paga algo para não se ver coagido e residir nas áreas mal equipadas e menos acessíveis. São portanto, as precárias condições de vida vigentes nas

periferias, que elevam os preços nas áreas ditas nobres. Neste sentido, a incapacidade da população de mais baixa renda de fazer frente aos altos preços nas áreas mais urbanizadas, é a consequência do processo de ocupação do espaço e não sua causa. Ou dito, ainda de outro modo, numa cidade perfeitamente uniforme, ou homogênea no que concerne aos atributos (de qualidade, acessibilidade, amenidades, etc) dos terrenos, a indiferença quanto à localização, eliminaria a concorrência ou disputa pelos terrenos, reduzindo conseqüentemente tais preços a zero.

Daí se infere, por exemplo, que o processo de periferização da população de baixa renda deve ser atribuída, menos a condição de pobreza (baixa renda), em si, do que as características do processo de estruturação interna da cidade.

Muito embora para efeitos expositivos, a análise tenha-se fixado numa certa racionalidade segundo a qual as famílias ou indivíduos determinaram sua inserção na cidade 'calculando' dentre as carências, as menos intoleráveis^(*), esta é, obviamente, uma grossa (grotesca?) simplificação da realidade.

A formação e consolidação dos assentamentos urbanos não acontece instantaneamente, e tampouco, os agentes obedecem necessariamente a uma lógica puramente econômica - ainda mais, num contexto em que outras racionalidades se impõem quando não, por 'razões' da própria sobrevivência destes agentes. Nada garante, com efeito, que os atributos dos espaços remanescentes no referido 'leilão fundiário' assegure a própria sobrevivência das famílias.

Nestas condições, as famílias são coagidas a adotarem estratégias outras que não passam necessariamente pelo mercado, por relações formais, ou mesmo, pela ordem legal. As invasões de terras e edifícios públicos e privados, as ocupações dos espaços públicos (praças, viadutos, etc), os pernoites sob as marquizes, são apenas alguns destes expedientes mais visíveis.

Por outro lado, o processo de ocupação do espaço urbano não pode ser apreendido afora de um contexto histórico ou dinâmico, em que um passado irrevogável (na forma do ambiente construído pré-existente) constrange as decisões presentes sobre um futuro incerto; vale dizer, a 'escolha' de uma determinada moradia (por mais precária que seja), além de elevados custos, envolve fortes incertezas quanto aos efeitos que as transformações urbanas (desde a vizinhança imediata a cidade como um todo) deverão provocar na localização em foco. Esta situação releva o intercurso de determinantes outros que asseguram uma maior estabilização das comunidades, tais como os movimentos de defesa e preservação de identidades de bairro, as associações recreativas e culturais de base local, e similares.

Há que se mencionar, ainda neste contexto, os mecanismos que operam o rebatimento entre aspectos associados à dinâmica populacional urbana (ciclo de vida familiar, etc) e aos assentamentos segundo a adequabilidade de seus atributos singulares. Assim, a literatura sociológica e antropológica registra trajetórias que estilizadamente, dão conta de processos como o de inserção do migrante - que passa inicialmente pela 'vaga' nas áreas centrais, para posteriormente, com uma maior integração no mercado de traba-

lho já com os familiares, se estabelecer em moradia 'regular' nas periferias (Davies e Blood, 1974). As dificuldades ou reveses enfrentados pela população de idade avançada, notadamente os aposentados, segundo autores como Pasternack-Taschner (1991) parece exercer forte influência na sua realocação nas áreas mais centrais. Suspeita-se que a verticalização ou densificação das favelas, bem como em certas periferias consolidadas têm origem, em parte, na entrada na idade adulta dos filhos (e outros enteados) de ocupantes originais das áreas em questão - este argumento ganha peso diante da constatação de que o componente vegetativo já supera a migração na composição do crescimento urbano de nossas metrópoles (Martine, 1986). Finalmente, as condições de credenciamento impostas a potenciais mutuários e/ou clientes de certos programas habitacionais oficiais (CURA, PROFILURB, PROMORAR, etc) favoreceram, indubitavelmente a cristalização de determinados coortes, extratos ou grupos sociais na constituição de novos assentamentos ou na reabilitação dos existentes.

Malgrado as indicações sugestivas que se depreende das ilustrações acima, pouco ainda é conhecido sobre a relação entre os tipos de assentamentos e o perfil sociológico, demográfico de seus ocupantes. Menos ainda sobre a relação dinâmica entre ambos fenômenos, ie entre a constituição e transformação destes assentamentos e aqueles processos sociológicos, populacionais, etc.

4. Dinâmica Imobiliária e pobreza urbana na cidade do Rio de Janeiro

Antes de abordar mais especificamente as questões associadas às características internas aos diversos tipos de assentamentos urbanos da população de baixa renda, seria conveniente apresentar algumas evidências empíricas à guisa de contextualização das relações entre tais assentamentos e o processo geral de estruturação intra urbana. Isto será feito a partir da experiência da cidade do Rio de Janeiro.

Tomando-se então por referência, para efeito desta análise, as famílias com renda média mensal inferior a 2 (dois) salários mínimos (SM) como pobres, observa-se entre os anos de 1970 e 1980⁽¹⁰⁾ uma redução no número absoluto destas famílias no município do Rio de Janeiro - de 243.714 famílias em 1970 para 242.253 em 1980. Estes números são mais expressivos quando confrontados ao crescimento de 43.89% de famílias com renda superior a 10 SM e um aumento geral de 39.79% no número de famílias nesta cidade.

Isto sugere que parcela significativa da população de baixa renda teria sido 'expulsa' da cidade, o que é confirmado pelo crescimento duas vezes maior da população do conjunto dos outros municípios que constituem a região metropolitana do Rio de Janeiro; e ainda pela evidência de que o percentual da população economicamente ativa que percebe menos de 3 SM mensais aumenta de 54% para mais de 90% na medida em que se afasta do município central para os mais periféricos (Abreu, 1987, p. 28-29).

Não deixa de ser sugestivo, ao nível da cidade como um todo, a concomitância entre esta 'expulsão' e uma forte desconcentração espacial da atividade imobiliária - notadamente a de incor-

poração de edifícios de apartamentos, conjuntamente ao de famílias de mais alta renda⁽¹⁴⁾.

Esta desconcentração da atividade imobiliária voltada para o segmento de mais alta renda, conforme demonstrado em Smolka (op. cit), seria atribuída, essencialmente, a fenômenos como:

- i - O fechamento por dentro das áreas nobres, caracterizado pela elevação dos custos primários (principalmente dos terrenos) e uma maior convergência nos preços relativos dos apartamentos novos e usados, sugerindo maior concorrência nesta área de mercado.
- ii - O favorecimento das áreas ainda não ocupadas, eg baixada Barra da Tijuca-Jacarepaguá, Engenho de Dentro, Ilha do Governador etc, em detrimento das áreas já bem infraestruturadas como a suburbana. Este fenômeno, com óbvias implicações para o planejamento urbano, seria atribuído à relevância dos ganhos de inovação e diferenciação do produto (empreendimentos) na consecução de lucros de incorporação. A ocupação de áreas com perfil ainda não inteiramente estabelecido, beneficiaria a realização de maiores ganhos vis a vis os obtidos através dos empreendimentos em áreas já consolidadas - aonde inclusive são maiores as dificuldades de se reaglutinar pequenos lotes (ocupados em geral por casas) assegurando a escala mínima necessária à viabilização de empreendimentos que favoreçam a internalização de externalidades criadas - principal fator de rentabilização da incorporação imobiliária.
- iii - a defasagem na atualização dos tetos de financiamentos habitacionais (SFH) em relação ao aumento real de preços imobiliários verificados entre 1971 e 1977 (superior a 100%) contribuiu também para a desconcentração dos empreendimentos desde as áreas mais valorizadas na medida da queda da parcela financiada do valor do imóvel.

Se por um lado, esta desconcentração espacial da atividade imobiliária e com ela das famílias de mais alta renda contribuiu para uma redução do nível geral de segregação residencial na cidade⁽¹⁵⁾, e mesmo para uma maior homogenização do espaço urbano, captada no maior achatamento dos gradientes de preço do m² de apartamentos, e de densidade, seus efeitos sobre a situação da população de baixa renda não foram triviais.

Com efeito, observa-se de imediato ao nível das 24 regiões administrativas da cidade do Rio de Janeiro, que as áreas que ampliaram relativamente mais sua participação no mercado de apartamentos novos não foram necessariamente as que mais perderam ou expulsaram a população de baixa renda e vice-versa. A explicação para o fenômeno pode ser remetida as múltiplas e variadas estratégias de moradias adotadas por esta população.

Assim, enquanto praticamente todas as áreas urbanas, conforme já dito, perdem famílias de baixa renda e ganham as de alta renda, observa-se nas áreas mais centrais e antigas da cidade fenômeno inverso¹³.

Este fenômeno, percebido igualmente em São Paulo (Fas-ternack-Taschner, 1990), está associado a degradação social de suas áreas mais centrais, e parece acompanhar ou reproduzir o comportamento já amplamente documentado, por autores como Muth (1969), para as cidades modernas norte-americanas. A perda de competitividade da área central de negócios (CBD) para centros alternativos localizados nos bairros descentralizados de mais alta renda¹⁴ aliada a uma legislação mais complacente no tocante à verticalização, frustra as retenções especulativas de imóveis antigos localizados nos anéis externos do CBD, estendendo consequentemente, no tempo, o uso provisório destes prédios como 'cortiços', 'cabeças de porco' e similares¹⁵.

O aumento absoluto, também de famílias de baixa renda na área mais aristocrática da cidade (Região Administrativa da Lagoa), associa-se por sua vez, à apropriação de áreas de encostas e de preservação ambiental, de propriedade duvidosa ou ainda em contestação jurídica, por mecanismos outros que os legais - formais de mercado (eg. favelas) por famílias que não dispõem de outras alternativas de moradia próxima ao local de trabalho. Como resultado da escassez relativa destes assentamentos acessíveis e irregulares, constata-se número significativo de famílias residentes nestas favelas, dispendo de renda maior do que a de muitas das famílias que residem em habitações legais na zona suburbana do Rio de Janeiro¹⁶.

Isto, conforme será retomado na seção seguinte, sugere a presença de "trade-offs" muito definidos ao nível dos orçamentos das famílias de baixa renda, o que por sua vez, explicaria a não superposição, por exemplo, entre carências nutricionais, condição do domicílio e/ou de acesso a equipamentos sociais (saneamento etc).

Há que se considerar ainda os assentamentos populares representados pelos grandes conjuntos habitacionais, promovido ou não pelo Estado, e também os loteamentos privados que teriam abrigado na Zona Oeste do Rio de Janeiro, significativa parcela da população de baixa renda, notadamente as removidas das favelas localizadas nas áreas nobres da cidade. É elucidativo neste sentido que esta zona embora detendo 32% da população de baixa renda da cidade em 1970, tinha respondido por apenas 10.82% da redução destas famílias na década, indicando uma relativa retenção de pobres¹⁷.

Como evidencia para a primeira modalidade de moradias percebe-se que a Zona Oeste recebeu 15.65% dos apartamentos de baixa renda produzidos na cidade ao longo da década, contra uma participação de apenas 1.21% do estoque no início do período. Por outro lado, o volume de transações com casas relativamente bem menor do que o esperado em vista do desempenho do mercado de terrenos, sugere talvez, a existência de casas construídas, legalmente ou não regularizadas, sobre terrenos legais¹⁸. Trata-se assim, aparentemente, de uma periferia interna à cidade do Rio de Janeiro.

ro.

Muito embora, no geral, a disputa pelo uso do solo carioca, particularmente, através das estratégias de mercado das incorporadoras imobiliárias, tenha redundado na expulsão da população de baixa renda, percebe-se claramente a presença das interdependências ou constrangimentos no plano estrutural entre tais processos e a formação e transformação de assentamentos populares. Mesmo quando estes são produzidos por assim dizer, a margem do mercado ou da própria legalidade, não podem ser compreendidos afóra do contexto global da dinâmica da estruturação intra-urbana.

5. Tipos de Assentamentos: as carências e necessidades de seus ocupantes

Neste ponto, será conveniente recuperar a linha de argumentação perseguida até o momento.

Reconhecendo as dificuldades conceituais decorrentes do caráter multidimensional da pobreza urbana, evidenciou-se inicialmente a não superposição de carências sobre um mesmo grupo populacional. Tomando como motivação a proposição de Lustosa e Figueiredo (op. cit) de que as famílias aparentemente "realizam certos 'trade-offs' entre as manifestações de diferentes carências", avançou-se a hipótese de que parcela significativa dos 'graus de liberdade' (na forma de variância inexplicada nas evidências apontadas acima) puderam ser preenchidos pela adequada localização daquela população, nos diferentes tipos de assentamentos associados usualmente como de 'baixa renda', precários, carentes, pauperizados, etc.

Como primeira aproximação para a explicação teórica sobre a existência e transformação destes assentamentos, acionou-se a idéia de que a comparação entre os atributos oferecidos pelas diferentes alternativas de assentamento na cidade, levaria as famílias com melhor capacidade de pagamento a 'oferecer' mais pelas áreas mais desejáveis. Neste contexto às famílias de mais baixa renda, caberia a ocupação das áreas residuais por que pior localizadas, menos infraestruturadas, degradadas, de maior risco, etc. Este processo tenderia a reiterar a diferenciação entre áreas (e portanto assentamentos), na medida em que grupos sócio-econômicos já conglomerados (segregados?) em certas áreas, 'et pour cause' deteriam maior poder de pressão sobre o poder público para superar eventuais carências. Por outro lado, avaliações distintas dos 'trade-offs' (referidos mais acima) pelos vários grupos sociais, e segundo sua inserção no mercado de trabalho, posição no ciclo de vida, percepção de riscos, identidades culturais ou étnicas, e etc, ensejariam diferentes estratégias de ocupação do espaço urbano, recorrendo-se aí até a estratégias estranhas à legalidade ou formalidade das relações de mercado.

Visto que as diferenças intra-urbanas são por definição tão variadas quanto as necessidades das famílias em sua luta pela sobrevivência e/ou reprodução, fica fácil entender a razão por que são igualmente variados os tipos (atributos) dos diferentes assentamentos que abrigam a população de baixa renda. Novamente, o traço comum é que a estratégia de sobrevivência de seus ocupantes envolvera inevitavelmente a presença de alguma carência ou neces-

cidade básica inatendida.

Num contexto dinâmico, a distribuição espacial das comunidades assim constituídas redefine, em si, a matriz de atributos considerados pelos próprios agentes, notadamente os mobiliários (eg. incorporadores), que operam as transformações do ambiente construído. Estas transformações, contudo esbarram nos estreitos limites impostos pelas dificuldades de acomodação das necessidades correntes das famílias aos atributos do lugar. A percepção de custos, aí envolvidos, serve frequentemente, de inspiração para as atitudes de resistência, em particular, ou para os movimentos de defesa da vizinhança, em geral, conferindo certa estabilidade às comunidades/assentamentos urbanos - o que é em parte sancionado pela legislação urbanística vigente.

A aplicação deste arcabouço analítico ao caso da cidade do Rio de Janeiro, evidenciou mesmo que de forma ainda bastante caricatural, alguns dos mecanismos responsáveis pela reprodução e transformação dos diferentes tipos de assentamentos, especialmente os de baixa renda.

Com base na discussão precedente é possível perceber agora que uma mesma família dependendo de sua alocação numa favela localizada em área nobre, num cortiço da zona central ou num loteamento da periferia da cidade, não exibira o mesmo perfil de carências⁽¹⁹⁾.

A população favelada figura nas estatísticas como residindo em habitações rústicas ou não duráveis⁽²⁰⁾, ao mesmo tempo que, com elevada taxa de ocupação (mesmo que em atividades informais) dos membros, contribuindo para um maior rendimento familiar.

Não são raros, de outra feita, os registros sobre as privações a que se submetem as famílias, no longo período que se estende entre a aquisição do lote na periferia e a conclusão (mesmo que incompleta) da habitação auto-produzida. São óbvios aí os efeitos sobre a saúde e a nutrição, alguns com sequelas permanentes sobre crianças, para não mencionar as doenças oriundas de improvisações no abastecimento de água e disposição de esgoto, e no limite, o tributo sobre a mortalidade infantil.

Os relativamente elevados aluguéis, à luz do m^o disponíveis, aliada a promiscuidade e insalubridade vigentes nas casas de cômodos e similares, onera a permanência de dependentes que de outra feita poderiam beneficiar-se do melhor acesso a equipamentos e serviços de educação, saúde, etc.

Estas poucas ilustrações sugerem a multiplicidade de situações possíveis que atravessam os processos elementares responsáveis pela estruturação intra-urbana.

Elas insinuam também algumas pistas para a compreensão das aparentemente desconcertantes evidências empíricas, da seção 2 acima, relativas a não superposição de carências naquelas tentativas de mensuração da pobreza urbana. É neste sentido, que a dimensão intra-urbana preenche boa parcela dos graus de liberdade remanescentes na definição, caracterização e identificação do pobre urbano.

6. Implicações para políticas

Não cabe, num estudo desta natureza, é óbvio, passar em revista todas as modalidades possíveis de intervenção pública voltadas direta ou indiretamente para mitigar os efeitos de pobreza urbana. Ainda mais, que muito destes efeitos dificilmente poderiam ser neutralizados sem um combate direto às suas causas, causas estas que, em geral, extrapolam o plano local. Elas, conforme reiterado inclusive nos estudos de Piquet e Ribeiro que acompanham este relatório, localizam-se em profundos constrangimentos macro-sociais com raízes remotas na história do (sub)desenvolvimento deste país.

Assumindo os riscos de uma sobre-simplificação da questão em pauta, contempla-se aqui, apenas as categorias genéricas de intervenção pública, voltadas diretamente para as carências reconhecidas no início deste trabalho como caracterizantes da condição de pobreza, quais sejam: a insuficiência de renda, o baixo nível de consumo privado de bens essenciais à sobrevivência e a não disponibilidade e/ou inacessibilidade a equipamentos e serviços sociais.

As seguintes modalidades de intervenção atingem diretamente cada uma das carências enunciadas:

- 1 - Políticas de renda - destinadas a complementar o hiato em relação a determinada linha de pobreza. Serve, como ilustração, o imposto de renda negativo proposto pelo senador Eduardo M. Suplicy (PT-SP) (20).
- 2 - Investimentos em equipamentos e serviços coletivos, como por exemplo em educação, saúde, saneamento etc, itens que compõem a indispensável infraestrutura social.
- 3 - Subsídios ou a complementação direta de consumo, na forma de distribuição de alimentos (leite, cestão etc) ou indiretamente via vales-transportes e congêneres.

Parece evidente que qualquer tentativa de se enfrentar os níveis ajustadores de carências já acumuladas em expressivo contingente da população brasileira, não prescindiria de uma atuação vigorosa em cada uma destas três frentes. Isto contudo, deve estar fora de cogitação porque, na prática, não se dispõe nem dos recursos para, na escala exigida, reverter as tendências, mitigar ou eliminar tais carências em prazo suficientemente curto, nem da necessária vontade política; mesmo porque, as três modalidades de intervenção estão informadas em distintas visões e portanto, atitudes em relação à pobreza urbana no contexto do desenvolvimento econômico e social como um todo.

O debate, desloca-se então, para a eficácia dos instrumentos em atingir os mesmos objetivos (eliminação das carências) por vias alternativas diretas e indiretas. Assim, maior disponibilidade de renda faculta maior consumo, investimentos em infraes-

custo da moradia. Sua permanência no local seria assegurada apenas com maior comprometimento do orçamento no item moradia - no limite, todo o adicional de renda percebido.

Quanto às famílias não-pobres residentes nos assentamentos de mais baixa renda, pode-se vislumbrar situação em que, diante a relativa redução no preço da habitação nestas áreas, o adicional de renda fosse alocado na melhoria da vizinhança, ou, inteiramente em maior consumo privado.

Como se percebe o referido adicional de renda poderá ter destino bem distinto de acordo com a forma de inserção urbana da população recepiante.

Dependendo da estrutura da propriedade imobiliária, das restrições, legais à mobilidade, etc, maior ou menor parcela desta renda será convertida na elevação dos preços imobiliários e portanto, transferida para terceiros. O importante a reter contudo, é que, no contexto intra-urbano, o adicional de renda não será necessariamente, alocado de modo a favorecer os itens em que a família é relativamente mais carente. Para que isto ocorresse, tal política deveria vir acompanhada de medidas que assegurassem uma maior oferta de terrenos urbanizados, ou, ao menos, de medidas que favorecessem a utilização do referido adicional de renda, na expansão ou extensão dos serviços e equipamentos de infraestrutura em direção às áreas mais carentes. Este ponto será melhor elucidado na discussão seguinte.

6.2. Investimentos em equipamentos e serviços

Não será discutido aqui a possível eficácia destes investimentos em mitigar a pobreza urbana através dos multiplicadores de renda e empregos a eles associados, pois que estes representam efeitos indiretos e não associados propriamente a estrutura interna da cidade.

Em primeiro lugar, há que se apresentar a constatação, óbvia, de que um aumento nos investimentos ou uma maior provisão de equipamentos e serviços sociais não reduz "ipso facto" as carências da população pobre, uma vez que a acessibilidade é definida em relação à sua localização.

Historicamente, a alocação espacial dos equipamentos e serviços, não tem em geral acompanhado a distribuição geográfica da população e muito menos, das necessidades ou carências⁽²⁷⁾.

Mais do que isto verifica-se que enquanto certas áreas são bem irrigadas de praticamente todos os equipamentos e serviços, outras não dispõem sequer daqueles tidos como mais essenciais. Constata-se, ademais que este padrão não é passivo em relação a reposição e expansão da demanda pelos equipamentos e serviços existentes, e mesmo, à emergência de novas necessidades cuja satisfação envolve, muitas vezes, equipamentos e serviços mais dispendiosos e sofisticados tecnologicamente. Soluções como o emissário submarino, que atende fundamentalmente as áreas nobres da cidade do Rio de Janeiro, ilustra bem o fenômeno⁽²⁸⁾.

Isto significa que o modo como equipamentos e serviços são promovidos, afeta seu impacto sobre o espaço, e consequentemente a população presente. Assim, numa situação de carências generalizadas e fortes disparidades entre as várias zonas da cidade, uma decisão de se estender para toda a cidade a provisão de um determinado serviço ou equipamento, eg. rede de água, produz resultados radicalmente diversos daqueles decorrentes da utilização de um mesmo montante de recursos na provisão de um "pacote completo" de equipamentos e serviços para apenas um local ou assentamento específico. O primeiro caso, contribui para uma redução generalizada das diferenças (de atributos) entre as áreas e portanto, ceteris paribus, para uma redução ou melhor achatamento do gradiente de preços imobiliários. A parcela das rendas familiares apropriadas pelos proprietários imobiliários, consequentemente, deve diminuir. O mesmo não ocorre no segundo caso. Os imóveis localizados na área beneficiada, são valorizados em relação aos das demais áreas, implicando no "creaming up" dos residentes através dos mecanismos concorrenciais regulares de mercado, ou da apresentação de "ofertas irrecusáveis". A população alvo original é estimulada a abandonar a área, seja pela perspectiva de converter o súbito efeito riqueza noutros bens e serviços, ou pela incapacidade de fazer frente a novas despesas correntes advindas da valorização da área (eg. elevação do Imposto Predial e Territorial Urbano-IPTU).

A ingenuidade aparente das situações configuradas nos dois casos expostos é dissolvida quando confrontada as práticas vigentes de intervenção pública nesta esfera.

Constata-se, com efeito, e até com certa reincidência, que programas destinados a generalizar ou estender determinado serviço ou equipamento à maioria da população são abortados ou precocemente truncados, seja porque mal dimensionados, sobrefaturados, ou por descontinuidades político-administrativas. Por outro lado, não raro se depara com iniciativas de orquestração de investimentos públicos em áreas específicas, associadas a interesses privados, nem sempre explicitados. A orquestração de investimentos públicos, quando ocorre, tende a favorecer em particular as áreas delimitadas previamente para o desenvolvimento por interesses privados e, não necessariamente, as áreas de ocupação já consolidada; aonde, portanto, os benefícios seriam disseminados entre os proprietários existentes. A ausência de maior transparência administrativa, de controles fiscais etc, favorece a consecução e concentração dos "free rides" na forma de verdadeiras orgias especulativas imobiliárias.

A rigor, diante do quadro existente de carências, observa-se uma conjugação perversa dos dois "modelos" caracterizados pela distribuição casuística de algum equipamento e serviço segundo interesses variados - inclusive eleitores e/ou clientelistas. Daí, novamente, porque se constata, de fato, que nem todos os assentamentos de baixa renda apresentam os mesmos níveis de carências nos diferentes tipos de equipamentos e serviços.

A partir destas referências, não é difícil de se perceber porque uma política de investimentos, calcada na superação das carências associadas a apenas um tipo de equipamento ou serviço, violará "ipso-facto", o critério de equidade no atendimento a todos os assentamentos existentes. A impossibilidade de se conceber

uma política global que contemple as particularidades de cada assentamento, recomendaria, em contraposição, a reconsideração das escalas de atuação.

Isto sugere, idealmente, um modelo de intervenção que contemple 'algo para todos', através de procedimentos gerados localmente. Deste modo se asseguraria também a necessária eficiência ao sistema, entendida como atribuição seletiva dos recursos (escassos) no atendimento das carências segundo a priorização estabelecida internamente por cada comunidade.

A viabilização do caráter promocional, em contraposição a assistencial, implícita nesta proposição, passa necessariamente por uma articulação orgânica destas políticas anti-pobreza com o planejamento urbano.

O formato aqui delineado não é em absoluto original, frente as avaliações efetuadas sobre as causas do fracasso dos programas de corte setorial, estabelecidos em escala nacional e implementados atrabalhoadamente em qualquer cidade brasileira. São ilustrativos neste sentido, os desastrosos programas de habitação popular, em que um mesmo receituário (envolvendo rotinas financeiras, tecnológicas, gerenciais e até urbanísticas) teria sido aplicado (ou imposto) desde o Oiapoque ao Chuí, sem um mínimo de sensibilidade para com a dinâmica sócio-econômica-espacial a nível local.

Depreende-se destes apontamentos, que uma maior atenção deveria ser dispensada a capacitação da instância local para uma intervenção mais vigorosa e consequente, nas inversões em equipamentos e serviços sociais. Isto, contudo, não é tarefa simples em vista dos deficiências (notadamente de recursos humanos) que tipificam a maioria das administrações públicas municipais.

7. Conclusão/Síntese

Muito embora as causas da pobreza urbana devam ser encontradas ao nível estrutural ou global, suas manifestações têm expressão marcadamente local. Reconhecendo que as carências associadas a pobreza não se superpõem necessariamente sobre um mesmo grupo populacional caracterizado como pobre, argumentou-se, neste trabalho, que este fenômeno pode ser, ao menos parcialmente, explicado pelos distintos modos de inserção na cidade por sua vez, associados a diferentes tipos de assentamentos, genericamente identificados como de baixa renda, marginais, pauperizados, etc.

O processo de formação e transformação destes assentamentos envolve fatores históricos, demográficos, culturais, mas também, na medida da permeabilização de relações capitalistas, a lei do mercado, mesmo que indiretamente conforme demonstrado para o caso da estruturação interna da cidade do Rio de Janeiro.

Isto sugere que as avaliações e estratégias de superação das carências, que se abatem de forma desigual sobre as famílias entre assentamentos, passa também pelo cálculo econômico. O padrão de ocupação do solo urbano e os respectivos preços imobiliários se apresentam, neste sentido, como condicionantes e resulta-

dos deste cálculo. Qualquer tentativa de interferir no processo deve, por conseguinte, levar em consideração mais do que seu impacto de primeira ordem no mercado imobiliário.

Ao nível das modalidades de políticas voltadas para mitigar os efeitos da pobreza, torna-se relevante neste contexto, examinar em que medida elas direta ou indiretamente beneficiam mais o lugar, ou mais as pessoas (pobres). Ajuda direta ao lugar como a instalação de algum equipamento fixo (eg. saneamento) poderá não atingir a população alvo. Similarmente, ajuda às famílias na forma de uma renda adicional, sob determinadas circunstâncias pode vir a ser absorvido por proprietários dos imóveis em certas áreas. O resultado obtido depende do formato e modo de implementação das políticas. Mais do que isto, parece igualmente claro, que a eficácia estas intervenções depende de parâmetros fixados ao nível local. A definição destes parâmetros envolve desde as prioridades sobre carências (e modos de combatê-las) estabelecidas internamente nas variadas comunidades, até os mecanismos de controle do uso do solo e concertação localizada de investimentos públicos e privados. Noutras palavras, políticas anti-pobreza devem ser mediadas pelos mecanismos tradicionais de participação, regulação e mobilização associadas convencionalmente, à atividade de planejamento urbano.

Por outro lado, não é desprezível o potencial de certos dispositivos e/ou instrumentos ao alcance das administrações locais, no combate aos efeitos da pobreza, ou, ao menos na reversão dos processos intra-urbanos que os acentuam.

Assim, o relaxamento do zoneamento (na prática utilizado pelas elites como mecanismo de preservação ou proteção de espaços privilegiados) pode através da liberação de áreas edificáveis aumentar significativamente a oferta de terrenos, reduzindo portanto a pressão sobre os preços imobiliários. Raciocínio análogo aplica-se ao código de obras, cuja impossibilidade de seu cumprimento, empurra para a ilegalidade contingentes cada vez maiores de famílias urbanas. O ônus da ilegalidade abate-se, como é sabido, nos preços da moradia, na mobilidade intra-urbana e até em certos direitos de cidadania (inclusive de acionamento do Estado).

O potencial redistributivo de medidas como as operações interligadas (praticadas pela Prefeitura de São Paulo) e o solo criado (propostas nos Planos Diretores de várias cidades brasileiras, inclusive Rio e São Paulo) não é igualmente desprezível, quando se considera suas propriedades de auto-regulação do processo de ocupação do solo. A destinação dos recursos assim gerados para iniciativas de promoção de habitação popular através de mecanismos participativos, ou de auto-produção assistida acentuam o caráter homeostático destas políticas.

Experiências recentes de recuperação de parte dos custos de urbanização por meio de envolvimento da população local interessada, expõem a viabilidade de esquemas alternativos de financiamento que não acarretam necessariamente a exclusão das famílias supostamente beneficiadas pela valorização de seus imóveis⁽²⁷⁾.

Enfim são múltiplas e variadas as iniciativas, ao alcance das administrações locais, que, se não reduzem diretamente às

carências associadas a pobreza, ao menos facilitam a implementação de políticas por agências externas. Tal articulação entre instâncias de intervenção não é suficiente, mas certamente necessária, para a viabilização de qualquer ação que se pretenda consequente, sobre os efeitos da pobreza urbana. Esta questão, juntamente as outras apontadas ao longo deste trabalho, devem ser aprofundadas em de estudos futuros.

NOTAS

- (1) Vide referências bibliográficas arroladas no final deste texto e também os ensaios de Ribeiro e Piquet neste relatório.
- (2) Veja-se também neste sentido Perlman (1986).
- (3) Condições precárias de habitação associadas a densidade ocupacional, insuficiência sanitária, etc podem provocar problemas de saúde (eg, gastro-intestinais) que a sua vez afetam, o estado nutricional pelas dificuldades de assimilação de alimentos. A desnutrição comprovadamente afeta a mortalidade infantil, a capacidade mental e consequentemente o rendimento escolar. Este quadro abate-se sobre a capacidade de obtenção de bom emprego, ou de se gerar renda suficiente para melhorar as condições habitacionais...
- (4) Estimado em pouco mais de 7000 habitantes na cidade do Rio de Janeiro.
- (5) Situação similar parece aplicar-se para a situação recentemente desmistificada por Valladares e Impelizzieri (1991) relativa aos meninos de rua. Sua condição de abandono é, igualmente, relativa.
- (6) Conforme sugerido por Rocha (1990, p. 75), o montante de renda necessária para eliminar o hiato de pobreza -, e assegurar renda acima da linha de pobreza para todos os brasileiros, envolveria algo como 1,56% do PIB de 1983 (ano de auge da crise recessiva) ou, a transferência, de pouco mais de 7% da renda da população não-pobre. Em contraposição, e segundo a mesma autora, citando estimativa da ABES, seriam necessários, apenas para atender a investimentos em saneamento em áreas urbanas entre os anos 1990 e 2000, algo como 0.97% do PIB brasileiro de 1989.
- (7) é elucidativa a imagem proposta por David Harvey (1973) de que o processo de ocupação do espaço urbano assemelha-se ao da alocação de piores lugares de um teatro na medida em que se aproxima o início do espetáculo, aqueles com menor capacidade de pagamento. Ou seja, enquanto os ricos comandam o uso do espaço, os pobres são armadilhados nele. (p. 197).
- (8) O leitor é convidado a pensar este exercício como análogo apenas que revertendo o 'constructor' da teoria neoclássica do consumidor, somente que agora ao invés de escolher entre os bens que maior utilidade relativamente conferem, escolhe dentre os males os menos inaceitáveis!
- (9) Uma vez que o censo de 1990 (91) ainda está em curso, a análise lamentavelmente limitar-se-á à transformações ocorridas na década de 1970.
- (10) O mercado de apartamentos ainda é predominantemente destinado às famílias de alta renda (Smolka, 1991).

- (11) Medido pelo coeficiente de Gini, este índice diminui de .24 para .23 entre 70 e 80, apesar de um aumento na concentração de renda entre as famílias que se eleva no período de .41 para .45.
- (12) A Região Administrativa do Centro chega a aumentar o número absoluto de famílias de renda inferior a 2 SM e perder famílias com renda superior a 10 SM!
- (13) A importância relativa da área central no total das transações com imóveis comerciais diminui de 58.03% para 33.06% ao longo da década.
- (14) É elucidativo neste sentido que a participação destas áreas no mercado de imóveis alugados é duas vezes maior que sua participação no número de famílias. E mais, apesar de uma desvalorização de 13% no preço relativo dos imóveis, os aluguéis mantêm-se praticamente inalterados em termos relativos.
- (15) Enquanto na Zona Sul do Rio o número de famílias de renda inferior a 2 SM é menor do que o das famílias faveladas, na Zona Suburbana observa-se o inverso; ou seja, um número menor de favelados do que de famílias com renda inferior a 2 SM.
- (16) Estes mesmos percentuais contrastam com os da Zona Suburbana, que são respectivamente de 30% e 54%.
- (17) A participação desta zona no total de transações com casas na cidade se eleva apenas de 24 para 25% enquanto com terrenos de 43 para 52% entre 1970 e 1980.
- (18) Recorde o leitor que as estatísticas disponíveis notadamente as PNADs e mesmo os Censos, não permitem em geral tabulações neste nível de definição ou desagregação espacial.
- (19) As construções em material não durável que até há pouco tempo, tipificavam as favelas, eram explicadas pelo risco da ocupação (pela posse ilegal e/ou vulnerabilidade a enchentes, deslizamentos, etc) ou pela própria inadequabilidade topográfica (eg. palafitas). A estes mesmos fatores se atribuía em geral, a ausência de investimentos públicos em saneamento, etc.
- (20) Proposta semelhante teria sido formulada no passado por Edmar Bacha e Mangabeira Unger.
- (21) Veja-se neste sentido as recomendações de técnicos do Banco Mundial que em resumidas contas exaltam as virtudes de liberação das forças de mercado em todas as esferas, inclusive na forma de eliminação de certos impedimentos legais ou regulamentações que sufocam a criatividade e iniciativa das populações e baixa renda na satisfação de suas necessidades - habitação, serviços, etc. (ref. Cohen, 1991, Dowall e Clarke, 1991, dentre outros).

- (22) Analistas e técnicos em habitação de baixa renda, têm hoje pouca dúvida de que os sistemas de auto-produção - em suas mais variadas versões - tendem a ser bem mais adequados para a população de baixa renda do que as habitações produzidas empresarialmente sobre contrato das agências públicas (Bondurki, 1989, Magalhães, 1990).
- (23) A referida proposta do senador Suplicy, contempla pagamento apenas proporcional a tal hiato, com pisos e tetos, de modo a não estimular a acomodação do beneficiado.
- (24) Atribui-se o fenômeno a pobreza associada a custos de distribuição, escala de operação (eg. dos supermercados) e também às margens de risco envolvidas. Estas suspeitas devem no entanto ser objeto de averiguação em pesquisas futuras.
- (25) Estudos empíricos revelam contudo, que a elasticidade renda da despesa com habitação tende a ser menor do que a unidade para este segmento da população (Mayo, Malpezzi e Gross, 1986).
- (26) Pouco é ainda conhecido empiricamente sobre os fatores que obstaculizam ou favorecem tal mobilidade. Estes fatores, contudo, devem estar associados a constrangimentos à transferência de direito real de uso e à própria regularidade dos títulos de propriedade, além é claro, da liquidez dos imóveis usados nestes mercados.
- (27) Veja-se, a este respeito, resenha de Leme e Nabuco (1990).
- (28) Sobre o mecanismo de causação circular cumulativa implícito neste processo, consulte-se o estudo seminal de Vetter et alii (1978).
- (29) Para uma avaliação comparativa internacional destas práticas, veja-se Baross (1990).

8. Referências Bibliográficas

- ABREU, M. Evolução Urbana no Rio de Janeiro, Zahar/IPLAN-RIO, 1987.
- BAROSS, P. "Sequencing Land Development: The Price Implications of Legal and Illegal Settlement Growth". In Baross, David VanderLindem, J (eds) The Transformation of Land Supply Systems in Third World Countries. New Castle upon Tyne i Avery, 1990, p. 57-80.
- BONDUKI, N. "Morar em São Paulo" In Brandt, V.C. (org) São Paulo: Trabalhar e Viver, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1990, pg. 71-114.
- COHEN, M. "Urban Policy and Economic Development: an Agenda for the 1990". World Bank Working Paper, 1991.
- DAVIES, S. and Blood R.W. Residential site selection of Urban Migrants in Latin American. Antipode 6(1). 1974, pg. 74-79.
- DOWALL, D.E and Closke, G. "Making Urban Land Markets Work", World Bank (draft), june 1991.
- FAVA, V. Urbanização, Custo de Vida e Pobreza no Brasil, IPE/USP, 1984.
- FIGUEIREDO, J.B.B. de., Sehiroy, M. e Lustosa, T.Q de O. "Relações da Pobreza em Trabalho e Família: Estudo de Identificação para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 1987" IEI/UERJ. Série Documentos 01, out. 1990, 82 pgs.
- HARVEY, D. Social Justice and The City, John Hapkins, U. Press, Baltimore, 1973.
- LEEDS, A. Housing Settlement Types, Arrangements for Living, Proletarianization, and the Social Structure of the City in Cornelius, W.A and Tareblood, F.M. (eds) Latin American Urban Research, vol 4. Sage Publications, London, 1974.
- LEME, M.C. do S. e Pacheco, R.S. "Produção Imobiliária e Produção dos Serviços Urbanos: Um balanço de pesquisas recentes". XI Encontro da ANPOCS, 1987, mimeo, 53 pgs.
- LUSTOSA, I.G. de O. e Figueiredo, J.B.B. de. "Pobreza no Brasil: Métodos de Análise e Resultados". Pesquisa e Planejamento Econômico, 20(2) ago, 1990, pg. 353-380.
- MAGALHÃES, P. "Promoção Pública da Habitação: os Programas Alternativos". EEA-UERJ/DEPEA-CEE, mimeo, junho 1988.
- MAYO, S.K., Malpezzi, S. e Gross, D.J. "Shelter Strategies for the Urban Poor in Developing Countries". Research Observer, 1, n: 2, July 1986, pp. 183-203.

- MUTH, R. Cities and Housing. Univ. of Chicago Press, Chicago, 1969.
- OLIVEIRA, J.S. de. "Repensando a Questão das Favelas". Revista Brasileira de Estudos Populacionais 2(1) jan/fev 1985, pp 9-30.
- PASTERNAK Taschner, S. "Habitação e Adensamento Urbano". Síntese, FAU/USP, 1991.
- "Habitação e Demografia Intra-Urbana em São Paulo". Revista Brasileira de Estudos Populacionais 7(3) 1990.
- PAVIANI, A. "O Processo de Periferização e Pobreza Urbana: uma abordagem". Boletim de Geografia Teórica, 16-17(31/34), 1986/7 pp. 217-225.
- PERLMAN, J.E. "Six Misconceptions about Squatter Settlements". Development, vol. 14, 1986.
- The Myth of Marginality Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro, v. 07, California Press, Los Angeles, 1976.
- ROCHA, S. "Indicadores de Pobreza para as Regiões Metropolitanas nos Anos Oitenta". Estudos Econômicos, 20(3). set/dez. 1990, pp. 439-460.
- "Linhas de Pobreza para as Regiões Metropolitanas na Primeira Metade da Década de 80". Anais do XVI Encontro Nacional de Economia ANPEC, Belo Horizonte, dez. 1988, pp. 81-86.
- "Pobreza: Algumas Questões Básicas Relativas à Conceituação e Mensuração". Literatura Econômica, 11(2), jun. 1989, pp. 255-266.
- e Tolosa, H.C. "Pobreza Metropolitana e Políticas Sociais". Perspectivas da Economia Brasileira, IPEA/INPES, 1989, pp. 403-430.
- "Pobreza - Renda e Indicadores Sociais como Critérios Complementares". Planejamento e Políticas Públicas, 4, dez. 1990, pp. 67-82.
- SINGH, A. "Urbanisation, Poverty and Employment - The Large Metropoles in the Third World". I.L.O. Working Papers. n: 165. Ap. 1989.
- SMOLKA, M.O. "Mobilidade dos Imóveis e Segregação Residencial na Cidade do Rio de Janeiro: ou de como o Mercado Expulsa os Pobres e Redistribui os Ricos", in Anais do VII Encontro Nacional da ABEQ. Vol. 3, Caxambu, 1990, pp. 45-91.
- "Expulsando os Pobres e Redistribuindo os Ricos: Dinâmica Imobiliária e Segregação Residencial na Cidade do Rio de Janeiro". XV Encontro Nacional da ANECS, Caxambu/MG, out. 1991, mimeo.

SOARES, M.T.S., Silva, V.X. do e Abdo, O.E. "Um Indicador de Qualidade de Vida nas Favelas do Rio de Janeiro", in Estudos Nordestinos sobre o Crescimento Urbano, Jatobá, L. (org.), Fundação Joaquim Nabuco, 1987, pp. 101-120.

TOLOSA, H.C. "Causes of Urban Poverty in Brazil", World Development. 6(9/10), 1978.

VALLADARES, L. "Cem Anos Pensando a Pobreza (Urbana) no Brasil" XIV Encontro da ANPOCS, Caxambu, out. 1990, mimeo.

_____ e Impelizeri, F. Ação Invisível, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1991.

VETTER, D.M., Massena, R.M.R., Rodrigues, E.F. "Espaço, Valor da Terra, Equidade dos Investimentos em Infraestrutura Urbana. Uma Análise do Município do Rio de Janeiro". Revista Brasileira de Geografia, 41, n:s 1 e 2, 1979.

**Determinações Estruturais da
Pobreza Urbana**

Prof. Rosélia Piquet

ÍNDICE

1. Os marcos da questão
2. A idéia-força da industrialização
 - 2.1 A industrialização como sinônimo de progresso
 - 2.2 Contradições e impasse
3. O projeto do autoritarismo: a modernização conservadora
 - 3.1 Os problemas sociais se tornam "urbanos"
 - 3.2 A disjuntiva entre crescimento econômico e condições sociais
 - 3.3 Os novos padrões de ocupação do território
4. O período de transição
 - 4.1 O novo quadro da pobreza urbana
 - 4.2 Limites da política social
5. Perspectivas dos anos 90

Notas/Bibliografia de referência

1 - OS MARCOS DA QUESTÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar e discutir as determinações econômicas da questão social brasileira trazendo algumas reflexões atuais sobre os desafios que se colocam em seu enfrentamento.

O ponto de partida para essa discussão é a constatação de que não se pode negar que o país se modernizou e se transformou radicalmente durante os últimos quarenta anos. De um país pobre, de "vocação" agrícola, oligárquico, seccionado por deficiências de transporte e comunicações, o Brasil se tornou um país urbano-industrial, sob regime pluripartidário, interligado por estradas e satélites. Esses avanços são, entretanto, ofuscados pela crua realidade que conforma o cotidiano da maioria da população brasileira, na qual os 20% mais pobres tiveram, entre 1960 e 1980, sua participação na renda nacional reduzida de 4% para 2,8%, enquanto os 10% mais ricos passaram de 40% para 51%; onde 45% dos empregados do país não possuem carteira de trabalho assinada; onde 25% da população de São Paulo mora em cortiços...

Torna-se cada vez mais difícil ignorar essa realidade ou tratá-la como uma simples anomalia temporária. Por outro lado, não se pode considerar que a questão social tenha sido simplesmente ignorada durante esses anos. Ao contrário, é notável a quantidade de programas e projetos instituídos e implementados pelo poder público durante esse período, bem como o volume de recursos que tem circulado pela área social, que significou um patrimônio respeitável.

A temática das desigualdades sociais remete a uma realidade estigmatizada por uma estratégia de crescimento econômico, cuja consolidação acentuou a desigualdade, mantendo à margem grandes segmentos da população. A erosão das identidades coletivas acarretada por um processo migratório contínuo, a maior agressividade de comportamento decorrente da ruptura de valores tradicionais e, sobretudo, a coexistência de demandas conflituosas em um mesmo espaço geopolítico-econômico configuram, hoje, um quadro que se revela potencialmente explosivo, tal o contraste entre a miséria de muitos e a opulência de poucos.

Em retrospecto, fica evidente que um modelo concentrador de riqueza e renda não se traduziu na sustentação das taxas de crescimento do produto e muito menos foi capaz de incorporar ao mercado parcela significativa da população brasileira. Entretanto, hoje, "mercado" tornou-se uma palavra mágica. A idéia de que vamos nos tornar um enorme mercado substituiu a idéia de que nos tornaríamos uma grande nação.

Agora todos têm que estar no mercado. É o presente como repetição trágica do passado, pois a convergência entre mercado e futuro progressista já nos foi imposta nos anos setenta. São mitos reinventados, uma vez que estamos hoje sem trajetória de crescimento e com uma trágica herança social.

O presente retoma continuamente o passado e, por isso, a avaliação das possibilidades e limites no enfrentamento da questão social, nos marcos em que se encontra hoje, requer o resgate das transformações

ocorridas na economia nacional em suas etapas de expansão e crise, desde os anos que medeiam a segunda metade da década de 50.

O processo de industrialização, o emprego e a distribuição da renda ocupam o centro de nossa análise, o que não poderia ser de outro modo, porque a partir deste momento a economia brasileira passa a ter o seu processo de acumulação basicamente determinado pela expansão e diversificação do setor industrial. Como qualquer economia capitalista, passa a estar sujeita a ciclos de expansão e a problemas de realização, e não se pode desconsiderar as possibilidades de se aproveitamento dos períodos de crise para mudar substancialmente o estilo da política econômica, no sentido de reorientar os investimentos, para possibilitar uma apropriação menos injusta dos benefícios do desenvolvimento. Além do mais, o emprego e a renda condicionam, fundamentalmente, o acesso a bens e serviços no mercado, sendo, conseqüentemente, elementos centrais a serem destacados frente ao discurso liberal que impera na atual conjuntura brasileira.

Nossa análise busca retratar os nós mais visíveis da trajetória do crescimento nacional e apontar as limitações e contradições das propostas em curso, tendo como pressupostos:

- nenhuma solução para a questão social será relevante e profunda se não passar pela questão produtiva e pelo mercado de trabalho;
- não existem mecanismos automáticos no mercado que garantam a tradução do avanço econômico em benefícios generalizados; e

- uma política macroeconômica socialmente orientada terá de ser conquistada, pois a redistribuição dos excedentes não ocorrerá por generosidade das elites dominantes..

2. A IDÉIA-FORÇA DA INDUSTRIALIZAÇÃO

É curioso notar como, nos dias atuais, a postura ativa do Estado vem sendo progressivamente renegada e, assim, ecoam repetitivas as palavras de ordem : desestatização, privatização, maior poder à livre iniciativa e ao mercado. Quando se trata de olhar a própria sombra, todavia, o apêlo era oposto: o Estado exercia atração irresistível na redenção do país frente ao mundo desenvolvido. De fato, o capitalismo brasileiro mudou bastante *vis-à-vis* a década de 50 e se faz mister, portanto, qualificar essas transformações e seus desdobramentos.

2.1 A industrialização como sinônimo de progresso

Até a década de 50, os países latino-americanos baseavam suas relações econômicas com os países mais avançados em uns poucos produtos de exportação, quase sempre rusticamente processados. A luta pela melhoria de posição da periferia latino-americana frente aos países cêntricos deveria necessariamente começar ali, no elo mais evidente: com a denúncia de que, concretamente, havia uma deterioração secular nos termos de intercâmbio internacionais contra os países da América Latina. Consequentemente, na busca da redução da distância econômica entre os países centrais e os periféricos a industrialização era vista como o caminho mais curto entre estes dois pontos. Daí que o pensamento latino-americano, sob a forte influência da CEPAL, ousava insistir e martelar na tecla de conceitos como: "desenvolvimento e subdesenvolvimento econômico"; "industrialização deliberadamente perseguida"; "planejamento econômico conduzido pelo Estado".

Os três conceitos - desenvolvimento, industrialização, planejamento - tornam-se inseparáveis na época e virou moda defender a industrialização, que era então tomada como sinônimo de "progresso". Os países latino-americanos, no bojo do Programa Aliança para o Progresso, foram estimulados a montar seus "planos nacionais de desenvolvimento", sempre com ênfase na industrialização.⁽¹⁾

Mas, como promover a industrialização em condições desfavoráveis em termos internacionais? Através da ação planejada do Estado que, neste caso, deveria orientar seus gastos, mesmo sem a necessária cobertura orçamentária, de forma a induzir os capitalistas a investirem em determinada direção. Ou seja, defendia-se uma postura essencialmente ativa do Estado com a finalidade de criar as condições de infra-estrutura e de indústrias básicas, "indispensáveis ao estímulo necessário para que o empresário capitalista assumisse sua face inovadora, audaz, desbravadora..."⁽²⁾

Em síntese, acreditava-se firmemente na promoção do desenvolvimento via industrialização e através da ação planejada do Estado. Nesta postura está o reconhecimento de que a produtividade média do trabalho social se eleva nas atividades industriais e de que os subseqüentes frutos do progresso técnico, elevariam o padrão de consumo da população latino-americana.

O auge desta postura, pelo menos no caso do Brasil, aconteceu na segunda metade da década de 50. Mediante a implantação de nova capacidade de produção industrial, tanto em setores inexistentes quanto naqueles insuficientemente desenvolvidos, o país atinge um novo

patamar produtivo. Tal avanço requereu, obviamente, forte mobilização de recursos financeiros, capazes de bancar os projetos que estavam sendo implantados.

Não havendo no país um mercado de capitais capaz de canalizar a poupança das empresas e das famílias para aqueles que pretendiam realizar as inversões, o Estado assume esta função e torna-se ele mesmo redistribuidor de recursos. Considerando ser politicamente inviável a via tributária (pois grupos poderosos se sentiriam atingidos pela expropriação fiscal), a maneira utilizada para gerar os recursos necessários foi mediante a formação de déficits no Orçamento da União, cobertos por emissão de moeda.⁽³⁾

Tais recursos, aparentemente surgidos do nada, eram ou diretamente investidos pelo Estado ou entregues sob a forma de créditos a longo prazo e juros fixos a empresas privadas. A escolha dos setores que foram apoiados pelo Estado decorreu de projeções da demanda preexistente, o que significou sancionar implicitamente tanto a estrutura social vigente, como a repartição da renda dela decorrente. Conseqüentemente, os setores que passaram a contar com empréstimos subsidiados foram aqueles produtores de bens de consumo duráveis.⁽⁴⁾

Não há dúvida de que a agricultura tradicional, a pequena indústria e as formas artesanais de produção, grupos de menor poder político, tiveram que pagar seu preço nessa corrida. Esta perda de posição não assumia, entretanto, a forma ostensiva e direta de "punição", dado que as drenagens de recursos (e poder) eram mediadas pelos mecanismos de mercado.

Uma vez que nesta época os salários só eram reajustados uma vez por ano, qualquer elevação de preços forçava os trabalhadores a restringirem seus gastos de consumo e, apesar do aumento da procura por força de trabalho, o máximo que os sindicatos operários conseguiam era reconduzir os salários reais periodicamente ao seu nível anterior, de onde eram logo derrubados pelo persistente aumento dos preços.⁽⁵⁾

2.2 Contradições e Impasse

No final da década de 50, apesar da economia continuar a crescer aceleradamente, as contradições decorrentes desta aceleração estavam começando a emergir : assalariados, trabalhadores rurais, pequenos agricultores e até mesmo os exportadores começam a se insurgir. As taxas inflacionárias tomam, então, um rumo ascendente, uma vez que a inflação reflete o conflito distributivo entre os diversos atores sociais.⁽⁶⁾ A política de acumular mediante poupança forçada estava se esgotando rapidamente.

Durante todo este período em que se procurou dotar o país de um parque industrial moderno, as desigualdades sociais e inter-regionais herdadas são consideradas inerentes aos primeiros estágios do desenvolvimento. Argumentava-se que o setor industrial, ao irradiar dinamismo aos demais segmentos da economia, conduziria a uma gradual redução das desigualdades, uma vez que a acumulação no pólo dinâmico da economia iria ampliar a demanda por mão-de-obra e com isso elevar o nível do emprego e dos salários. Vale dizer, o desenvolvimento econômico "conteria em si" a melhoria das condições sociais.

Entre 1955-65, a indústria brasileira aumentou sua produção global em aproximadamente 97%, enquanto o aumento do número de empregos situou-se em 18%. Neste mesmo período, a produtividade industrial elevou-se em 67% contra um aumento global de salários de somente 14%.⁽⁷⁾

A seu turno, o comprometimento crescente do gasto público com investimentos complementares e subordinados às grandes empresas oligopólicas,⁽⁸⁾ ao determinar um circuito fechado de acumulação, não permitia que se retirasse excedentes para investimentos alternativos socialmente mais desejáveis.⁽⁹⁾ Os investimentos voltados para o consumo coletivo das grandes massas que se urbanizavam não foram realizados pois iriam concorrer com o gasto público ligado aos interesses do grande capital industrial.

Contudo, a idéia-força da industrialização ao lado da competência das principais lideranças políticas em mobilizar a opinião pública pela sua implementação, empolgavam a maioria da população e despertavam até mesmo o orgulho da nacionalidade. Todos tinham a idéia de que o Brasil era um país em franco processo de modernização e que chegaria no limiar do século a ombrear-se com os países do primeiro mundo.

O declínio das taxas de crescimento indicavam, contudo, que havia chegado o momento de se definir claramente quem teria a ganhar e quem teria a perder com este estilo de desenvolvimento. Daí o impasse político.

Em março de 1964, o desfecho da crise política que se abre em agosto de 1961 rompe com este impasse, graças, porém, a uma estranha "paz social" que é, então, imposta à sociedade brasileira.

3. O PROJETO DO AUTORITARISMO: a modernização conservadora

Foi transparente, a partir de 1962, o declínio do ritmo de crescimento da economia brasileira e, até 1967, o país atravessa um período de modificações profundas em seu arcabouço institucional. O grupo que assume o poder em 64, contando com o largo apoio da burguesia brasileira e das empresas multinacionais, procura legitimar seu poder com o discurso da eficiência, arguindo, princípios de racionalidade para justificar políticas econômicas concentradoras.

As mudanças no arcabouço da política econômica e nos padrões distributivos basearam-se em uma substancial elevação das receitas do setor público, na organização de um subsistema especializado de crédito ao consumidor e no crescimento da dívida pública. Também implicaram no afrouxamento da legislação sobre o capital estrangeiro, na progressiva liberalização das importações e em incentivos crescentes às exportações. Tais medidas foram simultaneamente combinadas a uma violenta compressão dos salários, sobretudo dos trabalhadores menos qualificados.⁽¹⁰⁾

A recuperação econômica que se observa entre 1967/70 se processa basicamente através da utilização da capacidade ociosa instalada, herdada da etapa anterior (1955/60). Uma vez esgotada esta capacidade instalada, a produção de bens de capital se acelera e o período 70/73 é marcado por uma extraordinária taxa média de crescimento da produção.

Não cabe neste texto examinar as condições que permitiram e

sustentaram essa expansão, sendo suficiente apenas registrar que o pacto que interligou os interesses privados com o Estado autoritário acionou os seguintes pontos básicos:

- a Reforma Tributária de 1966 e as novas fontes de recursos extraorçamentários permitem um novo e bem mais amplo esquema de financiamento ao Estado. Os recursos provenientes desses mecanismos de captação de poupança — os chamados fundos sociais (FGTS, PIS, PASEP) e os títulos do Tesouro Nacional com correção monetária (ORTN e LTN), para citar apenas os principais — constituíram-se em verdadeiro "orçamento paralelo", permitindo a ampliação do raio de ação do Estado sobre a economia;
- o maior banco de financiamento de longo prazo, o BNDE passa a administrar o PIS-PASEP, e tem seus recursos aumentados em 350% em termos reais entre 1964/75. Enquanto em 64 dedicava mais de 90% de seus financiamentos ao setor público, no decorrer da década de 70 esta situação se inverte e 90% de seus dispêndios são destinados ao setor privado;⁽¹¹⁾
- a demanda interna por bens duráveis de consumo se expande graças à concentração da renda e a mecanismos financeiros que permitem a ampliação do crédito ao consumo;
- a expansão quase explosiva das exportações (cujo valor em dólares cresceu de 1.654 milhões, em 1967, para 6.199 milhões, em 1973) se dá graças aos subsídios ao setor;⁽¹²⁾ e

- a forte injeção de recursos do exterior, ao complementar a poupança interna, permite eliminar focos inflacionários.

A acumulação privada se processa, assim, sob o amparo de fortes mecanismos de estímulo, que visavam desde reduzir o custo do investimento até bancar a taxa de rentabilidade, passando por proteções de todo o tipo. Simultaneamente, as empresas do setor produtivo estatal são levadas a adotar uma agressividade de comportamento empresarial tipicamente capitalista, passando a acumular capital com recursos próprios, gerados por suas operações produtivas. Afastam-se, assim, do seu caráter público.

3.1 Os problemas sociais se tornam "urbanos"

É inegável que neste período as estruturas de produção, de escoamento e de distribuição foram ampliadas e modernizadas, que a produção e a produtividade registraram aumentos significativos em todos os setores e que o ritmo de crescimento do emprego industrial e terciário foi elevado. A estas mudanças se soma um forte processo de transformação no campo, que implicou em alterações da base técnica produtiva, na intensificação da divisão do trabalho, no assalariamento do trabalhador rural e na migração rural-urbana e rural-rural.

O debate do início dos anos 60, referente ao papel do setor agrícola no processo de crescimento, é então considerado superado. Este debate colocava de um lado aqueles que, considerando a insuficiência de mercado interno conseqüente da má distribuição de rendas e terras, preconizavam a reforma agrária. Essa reforma era considerada como

medida política fundamental para romper o domínio latifundiário e, assim, possibilitar o avanço do capitalismo no campo. De outro lado colocavam-se os adeptos da chamada Teoria da Modernização, de inspiração neoclássica, cujos autores contestavam com veemência a idéia de que a transformação capitalista do agro brasileiro dependesse da reforma agrária em direção à pequena propriedade como caminho para elevar a produção, pois seria inconcebível abastecer, desta forma, as grandes cidades. O que ocorreu de fato todos nós sabemos: um processo de modernização conservadora, concentradora e conflitiva.⁽¹³⁾

Para os propósitos de nossa análise, a consequência mais notável dessa transformação foi a expulsão de quase 30 milhões de pessoas das áreas rurais entre 1960/80,⁽¹⁴⁾ tangidas por esse processo inexorável de concentração de terras e modernização agrícola. Os pequenos produtores — fossem eles proprietários, posseiros ou arrendatários — foram os mais afetados.

Entre os cientistas sociais existe consenso de que enquanto nos países desenvolvidos a urbanização esteve intimamente ligada à industrialização, nos países subdesenvolvidos ou periféricos o processo de urbanização ocorre em descontinuidade com a industrialização. Nestes, as migrações campo-cidade foram em muito, superiores à capacidade de absorção pelo mercado de trabalho proporcionado pela indústria ou pelos serviços urbanos. Esta característica da urbanização subdesenvolvida cria, conseqüentemente, novos problemas e exige soluções específicas, que não podem ser conseguidas por simples imitação ou adaptação de modelos que foram adequados para as sociedades industriais avançadas e em uma época de

cem ou mais anos atrás.

O intenso processo brasileiro de urbanização se deu segundo um padrão por nós denominado de "urbanização descapitalizada". Vale dizer, os investimentos voltados para o consumo coletivo das grandes massas urbanas (água, esgotos, escolas, etc.) eram sistematicamente relegados para que não concorressem com os recursos públicos aplicados na infra-estrutura de apoio ao setor industrial (telecomunicações, geração de energia e outros). Os resultados foram: condições habitacionais de extrema pobreza; ocupações de terrenos inadequados; crescimento de periferias urbanas e níveis baixos de saúde.

As manifestações de conflito social estão, contudo, conspicuamente ausentes do panorama brasileiro deste período. E, como afirma Singer, "não se suponha que não houvesse motivos para conflito. Se durante a primeira parte do período (1964/67) as condições adversas do mercado de trabalho, resultante da recessão, poderiam ter desencorajado eventuais movimentos reivindicatórios, nos anos seguintes a economia passou a crescer a taxas elevadas e o desemprego existente foi consideravelmente reduzido. Dado que a grande massa de assalariados via sua renda real estagnar e mesmo declinar, seria altamente improvável que a ausência de conflitos fosse devida a satisfação generalizada com as condições vigentes".⁽¹⁵⁾

A notável disciplina imperante permitiu a muitas empresas elevar ao máximo a intensidade do trabalho, conforme atestam os dados da tabela a seguir.

Força de trabalho não agrícola: classe de horas semanais de trabalho
(% do total de pessoas ocupadas)

Nº de horas de trabalho por semana	1968 (2º trimestre)		1972 (4º trimestre)	
	S.P.	RJ e GB	S.P.	RJ e GB
Até 14 horas	2	1	1	1
de 15 a 39 hs	15	18	11	14
de 40 a 49 hs	59	58	59	53
50 hs e mais	24	23	28	32
Total Ocupados	100%	100%	100%	100%

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (1968 e 1972).
Extraído de Singer, Paul, op. cit., pg. 81. (nestes anos ainda não
havia ocorrido a fusão dos estados da Guanabara e Rio de
Janeiro; os valores da tabela original foram arredondados).

As condições de vida dos trabalhadores se agravaram sensivelmente, o
que transparece no elevado número de acidentes de trabalho: em 1971
para uma população ativa de 7,6 milhões de pessoas, foram registrados
1,4 milhão de acidentes; em 1972, para 8 milhões de trabalhadores, 1,5
milhão de acidentes.⁽¹⁶⁾

A queda do padrão de vida dos assalariados urbanos pode ser percebida,
ainda, pelos índices de mortalidade infantil nas capitais para as
quais há dados consistentes.

Mortalidade infantil (em algumas capitais) 1950/60/70

Ano	Recife	B. Horizonte	S. Paulo
1950	230	104	90
1960	152	74	63
1970	206	108	122(*)

(1) Referente ao ano de 1971.

Fonte: IBGE, An. Est. do B. 1965/73

Extraído de Singer, P. op. cit. pg. 83.

Cumpra lembrar que a taxa de mortalidade infantil é antes um indicador de padrão de vida do que de saúde, pois a sobrevivência de crianças menores de um ano depende mais de condições gerais de higiene e nutrição do que de cuidados médicos.

Ainda que sob tais constrangimentos, os documentos oficiais e semi-oficiais do período elegem a habitação como o elemento-chave para o ataque "racional e planejado" ao problema da miséria urbana. Subjacente a esta colocação estava o raciocínio de que melhorando-se as condições de moradia (através de planos habitacionais de construção barata, em áreas doadas pelos poderes públicos) automaticamente se encontraria o meio de solucionar problemas correlatos tais como os de saúde, higiene, educação, alimentação.

Ora, este enfoque bastante simplificado parece completamente incompatível com as causas geradoras das condições de vida nas cidades, isto é, com a incapacidade do núcleo capitalista do sistema

em absorver os migrantes de maneira produtiva. Não é por causa das más condições de moradia que os pobres continuavam pobres e analfabetos mas, ao contrário, por serem explorados economicamente, socialmente rejeitados e culturalmente abandonados é que se abrigavam em condições subumanas de moradia. Além do mais, é facilmente demonstrável que as condições de vida das populações de baixa renda tendem a agravar-se quando as unidades residenciais são localizadas a grandes distâncias do mercado de trabalho.

Os problemas sociais são, entretanto, transformados em "problemas urbanos" pelo discurso dominante da época, o qual apontava a "falta de planejamento", a "explosão demográfica", a "atração da cidade" como os elementos-chave a serem enfrentados pelos planejadores. É desnecessário referir-nos aos programas de controle da natalidade e aos colossais programas habitacionais, amplamente aclamados e anunciados, como capazes de "resolver" o problema do "caos urbano" em nosso país.

3.2 A disjuntiva entre crescimento econômico e condições sociais

Em meados da década, com a divulgação do Censo de 70 e das Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD's) subsequentes, os dados revelaram um quadro, no mínimo, contraditório: ao lado das taxas espetacularmente altas de crescimento do produto, as desigualdades sociais se ampliavam. Os dados da tabela abaixo são suficientemente expressivos.

Distribuição da Renda no Brasil

1960/70

(Percentagem da renda)

PERCENTIL	1960 (%)	1970 (%)	1960/1970 (%)
10 -	1,17	1,11	-5,13
10	2,32	2,05	-11,64
10	3,42	2,97	-13,16
10	4,65	3,88	-16,55
10	6,15	4,90	-20,32
10	7,66	5,91	-22,75
10	9,41	7,35	-21,68
10	10,85	9,57	-11,80
10	14,69	14,45	-1,64
10 +	39,66	47,79	20,50
Total	100,00	100,00	—

FONTE: Langoni, C. 1973 - Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1973, p. 64

As características excludentes do processo de crescimento em curso provocam a retomada das controvérsias quanto a vinculação entre a distribuição da renda, o emprego e os níveis salariais.

Um dos pontos centrais desta polêmica referia-se ao baixo ritmo de

absorção de mão-de-obra nos setores dinâmicos da indústria, resultando na tendência ao crescimento espúrio do emprego, tanto no setor público quanto nos serviços. Este atributo do emprego industrial seria, assim, o responsável pela manutenção e até crescimento dos bolsões de miséria nas metrópoles que se industrializavam. Esta oferta ilimitada de força de trabalho permitiria, indiretamente, a manutenção dos baixos níveis salariais vigentes.

Os mais afinados com o modelo imperante criticavam esta visão excludente do mercado de trabalho. Partindo da idéia de que a economia brasileira tinha passado a operar com um mercado genuinamente capitalista, baseado na generalização do assalariamento (inclusive rural), propunham a tese da "integração", sob o argumento de que parte dos que trabalhavam no setor informal ("não-integrados") constituiriam apenas resquícios do atraso.⁽¹⁷⁾

Estamos hoje em melhor situação que há 15 anos para avaliar com maior exatidão o impacto deste modelo de crescimento quanto à geração de empregos e à renda.

Em primeiro lugar devemos reconhecer ser falsa a afirmativa que tenha sido lento o ritmo de criação de empregos nas atividades modernas. As evidências disponíveis, indicam que, embora os setores industriais dinâmicos tenham apresentado uma excelente "performance" no que respeita ao emprego, a modernização tecnológica dos setores tradicionais (especialmente no têxtil e no de alimentos), ao provocar dispensa de força de trabalho, é que explicaria a relativa baixa taxa de absorção de mão-de-obra na indústria em seu conjunto.

A tese da "integração" do mercado de trabalho, contudo, não se sustenta, na medida em que os "não-integrados" constituem a maioria dos trabalhadores em grande parte do país. Segundo Saboia, "sem dúvida alguma existe um importante núcleo capitalista, localizado no Centro-Sul do país, com um mercado de trabalho razoavelmente desenvolvido, onde o corte jurídico-institucional que garante aos empregados com vínculo registrado em carteira um status diferenciado é respeitado para a maioria dos trabalhadores. No restante do país, entretanto, o mercado formal de trabalho está concentrado na administração pública, sendo o assalariamento não-formalizado e as outras formas de exploração do trabalho amplamente majoritários."⁽¹⁸⁾ O "dualismo" entre setor formal/informal constituiria em um elemento importante a dificultar o pleno desenvolvimento das forças capitalistas no país, mantendo-o muito distante da relação salarial típica dos países desenvolvidos, onde o setor formal representa a regra.

No que se refere às determinações das taxas salariais, cabe reconhecer que em condições de crescimento acelerado, de grande diversificação estrutural e acentuadas flutuações cíclicas, não existe uma explicação única da evolução, nem da produtividade, nem dos salários, que cubra todo o período analisado.

Os determinantes da taxa de salários estão associados a todo um conjunto de fatores que têm vigência implícita, mesmo quando a fixação de um nível salarial determinado resulta, aparentemente, apenas da negociação entre empresários e sindicatos. Além do mais, o Estado

cumprir um papel importantíssimo na fixação da taxa de salários, através da política de salários mínimos.⁽¹⁹⁾ Assim sendo, observa-se a existência de subperíodos bastante diferenciados.

Durante o decênio dos anos cinquenta e até 1964, um poder sindical atuante (ao menos em termos brasileiros) e um elevado piso salarial, certamente contribuíram para conformar uma estrutura de salários pouco diversificada.⁽²⁰⁾ Após 64, com a redução do piso salarial e a quebra do poder sindical, as diferenciações internas na indústria puderam ser ampliadas, sancionando-se as escalas hierárquicas e burocráticas. A ampliação do leque salarial ocorreu em pouco espaço de tempo e em condições de estabilidade do salário mínimo real. Os dados referentes às grandes indústrias de São Paulo mostram que entre 1969/75, os salários baixos cresceram em termos reais em 16%, os médios em 35%, enquanto os ordenados altos cresceram 63%.⁽²¹⁾ Conquanto este período corresponda ao de maior crescimento da produção, do emprego e da produtividade de todo o pós-guerra e os salários tenham experimentado crescimento real, este situou-se muito abaixo do aumento médio da produtividade.⁽²²⁾

Não há uma determinação unívoca entre estrutura de salários, estrutura de produção e estrutura de consumo, dado que os tipos de bens, os preços relativos e os esquemas de financiamento podem promover o ajuste dinâmico entre as três estruturas. No caso brasileiro, a ampliação das diferenciações salariais, juntamente com a queda dos preços relativos dos bens duráveis de consumo e o aumento da capacidade de endividamento da classe média, permitiram o "ajuste" entre as três estruturas referidas, moldando o padrão de acumulação da

economia brasileira. Pelo exposto conclui-se que as características excludentes do modelo econômico não eram incompatíveis com taxas aceleradas de crescimento do produto. A questão da distribuição da renda não se impunha, portanto, pelo lado da dinâmica econômica mas sim como uma questão de justiça social.

Mas a euforia do "milagre" continuava a sustentar o discurso ideológico dos apologistas do "status quo", cujos argumentos poderiam ser assim resumidos: numa economia subdesenvolvida como a brasileira a distribuição regressiva da renda (e inclusive sua piora) são normais na evolução rumo ao desenvolvimento. Essa regressividade permitiria manter e aumentar a poupança, o investimento e, portanto, acelerar o crescimento, o que terminaria por beneficiar toda a população. Caso a distribuição passasse a ser menos concentrada, o coeficiente de poupança seria menor, menor a taxa de investimento e mais modesto o crescimento. Estar-se-ia assim sacrificando uma expansão constante do bem-estar futuro em troca de uma ligeira melhoria para os setores mais pobres da população no presente.

A evidência empírica indica que a taxa do investimento, contudo, não ultrapassou seu nível histórico, em torno a 15% do PIB,⁽²³⁾ tornando claro que a reconcentração da renda, favoreceu o consumo dos grupos de mais alto rendimento: em lugar de alimentar o futuro, depauperou o presente.

Outro argumento que procurava minimizar a negatividade dos dados referia-se a chamada "renda indireta", advinda dos serviços governamentais gratuitos, da produção de autoconsumo, dos aluguéis

imputados à moradia própria, elementos esses que provocavam uma subestimativa da parcela de rendimentos dos setores mais pobres. Esse argumento é de efeito "bumerangue" pois os dados dos Censos e PNAD's também não cobrem, por exemplo, os lucros retidos pelas empresas, o que torna plausível afirmar que, seguramente, a parcela dos ricos está ainda mais subestimada que a dos pobres.

As necessidades e aspirações da maioria da população brasileira tinham cada vez menos em comum com os rumos do processo de crescimento econômico. A manutenção de taxas de crescimento do PIB da ordem de 10% a.a. justificava, contudo, a valorização do planejamento centralizado, permitindo ainda que um auge cíclico fosse apresentado como obra da tecnoburocracia estatal.

3.3. Os novos padrões de ocupação do território

O projeto de um Brasil grande potência no final do século ganha contornos mais nítidos com as propostas contidas no II PND, que mais uma vez elege a industrialização como sua mola propulsora.⁽²⁴⁾

O progressivo adensamento da matriz industrial brasileira se dá com a implantação de segmentos produtores de insumos básicos e de uma indústria de bens de capital de porte considerável.⁽²⁵⁾ Essa estratégia de crescimento se viabiliza graças à utilização de extensa gama de estímulos fiscais e financeiros concedidos às empresas privadas; a pesados investimentos públicos; a uma política de preços e tarifas públicas subsidiadas; e à imposição de elevadas barreiras à importação.

A nova distribuição espacial da produção, sendo bem mais dispersa espacialmente do que a até então vigente, exige a redefinição da infra-estrutura de apoio e o investimento estatal é dirigido à construção de estradas de penetração e à instalação de uma extensa rede de comunicações e de energia, capaz de dar suporte aos projetos que iam sendo implantados. O padrão de redistribuição espacial da população que o acompanha, apresenta características novas que, de forma mais visível, marca a diferença entre o período que estamos analisando e aquele das décadas anteriores, quando populações de extraordinária magnitude acorreram a poucos pontos do território: às metrópoles regionais e nacionais.

Embora as estatísticas sobre migrações não registrem um significativo movimento de desconcentração da população, os anos que medeiam a segunda metade da década de 70 e a entrada dos anos 80 são marcados por uma intensa mobilidade espacial da população por todo o território brasileiro, de natureza diversa dos movimentos migratórios convencionais.

De fato, diante do elevado contingente de desempregados e subempregados existentes em nosso país, a abertura de novas obras provoca o imediato deslocamento de grandes massas humanas para os locais de sua implantação, muito acima do exigido pelo empreendimento. Simultaneamente, o ambicioso plano de geração de hidreletricidade transfere maciça e compulsoriamente os residentes nas terras onde se instalavam os reservatórios. A magnitude desses fluxos não é nada desprezível, como atestam alguns dados selecionados.

Para o caso dos projetos hidrelétricos temos: em Itaipú foram deslocadas 42.000 pessoas; em Sobradinho, cerca de 70.000; as 25 barragens previstas pelo Plano 2010 da Eletrosul para a Bacia do Alto Uruguai deverão transferir, segundo estimativa, 300.000 pessoas.⁽²⁶⁾ A implantação do Projeto Ferro-Carajás chegou a exigir o emprego de 27.000 homens, enquanto a construção das obras da barragem de Tucuruí empregava 30.000 trabalhadores.

Dado que a operação do empreendimento exige sempre um número inferior de postos de trabalho, uma vez concluída a etapa da construção, ocorre a "desmobilização" dos trabalhadores. Assim, os "peões de obra", "deslocados de barragens", "trecheiros", "barrageiros" e um enorme contingente de desempregados e subempregados torna-se uma força de trabalho móvel e facilmente mobilizável em toda a extensão do território nacional.

Os centros urbanos que deram suporte ou que se formaram em função dessas grandes obras sofrem do mesmo fenômeno da urbanização descapitalizada: agora são as "cidades livres", os "beiradões", que confrontam a realidade social do país com a racionalidade assepticamente planejada do projeto, revelando uma nova face da modernização excludente de nosso país.

4 - O PERÍODO DE TRANSIÇÃO

Ainda que sob uma recessão profunda, a sociedade brasileira inicia a década de 80 em clima de expectativas: o fim próximo do autoritarismo militar, o movimento das "Diretas Já", o início dos trabalhos da Constituinte indicavam a entrada do país em um "período de transição" após o qual, finalmente, o norte do desenvolvimento brasileiro seria o de uma ordem social mais justa.

De fato, a expressão "período de transição" designa "uma fase particular de evolução de uma sociedade, fase onde esta encontra mais e mais dificuldades, internas ou externas, para reproduzir as relações econômicas e sociais sobre as quais ela repousa e que lhe dão uma lógica de funcionamento e de evolução específicas, e onde, ao mesmo tempo, aparecem novas relações econômicas e sociais que vão, mais ou menos rapidamente, se generalizar e tornar-se as condições de funcionamento de uma sociedade nova".⁽²⁷⁾

Mas, em lugar das mudanças estruturais esperadas vão sendo propostos remendos tópicos de curto prazo que fazem dos anos 80 uma década perdida, como retratam os dados da tabela a seguir.

BRASIL : Taxas do Produto Interno Bruto e
Indicadores Sociais Seleccionados

BRASIL	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Crescimento do PIB	-4,4	0,6	-3,5	5,1	8,3	7,6	3,6	-0,3
Rendimento Familiar Médio (1980=100)	95	97	79	84	93	116	77	-
Emprego Industrial (1980=100)	87	85	78	80	85	95	96	99

Fonte: Zini Júnior, A. A. - O Brasil num cruzamento
Rev. Econ. Pol., vol. 10, n. 1, jan/mar, 1990
Número 37, p.35 e 37; tabelas 2 e 3.

A longa e penosa marcha que constituiu na montagem da "8^o economia do mundo" desembocou em estreito vale, pois um consumo interno debilitado sustava o próprio crescimento econômico.

A estratégia de crescimento até então adotada passa a ser reconhecida como responsável pelas "disfunções" sócio-econômicas. Na verdade, essa estratégia, viabilizada em grande medida pela dimensão do mercado interno de altas e médias rendas, aprofundou uma das mais regressivas distribuições de renda do mundo, evidenciando ser o padrão de crescimento econômico, e não suas taxas, o fator determinante da trajetória verificada.

Concentração de Renda no País

	1981	1989
Os 10% mais pobres	0,9	0,6
Os 10% mais ricos	46,6	52,2
dos quais: os 5% mais ricos	33,4	38,4
os 1% mais ricos	13,0	16,8

FONTE: Camargo & Giambiagi, op. cit, p. 52 e 57

Além da ociosidade industrial (calculada em cerca de 30% da capacidade instalada), apenas 13,3% da superfície das propriedades agrícolas são cultivadas e, no entanto, existem cerca de 6 milhões de agricultores sem terra; 33 milhões de habitantes com déficit alimentar de 400 calorias diárias; 4 milhões de bóias-frias; 7 milhões de crianças abandonadas....⁽²⁸⁾

Onde existem carências de consumo tão flagrantes e recursos naturais tão abundantes como no Brasil, e onde cada trabalhador empregado a mais é mais um consumidor, o que limita o crescimento do emprego e do padrão de vida da população?

O alargamento da base técnica produtiva não incorporou ao mercado parcela expressiva da população nem se fez acompanhar de uma melhoria na distribuição da renda interna, uma vez que os aumentos de produtividade serviram antes à ampliação das margens de lucro, não se traduzindo em melhorias salariais ou na queda dos preços.

A saída encontrada deu-se na direção do mercado externo, de resto exigida pelo vulto de nosso endividamento internacional. Este direcionamento, designado por alguns autores como um processo de "substituição de exportações" não resultou, entretanto, de uma política deliberada de inserção do país, de forma mais efetiva e dinâmica, no mercado internacional. É antes consequência da incapacidade das elites dominantes estabelecerem com os demais segmentos da sociedade, um novo pacto social ou um novo projeto de desenvolvimento, capaz de viabilizar uma outra saída para a crise de realização então em curso.

4.1 O novo quadro da pobreza urbana

Se antes a polêmica girava em torno da distribuição da renda, portanto, relacionada à pobreza relativa, o que se impõe na década de 80 é a pobreza absoluta, e mais que essa, a miséria. Embora usualmente se tome os meios de sobrevivência física para a mensuração e caracterização da pobreza, esta implica outras dimensões e, na incisiva definição de Abranches: "pobreza é destituição, marginalidade e desproteção. Destituição dos meios de sobrevivência física; marginalização no usufruto dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego e renda; desproteção por falta de amparo público adequado e inoperância dos direitos básicos de cidadania, que incluem garantias à subsistência e ao bem-estar".⁽²⁹⁾

A evidência empírica que utilizamos restringe-se, contudo, a um elenco de indicadores "objetivos" das condições de vida da população.⁽³⁰⁾

Distribuição da renda familiar per capita -Brasil 1985

Renda familiar per capita (em salários mínimos)	Famílias (em mil)			Pessoas (em mil)		
	Número	%	% acum.	Número	%	% acum.
Até 1/4 s.m. (*)	4.692	14,7	14,7	24.444	18,7	18,7
De 1/4 a 1/2 s.m.	6.374	19,9	34,6	28.728	22,0	40,7
De 1/2 a 1 s.m.	7.860	24,6	59,2	31.844	24,4	65,1
De 1 a 2 s.m.	6.462	20,2	79,4	23.872	18,3	83,4
De 2 a 3 s.m.	2.471	7,7	87,1	8.469	6,5	89,9
De 3 a 5 s.m.	2.121	6,6	93,7	7.008	5,4	95,3
De 5 a 10 s.m.	1.404	4,4	98,1	4.477	3,4	98,7
De 10 a 20 s.m.	484	1,5	99,6	1.370	1,0	99,7
Mais de 20 s.m.	134	0,4	100,0	316	0,3	100,0
Sem declaração	214	—	—	883	—	—
TOTAL	32.215	—	—	131.411	—	—

Fonte: Jaguaribe, Helio et alii - Brasil: Reforma ou caos - p.68

FIBGE-PNAD/85: Tabulações Especiais

(*) inclui famílias sem rendimentos

Distribuição regional da miséria e da pobreza: famílias
(Renda familiar até 1/4 e até 1/2 salário mínimo per capita)

1985

REGIÕES	Famílias (em mil)			
	Até 1/4 S.M.	%	Até 1/2 S.M.	%
Brasil	4.692	100,0	11.066	100,0
1. Urbano	2.278	48,6	6.384	57,7
1.1 Urbano metropolitano	706	15,0	2.108	19,0
1.2 Urbano não metropolitano	1.572	33,6	4.276	38,7
2. Rural	2.414	51,4	4.682	42,3
Norte	88	1,9	254	2,2
1. Urbano	88	1,9	254	2,2
1.1 R.M. Belém	21	0,5	63	0,5
1.2 Urbano não metropolitano	67	1,4	191	1,7
Nordeste	2.653	56,5	5.161	46,6
1. Urbano	1.026	21,9	2.391	21,6
1.1 R.M. Recife	94	2,0	236	2,1
1.2 R.M. Fortaleza	61	1,3	170	1,5
1.3 R.M. Salvador	44	0,9	132	1,2
1.4 Urbano não metropolitano	827	17,7	1.853	16,8
2. Rural	1.627	34,6	2.770	25,0
Sudeste	1.230	26,2	3.511	31,7
1. Urbano	824	17,6	2.574	23,3
1.1 R.M. Rio de Janeiro	178	3,8	570	5,2
1.2 R.M. São Paulo	170	3,6	480	4,3
1.3 R.M. Belo Horizonte	61	1,4	187	1,7
1.4 Urbano não metropolitano	415	8,8	1.337	12,1
2. Rural	406	8,6	937	8,4
Sul	480	10,2	1.442	13,0
1. Urbano	214	4,6	744	6,7
1.1 R.M. Porto Alegre	26	0,6	94	0,8
1.2 R.M. Curitiba	24	0,5	93	0,8
1.3 Urbano não metropolitano	164	3,5	557	5,1
2. Rural	266	5,6	698	6,3
Centro-Oeste	240	5,1	697	6,3
1. Urbano	126	2,7	421	3,8
1.1 R.M. Brasília	27	0,6	83	0,8
1.2 Urbano não metropolitano	99	2,1	338	3,0
2. Rural	114	2,4	276	2,5

Fonte: Jaguaribe, Helio et alii - Brasil: Reforma ou caos - p.72

Distribuição regional da miséria e da pobreza: pessoas
(Renda familiar até 1/4 e até 1/2 salário mínimo per capita)

REGIÕES	Pessoas (em mil)			
	Até 1/4 S.M.	%	Até 1/2 S.M.	%
Brasil	24.444	100,0	53.172	100,0
1. Urbano	10.651	43,6	29.150	54,8
1.1 Urbano metropolitano	3.110	12,7	9.471	17,8
1.2 Urbano não metropolitano	7.541	30,9	19.679	37,0
2. Rural	13.793	56,4	24.022	45,2
Norte	445	1,8	1.325	2,5
1. Urbano	445	1,8	1.325	2,5
1.1 R.M. Belém	85	0,3	287	0,6
1.2 Urbano não metropolitano	360	1,5	1.038	1,9
Nordeste	14.524	59,4	25.830	48,6
1. Urbano	5.101	20,9	11.369	21,4
1.1 R.M. Recife	433	1,8	1.099	2,1
1.2 R.M. Fortaleza	305	1,2	828	1,6
1.3 R.M. Salvador	206	0,9	639	1,2
1.4 Urbano não metropolitano	4.157	17,0	8.803	16,5
2. Rural	9.423	38,5	14.461	27,2
Sudeste	5.925	24,2	16.076	30,2
1. Urbano	3.592	14,7	11.321	21,3
1.1 R.M. Rio de Janeiro	724	3,0	2.401	4,5
1.2 R.M. São Paulo	714	2,9	2.147	4,0
1.3 R.M. Belo Horizonte	301	1,2	883	1,7
1.4 Urbano não metropolitano	1.853	7,6	5.890	11,1
2. Rural	2.333	9,5	4.755	8,9
Sul	2.302	9,4	6.551	12,3
1. Urbano	918	3,7	3.185	6,0
1.1 R.M. Porto Alegre	101	0,4	372	0,7
1.2 R.M. Curitiba	115	0,4	420	0,8
1.3 Urbano não metropolitano	702	2,9	2.393	4,5
2. Rural	1.384	5,7	3.366	6,3
Centro-Oeste	1.250	5,1	3.389	6,4
1. Urbano	595	2,4	1.950	3,7
1.1 R.M. Brasília	126	0,5	395	0,8
1.2 Urbano não metropolitano	469	1,9	1.555	2,9
2. Rural	655	2,7	1.439	2,7

Fonte: Jaguaribe, Helio et alii - Brasil: Reforma ou caos - p.73

O exame, ainda que sumário, dos dados anteriores revela:

- 41% das pessoas vivem em situação de pobreza, correspondendo a um total absoluto de mais de 53 milhões de brasileiros;
- a pobreza é predominantemente urbana, mais precisamente, 55% dos pobres vivem nas cidades;
- verifica-se também um fenômeno da dispersão da pobreza, pois dos 29 milhões de pobres localizados em áreas urbanas, quase 20 milhões se encontram dispersos pela rede de pequenas e médias cidades fora da órbita metropolitana;
- essa pobreza apresenta um forte componente regional: somente o Nordeste concentra aproximadamente 50% dos pobres do país, o que significa dizer que 26 milhões de pessoas vivem em condições de pobreza, sendo 14,5 milhões de miseráveis;
- é marcante, no caso da pobreza metropolitana, sua grande concentração nas regiões metropolitanas do Rio e São Paulo, que somadas dão conta de 47% dos pobres metropolitanos, atingindo a cifra de 4,5 milhões de pessoas.

Do ponto de vista da presente análise, cabe assinalar que uma avaliação prospectiva do emprego revela que, se forem mantidas as presentes condições determinantes do crescimento da força de trabalho e da absorção de mão-de-obra no campo e na cidade, deverá haver até o final do século um progressivo acréscimo de mais de 13 milhões de

pessoas, à já ponderável parcela da população urbana alijada do mercado formal de trabalho, que recebe remuneração inferior ao mínimo legal. ⁽³⁴⁾

4.2 Limites da política social

As baixas e oscilantes taxas de crescimento econômico, de emprego e de salários, bem como as crescentes demandas sociais colocam a descoberto o déficit social acumulado. Contrariamente ao que estava implícito nas análises dos anos 60, a inserção no núcleo capitalista do sistema não não são é garantia de um padrão de vida "adequado" até mesmo para os nele empregados.

Até este momento havia sido possível à tecnocracia estatal justificar o distanciamento entre avanço econômico e condições sociais como uma "exigência econômica", porém compensada pelas políticas sociais em curso. Como a armação institucional e financeira da política social do autoritarismo (fase em que foram organizados os sistemas nacionais públicos na área de bens e serviços sociais básicos), que no final dos anos 70 já apresentava indícios de esgotamento, entra em crise aberta, os anos 80 passam a mostrar um retrato sem retoque do país.

Assim é que, embora com um elevado patamar de gasto social (18% do PIB), o país apresenta estatísticas sociais desalentadoras: enquanto a taxa de escolarização aumentava de 62% para 70% entre 1981 e 86, o grau de analfabetismo passava de 32% para 34% em 1986; quatro milhões e meio de crianças na faixa de 7 a 14 anos encontravam-se fora da escola e apenas 21% dos jovens de 15 a 19 anos frequentavam a escola

secundária em 1985. Na área da saúde, 85% dos recursos públicos eram aplicados na medicina de tipo curativo e somente 15% eram destinados à medicina preventiva. Após 20 anos de programas habitacionais, de um total aproximado de 4,5 milhões de moradias, apenas 273 mil foram destinadas às camadas de baixa renda (até 3 salários mínimos) e apenas 7,7% do saldo total do financiamento realizado pelo Sistema Financeiro da Habitação foram destinados a mutuários com renda inferior a 3,5 salários mínimos.⁽³²⁾

As bases sobre as quais foi erigido o sistema brasileiro de política social, baseado na posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva, o tornava extremamente sensível aos momentos recessivos da economia. Fundado basicamente sobre contribuições sociais, as receitas tendem a reduzir-se com a redução do emprego e do salário, como também em função do maior número de saques pelos desempregados.

Embora tendências universalizantes tenham sido introduzidas no sistema, "a inexistência de mínimos sociais extensivos a todos os cidadãos independentemente de sua posição no mercado de trabalho faz com que sejam muito frágeis os mecanismos corretores que em princípio deveriam operar através das políticas sociais".⁽³³⁾

É importante assinalar que não há recursos (em nenhum país do mundo) capazes de preencher, indefinidamente, as necessidades básicas de uma grande massa populacional, como no caso brasileiro onde dois terços da população economicamente ativa ganha até 2,5 salários mínimos. Assim sendo, "mais que universalizar-se ou caminhar na direção dos mínimos

sociais garantidos a toda a cidadania, o sistema brasileiro de proteção social avançou na trilha de suplementar-se por mecanismos assistenciais".⁽³⁴⁾ É sabido que políticas sociais assistencialistas se transformam facilmente em instrumento de dependência permanente, onerosa para o Estado e ineficaz para a população atendida.⁽³⁵⁾

A permanência das dificuldades econômicas e a crescente crise financeira do Estado causaram a retração de recursos para a área social e sem dúvida a atuação governamental explícita da Nova República na área social foi conturbada, indefinida e de resultados pouco significativos para o bem-estar da população.⁽³⁶⁾

A pobreza de natureza estrutural só é efetivamente enfrentada se contemplada na política econômica. As políticas sociais, mesmo quando se traduzem em intervenções de natureza permanente, atuam remediando efeitos sem alcançar as causas dos problemas. Todavia, a situação de carência absoluta em que vive parte considerável da população brasileira exige medidas assistenciais de curto prazo, sob pena de não se ter mais a quem assistir.

5. PERSPECTIVAS DOS ANOS 90

Uma vez que resolver os problemas do atraso industrial num capitalismo tardio não equivale a solucionar os problemas do subdesenvolvimento e da pobreza, toda a sociedade brasileira ansiava por uma reorientação econômica, política e institucional para o país.

Em retrospecto, fica evidente que um modelo econômico concentrador de riqueza e renda não é garantia à sustentação do crescimento no médio e longo prazo. Não há, contudo, saída fácil para o impasse distributivo em que se encontra o país.

Embora se reconheça a dificuldade de se elaborar e por em prática uma política econômica socialmente direcionada, existe um certo consenso de que do ângulo estritamente econômico isto seja viável.

Sua implementação exigiria mudanças político-institucionais profundas como condição para viabilizar um programa econômico amplo que contemplasse: a elevação dos salários; a ampliação da oferta de emprego e a redefinição do padrão de gastos do setor público.

Seria ingênuo acreditar que mesmo sob o ângulo econômico não haveriam condições restritivas, mas o ponto a ser destacado é que o patamar produtivo atingido pela economia brasileira viabiliza tal "saída".

O caminho lógico dentro desta alternativa seria, em primeiro lugar, a alteração na distribuição funcional da renda (entre salários e excedentes) e a seguir, a redução do leque salarial.

A literatura econômica quando analisa a possibilidade de melhoria na distribuição de renda através dos salários de base levanta duas condições de restrição: a capacidade das empresas arcarem com o aumento de custos representado pela elevação dos salários e a possibilidade da oferta de bens e serviços se adequar à nova estrutura da demanda.

Em relação ao primeiro ponto, e no que respeita às empresas industriais, há bastante espaço para uma recomposição do valor real dos salários, uma vez que o peso dos salários no valor da produção que era de 10,6% em 1970 declina para 6,4% em 1984.⁽³⁷⁾ Com a violenta compressão salarial ora imposta é provável que esta margem seja ainda maior.

A impossibilidade de expansão da oferta (seja através de maior utilização da capacidade produtiva instalada, da elevação dos níveis de eficiência ou de produtividade) é que poderia se converter no fator limitativo à melhoria real dos salários de base. Entretanto, estudos desenvolvidos pelo Instituto de Economia Industrial/UFRJ indicam que, mesmo nos setores onde seria exigido um esforço maior no sentido de ampliação da produção, como no caso dos complexos agroindustrial, têxtil e químico (nos setores de perfumaria e farmacêutica), estes não se constituiriam efetivamente em fator limitativo, dada sua agilidade de resposta a aumentos de demanda.⁽³⁸⁾

Por outro lado, não há evidências que suportem a tese de que a agricultura seja incapaz de expandir a produção de alimentos básicos

para o mercado interno. É fato notório que o desenvolvimento acelerado do setor produtor de culturas exportáveis e a desaceleração do setor de alimentos se deu em decorrência da necessidade da remessa de recursos reais para o exterior. A necessidade de obter saldos exportáveis, teve como contrapartida imediata uma diminuição dos salários reais que, por sua vez, provocou queda no ritmo de crescimento da demanda de alimentos.⁽³⁹⁾ Assim sendo, a melhoria dos salários reais da classe trabalhadora, ao permitir elevações na demanda por alimentos, elevaria as perspectivas de rentabilidade desses produtos, conduzindo os produtores a alterarem a alocação de recursos no sentido de os produzirem em maior escala.

Um outro elemento essencial na elevação do salário real seria uma reorientação do padrão de gastos do setor público, principalmente em habitação, saneamento e transportes, os chamados bens públicos. Segundo projeções do CDU/IPLAN, as cidades brasileiras receberão um acréscimo de 27 milhões de pessoas ao longo dos anos 90 e deverão surgir cerca de 7,8 milhões de novos domicílios particulares.⁽⁴⁰⁾

População das Regiões Metropolitanas no ano 2000

(em milhões de pessoas)

<u>REGIÃO METROPOLITANA</u>	<u>POPULAÇÃO</u>
Belém	1,8
Fortaleza	2,7
Recife	3,5
Salvador	3,4
B. Horizonte	5,1
Rio de Janeiro	13,0
São Paulo	24,8
Curitiba	2,8
Porto Alegre	3,8

FONTE: CDU/IPLAN -Para a Década de 90, n.º 3, op. cit., p. 204.

Somente para manter a proporção de domicílios hoje servidos e não acumular déficits futuros serão necessários recursos para efetuar, em média, 780 mil novas ligações de água e de esgotos e construídas igual número de moradias por ano.⁽⁴¹⁾

Caso fosse implementada uma política macroeconômica socialmente orientada, o atendimento desta demanda criaria adicionalmente uma enorme geração de empregos na construção civil, capaz de absorver parte dos 16 milhões de pessoas que ingressarão na população economicamente ativa nos próximos dez anos.

O fato a ser destacado das considerações que, de forma extremamente simplificada, foram apresentadas anteriormente, é que do ponto de vista econômico é perfeitamente viável uma redefinição da estratégia de crescimento. Mas esta não se dá predominantemente por mecanismos econômicos. Ela se dá no contexto de um sistema de dominação e não surge espontaneamente das elites no poder. Não está nada claro se as elites brasileiras consideram necessário fazer concessões significativas pois, "a elite tradicional talvez sinta hoje menos necessidade de negociar e transigir do que há 25-30 anos atrás quando os "ventos da revolução", que supostamente sopravam na América Latina, assustavam a maioria dos governantes da região, assim como os seus vizinhos da América do Norte".⁽⁴²⁾

A experiência histórica mostra que tentativas de intervir, seja na aplicação privada do excedente, seja em sua utilização, tendem a provocar forte redução da acumulação privada, fuga de capitais, etc. As possibilidades de redistribuição da renda para baixo são extraordinariamente limitadas, mas existem. Sua realização depende de condições políticas que permitam aos diretamente interessados exercer maior influência nos destinos do país. Há hoje um profundo desencantamento com o Estado e o povo não tende a acreditar em nenhuma elite.

A Constituição, por exemplo, aprovou a sobre-representação das regiões atrasadas, mantendo assim os tradicionais mecanismos de poder das oligarquias regionais.⁽⁴³⁾ Isto não significa dizer que as elites modernas tenham assumido um projeto de incorporação popular. A prova disto é o retorno recorrente de elevadas taxas inflacionárias que os

setores oligopolizados impõem ao país. A falta de representatividade dos partidos políticos, quase todos descaracterizados ideologicamente, parece também indicar que o caráter historicamente perverso a que foi conduzida a sociedade brasileira pelo estilo predatório e irresponsável de nossas elites parece não ter chegado ao fim.

Não será com o genérico discurso da modernização e da desestatização que serão rompidas as fronteiras de nosso subdesenvolvimento. Os respectivos ideários, posturas e práticas políticas atuais não respondem às grandes questões de natureza estratégica que se colocam para o nosso futuro. Não há nenhum pacto social, nenhuma proposta séria nesta direção e, entretanto, o que nos angustia no presente são velhas e recorrentes questões.

O alto grau de incertezas do curto prazo tem imposto um sentido de "urgência" ao debate sócio-econômico que impede as discussões mais aprofundadas sobre os dilemas estruturais da nação.

O quadro político atual aponta para a manutenção do "status quo" com a retomada do crescimento via exportações e consumo suntuário dos detentores de altas renda. Esta via exigirá a valorização, pelo lado econômico, da competitividade e produtividade (industrial e agrícola) e, pelo lado social, terá que ser acompanhada de políticas sociais tópicas como forma de garantia mínima à estabilidade social.

A transformação pela qual a sociedade brasileira está passando requer um tipo de reorganização global impossível de prever. O pensamento econômico e político, seja ele liberal, intervencionista ou

socialista, não consegue dar conta das transformações em curso.

Não são poucos os dilemas e desafios no caminho da recuperação social, econômica e política do país mas, talvez, por causa da magnitude e interdependência dos problemas, se possa ter uma ruptura positiva. Trata-se de um jogo complexo a ser jogado.

NOTAS

- 1 - FIGUEIREDO, F. - As transformações do pós-guerra e o pensamento econômico da CEPAL. In: Revista Economia Política vol. 10, n^o 4, out./dez. 1990. SP. p.146.
- 2 - Ibidem, pg. 143.
- 3 - SINGER, Paul - A crise do milagre. 3^o ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. p. 100.
- 4 - Parte da demanda sobre estes produtos era atendida pela importação e parte permanecia sob a forma de "demanda reprimida".
- 5 - SINGER, P., op. p. 104.
- 6 - A aceleração inflacionária teve por efeito não só transferir renda dos assalariados para as empresas (pois estas têm condições de reajustar seus preços tão logo os custos se elevem), como também das empresas que operam em mercados concorrenciais para os setores oligopolizados, onde predominam os produtores de bens de consumo duráveis.
- 7 - RATNER, Henrique - Planejamento urbano e regional. S. Paulo, Ed. Nacional, 1974, p. 113.
- 8 - O novo e diferenciado perfil industrial que se desenha na economia brasileira requer maciços investimentos estatais em infra-estrutura produtiva (portos, rodovias, etc.) e na produção

de insumos básicos (energia, combustíveis e outros) para a constituição da base técnica que permitiria a contínua acumulação.

- 9 - TAVARES, Maria da Conceição.- Acumulação de capital e industrialização no Brasil. Tese de Livre Docência, UFRJ, 1974, p.97.
- 10 - Sobre estes pontos veja-se Serra, J. - Ciclo e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: Revista de Economia Política, vol. 2, nº 6, abril/junho, 1982, S. Paulo, p. 25.
- 11 - MARTINS, Luciano - Estatização da economia ou privatização de Estado?, Ensaios de Opinião, vol. 9, 1978.
- 12 - SINGER, P. op. cit, p. 114.
- 13 - Segundo Hoffmann, entre 1970/80 a modernização das relações de produção na agricultura se revela pelo aumento da importância das categorias típicas do capitalismo: empregados e empregadores. Enquanto a participação dos empregados cresce de 32% para 46%, a participação dos autônomos diminui de 66% para 51%. Hoffmann, Rodolfo - Distribuição da renda na agricultura. In: Distribuição da Renda no Brasil, Camargo, J. M. e Giambiagi, F.(org.). Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1991 p.151.
- 14 - MARTINE, George et alli. In.: Para a década de 90 - Prioridades e

perspectivas de políticas públicas. n^o 3 IPEA/IPLAN, Brasília, 1989, p. 131.

15 - SINGER, P. op. cit. p. 80.

16 - SINGER, P. op. cit. p. 82. Cabe lembrar que sendo estes os dados oficialmente registrados, a ocorrência de acidentes foi seguramente ainda maior.

17 - Paulo Renato Souza ao distinguir as formas capitalistas de produção das não-capitalistas assim as define: "o setor formal seria aquele onde prevalecem as relações capitalistas, no sentido de que se distingue a propriedade do capital e do trabalho, e que a produção está dirigida principalmente para o mercado. No informal, por sua vez, em que pese cumprir-se esta última condição, não predomina a divisão entre proprietários do capital e do trabalho e, conseqüentemente, o salário não constitui a forma usual de remuneração do trabalho." Souza, Paulo Renato - Emprego salários e pobreza. Hucitec, S. Paulo, 198A, p. 132

18 - SABOIA, João - Dualismo ou integração do mercado de trabalho? A experiência recente da economia brasileira. IEI/UFRJ, agosto 1988, pg. 10.

19 - Segundo Conceição Tavares e Paulo R. Souza, o salário mínimo legal pode ser considerado como a taxa de salário de base da indústria brasileira nos anos que vão da década de cinquenta até os anos oitenta. Tavares, M. C. e Souza, P. R. - Emprego e

salários na indústria. In: Revista Economia Política vol. 1 n^o 1, jan/mar, 1981, p.17.

20 - Tavares e Souza colocam, por exemplo, que as categorias de trabalhadores mais atuantes até 1964 pertenciam aos sindicatos das indústrias tradicionais (como a gráfica e têxtil) sendo esta a razão das tendências de aumento em seus salários serem superiores as de outras categorias menos organizadas. op. cit. p. 17.

21 - TAVARES e SOUZA, op. cit. p 26

22 - Ibidem, p. 25.

23 - SERRA, José, op. cit., p. 266.

24 - Os projetos nos quais se baseou esta nova etapa de industrialização foram, à época, considerados sobredimensionados e cerca de 70% do valor desses investimentos foram de responsabilidade do Estado, 15% de capitais privados nacionais e 15% de empresas transnacionais (Pinguelli, L. et alli, Impactos de grandes projetos hidrelétricos e nucleares, Rio de Janeiro, Marco Zero, COPPE e CNPq, 1988, p.12).

25 - Apenas para se aquilatar a magnitude da mudança de prioridades; os projetos de insumos básicos aprovados pelo CDI (entre 1973 e 77) aumentam sua participação de 43,7% para 73,7%, relativamente ao total dos investimentos fixos aprovados por esse Conselho e, a participação dos projetos de bens de capital passam de 5% para

18% (PIQUET, R. e RANDOLPH, R., 1983, Rel. de Pesquisa IPPUR).

26 - VAINER, Carlos, Grandes projetos e organização territorial: os avatares do planejamento regional, Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1989, p.8.

27 - GODELIER, Maurice - Os processos de transição. In: Revue Internationale de Sciences Sociales (Trad. Artênio Ferreira), Paris, nov/1987, pg.501-512.

28 - SACHS, Ignacy - Recursos, emprego e financiamento do desenvolvimento in: Rev.Econ.Política n^o 37, jan/mar, 1990 pg.111-131.

29 - ABRANCHES, Sergio - O leviatã anêmico: dilemas presentes e futuros da política social, in: Planejamento e Política Pública n^o 1 junho/1989, IPEA/IPLAN p.7-31

30 - Os critérios usados para identificar os pobres podem ser de caráter objetivo ou subjetivo. Os de natureza subjetiva dizem respeito a opiniões ou sentimentos das pessoas sobre quais deveriam ser os padrões mínimos de satisfação das necessidades dos indivíduos. O critério objetivo envolve pelo menos duas variantes operacionais importantes: a que enfoca a pobreza do ponto de vista relativo (quando é interpretada em relação ao padrão de vida vigente na sociedade) e a que a considera apenas do ângulo absoluto (quando se define as chamadas necessidades básicas materiais).

Uma vez decididas quais são as necessidades básicas (a CEPAL, por exemplo, inclui: alimentos, água, habitação, vestuário, saúde, educação, transporte, mobiliário, recreação e seguro social), calcula-se o custo monetário que é requerido para satisfazê-las, definindo-se, assim, a "linha de pobreza". No caso específico do presente estudo, são consideradas na faixa da pobreza todas as famílias com renda familiar per capita de até 1/2 salário mínimo e na faixa da miséria, quando a renda familiar per capita atinge apenas 1/4 do salário mínimo.

31 - JAGUARIBE, Hélio et alli, Reforma ou caos, ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro 1985.

32 - DRAIBE, Sonia- As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas in: Para a década de 90, n^o 4, IPEA/IPLAN, Brasília, 1990, p.19 e 20.

33 - DRAIBE, Sonia, op. cit., p. 10.

34 - Ibidem p. 10.

35 - MARTINE, J. et alli, op. cit., p. 107.

36 - Ibidem, p. 108.

37 - Para uma análise pormenorizada desse aspecto consultar Lia Hagenauer, Estrutura industrial e distribuição de renda, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, junho/1990, Texto para Discussão n^o