

Estado, economia e mobilidade geográfica: retrospectiva e perspectivas para o fim do século

George Martine*

A década de 80 marcou um novo ciclo, introduzindo um padrão de redistribuição espacial da população cuja trajetória dependerá, mais diretamente que no passado, da forma de integração da economia brasileira na economia global.

Introdução

Este artigo visa três objetivos. Primeiro, fazer um balanço geral das principais mudanças no padrão de redistribuição espacial da população brasileira durante o período moderno. Segundo, analisar o papel do Estado nessas transformações e, finalmente, fazer uma breve reflexão sobre as perspectivas futuras da espacialização econômica e demográfica.

O argumento central do trabalho é que a década de 80 marcou uma ruptura com o processo bipolar de redistribuição espacial da população brasileira que vinha predominando durante meio século. Iniciou-se recentemente um novo ciclo, cujos contornos e características, afetados por profundas transformações

econômicas e sociais, ainda são vislumbrados de forma difusa. Sem embargo, podemos postular desde já que a trajetória do novo padrão dependerá, mais diretamente que no passado, da forma de integração da economia brasileira na economia global.

Não há nenhuma pretensão de apresentar neste artigo novas informações sobre a questão migratória. No momento em que se escrevem estas linhas, os dados do Censo Demográfico de 1991 ainda não foram liberados. Nem se pretende fazer uma revisão da crescente literatura sobre migrações internas no Brasil. Trata-se, sobretudo, de uma oportunidade de revisão e reflexão. Na primeira parte são resumidos os principais resultados de vários trabalhos do autor, trabalhos estes que já circularam

* Pesquisador do Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), é atualmente *senior bell fellow* no Center for Population and Development Studies, Harvard University.

de forma parcial ou preliminar. Visa-se, com isso, atingir um público mais amplo mediante uma síntese mais acessível. A partir dessa revisão, inicia-se um esforço de reflexão e especulação prospectivas.

Nesse sentido, também, adota-se aqui um estilo menos acadêmico, minimizando-se as referências, notas e tabelas. O leitor poderá encontrar na bibliografia em anexo a documentação e os dados que embasam este ensaio (1).

O significado dos principais processos redistributivos na era moderna: a ocupação da fronteira e a concentração urbana

Conforme salientado em trabalhos anteriores, a distribuição espacial da população brasileira no período anterior a 1930 refletia as características assimétricas e irregulares do processo de ocupação de um vasto território. A vida econômica brasileira até então se concentrava, territorialmente, em certos pontos e/ou regiões mais ou menos isoladas. A ocupação de cada um desses pontos ou regiões tinha suas origens num determinado ciclo econômico.

A distribuição da população sobre o território refletia as características dos diversos ciclos econômicos. Sendo estes ciclos voltados para o exterior e desarticulados entre si, não promoviam a integração econômica; também não estimulavam trocas populacionais, e consequentemente a migração entre as distintas regiões era escassa. Nessas circunstâncias, o Brasil era uma sociedade rural/primária, constituída de ilhas regionais desconectadas; as cidades eram pequenas, quase todas localizadas no litoral, e em 1930 ainda continham apenas 12% da população total (2).

Com a crise econômica mundial de 1930, alterou-se profundamente esse padrão espacial. A crise atingiu o Brasil durante um período de dinamismo de-

mográfico e econômico, no auge do ciclo do café paulista, que havia atraído fortes contingentes de migrantes, particularmente internacionais. Por esse motivo, provocou a dispersão de contingentes populacionais significativos. Dois tipos de movimentos migratórios foram gerados a partir de então. Uma parcela da população desarraigada dirigiu-se para as fronteiras internas, ocupando progressivamente diversos segmentos do interior; a outra parte iniciou uma migração em direção às cidades. Estes dois movimentos complementares e contraditórios, iniciados na década de 30, perpetuaram-se e intensificaram-se durante mais de 50 anos.

A seguir, procura-se fazer um rápido balanço desses dois movimentos e de seu significado para a atual conformação espacial da população brasileira.

A fronteira agrícola: ciclos e tendências recentes (3)

Visão geral do significado da fronteira

Conforme interpretação já bastante sedimentada na literatura, a expansão da fronteira agrícola tem exercido duas funções básicas no Brasil. Primeiro, tem servido como válvula de escape para as tensões sociais geradas em áreas agrícolas tradicionais. Segundo, a expansão da fronteira, num país com recursos "inesgotáveis" de terra, tem permitido o incremento da produção agrícola sem alterar o sistema fundiário, as formas predominantes de organização social, ou a base tecnológica da estrutura dominante.

Ao preencher esses papéis, a ocupação da fronteira tem alterado significativamente os contornos da configuração espacial da economia e da população brasileiras. No que concerne ao setor agropecuário, conforme mostra a Tabela 1, a área cultivada cresceu de

Tabela 1
Mudanças na agropecuária brasileira - 1940-1985

Data	Área Cultivada (Em Milhares de ha)	Nº de Estabelecimentos Agropecuários (Em Milhares)	Pessoal Ocupado na Agropecuária (Em Milhares)
1940	18.835	1.905	11.343
1950	19.095	2.065	10.997
1960	28.712	3.338	15.634
1970	33.984	4.924	17.582
1980	49.185	5.160	21.164
1985	52.380	5.833	23.273

FONTE: IBGE, Censos Agropecuários, Rio de Janeiro (vários anos).

18,8 para 52,4 milhões de hectares entre 1940 e 1985. Ao mesmo tempo, o número de estabelecimentos agrícolas subiu de 1,9 para 5,8 milhões, enquanto o pessoal ocupado na agricultura crescia de 11,3 para 23,2 milhões. Tais indicadores, evidentemente, refletem a incorporação progressiva e maciça de novas terras agrícolas.

Este processo de ocupação progressiva dos espaços internos também se reflete na distribuição espacial da população entre 1940 e 1991. A interiorização é mais difícil de vislumbrar através de dados demográficos referentes a diversos momentos históricos, seja relativos a regiões, estados ou municípios. Entretanto, esta evolução em direção ao interior salta à vista quando examinada através de mapas. Por exemplo, o *Atlas nacional do Brasil*, preparado pelo IBGE(1992), apresenta visualizações irrefutáveis das mudanças na distribuição espacial e da densidade populacional crescente em espaços internos através do tempo.

Esta expansão fronteiriça do período moderno pode ser dividida, basicamente, em três períodos cronológica e espacialmente diferenciados. Embora a ocupação das fronteiras não ocorra de maneira uniforme ou contínua, podemos usar a imagem de três ondas ou fases sucessivas de ocupação da fronteira para representar a realidade.

A primeira fase foi constituída pela ocupação do conjunto de áreas cobrindo

o oeste de São Paulo, o norte e oeste do Paraná, o oeste de Santa Catarina e o sudeste do então Estado de Mato Grosso. Este movimento de interiorização efetuou-se progressivamente a partir da década de 30 e durou até meados dos anos 60. Embora tenha suas origens no desmoronamento da economia cafeeira em 1930, esse ciclo intensificou-se com a recuperação da economia agrícola no final daquela década. A região afetada beneficiou-se de uma série de vantagens claras: proximidade dos portos e dos mercados de São Paulo e Rio de Janeiro, boas terras agrícolas, a experiência prática dos colonos e - pelo menos em termos dos padrões brasileiros - uma estrutura fundiária inicial mais equitativa. Graças à combinação desses fatores, a Fase 1 da fronteira moderna experimentou um crescimento populacional acelerado, particularmente durante as décadas de 40 e 50, devido ao influxo de migrantes de origem e destino rurais. Embora o ritmo da imigração tenha diminuído a partir da segunda metade da década de 60, a região tinha, em 1970, uma população de cinco a seis vezes maior que em 1930.

A segunda grande onda fronteiriça ocorreu num território que apelidamos de Faixa Central do país, abrangendo Goiás, Mato Grosso do Sul e Maranhão. Iniciou-se a partir de meados da década de 40 e continuou até fins da década de 60. Esta região sofreu taxas bastante

aceleradas de crescimento demográfico em função das levas de imigração proporcionadas pelos esforços governamentais visando desenvolver a área e da subsequente transferência da fronteira agrícola para esta faixa central. Vários investimentos governamentais - como a construção da nova capital em Goiânia, a construção de estradas ligando o Centro-Oeste ao Sudeste, a construção de Brasília e das estradas ligando a nova capital federal ao Centro-Sul e a Belém -, juntamente com as promessas de exploração da região amazônica, geraram expectativas nacionais, ajudando a estimular a ocupação dessa vasta região. Fluxos migratórios oriundos do Nordeste, Minas Gerais, Espírito Santo e, posteriormente, da Região Sul contribuíram para o incremento significativo da participação de Goiás, Mato Grosso do Sul e Maranhão no total da população do país.

A última fase fronteiriça é a que se iniciou na vasta região amazônica durante a década de 70. A ocupação dessa última fronteira é consistente com a tradição de expansão interiorana progressiva que prevaleceu durante meio século, mas se distingue das anteriores pela ingerência decisiva do Estado nas iniciativas e nas decisões de como realizá-la. Centradas inicialmente na colonização intensiva à beira da Transamazônica, as iniciativas do Estado logo se transformaram numa ação de duplo sentido: atrair e/ou satisfazer às investidas do grande capital nas regiões anteriormente destinadas ao pequeno produtor e afunilar o fluxo migratório de pequenos agricultores para Rondônia e adjacências. Embora menos espetacular que o das outras fronteiras, o crescimento desta região foi muito acima da média nacional.

A importância conjunta desses três movimentos fronteiriços para a redistribuição da população, a criação de oportunidades econômicas e o incremento da produção agrícola é ressaltada pelo fato

de que, em conjunto, essas três regiões representavam, em 1985, 31% de todos os estabelecimentos agropecuários (que somavam 16% em 1940), 30% da área de lavoura (14% em 1940) e 29% do pessoal ocupado na agropecuária (13% em 1940) no país.

Em suma, não há dúvida de que a expansão da fronteira propiciou a incorporação de novas áreas agrícolas à economia nacional, a diversificação dos seus pólos de crescimento e a desconcentração da população. Entretanto, a ocupação de áreas "novas", embora tenha incorporado regiões cada vez mais extensas, passou a ser uma fórmula cada vez menos eficaz para resolver as pressões sociais nas áreas agrícolas tradicionais, ou para aumentar a produção agrícola. Essa perda relativa da importância da fronteira pode ser verificada tanto pelo declínio da sua relevância demográfica, como pelo abreviamento do ciclo da fronteira, caracterizado por períodos de imigração intensa, estagnação e emigração (ver Tabela 2). Também é comprovada pela redução no ritmo de crescimento da contribuição da fronteira à produção agrícola nacional (dados não mostrados).

Com o passar do tempo, a fronteira foi ficando cada vez menos eficiente para absorver as migrações de origem rural. Estima-se que, na década de 40, o fluxo rural-urbano total do país era de aproximadamente 3 milhões de pessoas (4). Naquela década, o Estado do Paraná teve uma imigração rural em torno de 400 mil pessoas; a migração de destino rural no Paraná era, portanto, equivalente a uns 13% do total da migração rural-urbana do país durante o período. Na década seguinte (a de 50), a migração rural-urbana em todo o país ascendeu a quase 7 milhões de pessoas, enquanto que a migração de destino rural para o Paraná subia para mais de 800 mil pessoas. Nesse caso, a migração para a fronteira paranaense

Tabela 2
Migração de destino rural para três regiões de fronteira comparada com o total das migrações rural-urbanas no país em cada década

Período	1 Migração Rural-Urbana no País (Em Milhões de Pessoas)	Migração Líquida de Destino Rural para			Significado Relativo da Migração de Destino Rural		
		2 Paraná	3 Fase 2	4 Fase 3	2 como % de 1	3 como % de 1	4 como % de 1
1940-50	3	400 mil	*	*	13%	*	*
1950-60	7	800 mil	430	*	12%	6%	*
1960-70	13	*	*	*	*	*	*
1970-80	16	*	*	*	*	*	*

* Migração líquida de destino rural negativa ou insignificante.

FONTE: Estimativas baseadas nos Censos Demográficos (ver advertências nas notas 4, 5 e 6).

ainda era equivalente a quase 12% do total da migração rural-urbana no país (5).

Ao repetirmos esse exercício para a Fase 2, observamos que as migrações para a fronteira rural da região correspondente (6) ascenderam, nos anos 50, a 430 mil pessoas, o que equivale a cerca de 3,4% do total da migração rural-urbana verificada na década. Nas décadas posteriores, porém, a migração líquida para as áreas rurais dos estados incluídos nesse grupo foi negativa (ou seja, as migrações em direção às áreas rurais foram menores que as das áreas rurais para as cidades). O mesmo ocorre com relação ao total dos estados incluídos na região da Fase 3, cuja migração líquida para as áreas rurais, apesar de todo o esforço de colonização dirigida, foi negativa para o conjunto da região, tanto na década de 60 como na de 70.

O significado atual e futuro da fronteira

A ausência de dados mais detalhados para o período recente impede a reprodução dos exercícios feitos acima com referência à década de 80. Sem embargo, a avaliação das informações preliminares do Censo de 1991 para a Região Norte parece confirmar a idéia de que o ciclo da fronteira teria atingido seu fim. Esta região ainda apresentou a taxa de crescimento mais elevada do

país e, pela primeira vez na história, seu aumento populacional absoluto (3,6 milhões de pessoas) foi maior que o das regiões Sul e Centro-Oeste. Também foi a única a apresentar um crescimento significativo na sua área rural (3% a.a.), devido à migração acelerada em direção à fronteira agrícola, particularmente para os estados de Rondônia e Pará. Por outro lado, a redução do ritmo de crescimento, de uma década para a outra, também foi mais significativa aqui.

É importante entender as origens, a forma e, sobretudo, as perspectivas de continuação desse dinamismo amazônico recente. Em primeiro lugar, é preciso recordar que a base demográfica menor da Região Norte faz com que fluxos migratórios relativamente reduzidos (em termos de padrões brasileiros, por exemplo) redundem numa taxa de crescimento demográfico mais elevada. Também contribuíram para isso as taxas mais altas de fecundidade que continuam prevalecendo na região.

Segundo, é preciso analisar a continuidade desse processo de crescimento acelerado na Região Norte e suas perspectivas para o futuro. O dinamismo econômico que deu origem ao forte movimento migratório em direção à Amazônia registrado na década de 70 e em parte da década de 80 foi o resultado de uma combinação específica de fatores, que tiveram impacto durante um determinado momento histórico. É legí-

timo questionar se os mesmos fatores perduraram durante toda a década, ou se vão continuar vigendo no futuro. O grande fluxo de migrantes para a Amazônia foi motivado tanto pela modernização concentradora nos lugares de origem da migração (isto é, o Sul, o Sudeste e o Nordeste), como pelas promessas e realizações do governo na região. Não há razão para presumir que o êxodo rural e o apoio governamental à ocupação amazônica persistam no futuro.

Na realidade, é provável que os dados de 1991 estejam refletindo dois processos contraditórios. Numa primeira fase, iniciada no final da década de 70 e que perdurou até 1986, os fluxos migratórios para a região tendiam a crescer ano a ano, apoiados na vontade do governo militar de ocupar a região. Tais movimentos foram reforçados, na primeira metade da década de 80, pela crise econômica em que mergulhou o país. A partir de 1986, porém, a atração migratória da fronteira agrícola foi arrefecida, ou praticamente cessou. Concorreram para isso vários fatores: o fim do Polonoroeste e de outros subsídios à agricultura na Amazônia; as dificuldades inerentes ao desenvolvimento econômico da região; a ausência de soluções tecnológicas para a agricultura; as mudanças nas políticas de preço mínimo e de transportes, no intuito de fortalecer os mecanismos de "mercado"; o custo dos subsídios para a industrialização na Zona Franca de Manaus; o protesto nacional e internacional contra as políticas públicas que favoreciam o desmatamento amazônico e outros fatores correlacionados.

É fundamental observar que em todos os estados da Região Norte - mesmo naqueles marcados por um crescimento rural intenso - o aumento da população urbana foi muito mais rápido que o da população rural. Em alguns deles, particularmente Amazonas, Acre e Amapá, o crescimento muito elevado

deveu-se exclusivamente às taxas elevadíssimas de crescimento das localidades urbanas. Ou seja, na região amazônica a ocupação da fronteira já não se processa de forma clássica; as migrações não são mais predominantemente compostas de pessoas com origem e destino rurais, conforme tinha acontecido no Paraná e na Faixa Central do país. Na realidade, a expansão da fronteira amazônica, mesmo durante seu auge, na década de 70 e início da década de 80, teve um forte componente de destino urbano.

Esta "urbanização da fronteira" amazônica deve-se à combinação de dois fatores. Primeiro, o fluxo de migrantes à Amazônia, sendo superior à capacidade de sua absorção pelas atividades agrícolas regionais, criou um excedente migratório que inchou a periferia de todas as grandes e médias cidades da região. Segundo, o relativo dinamismo econômico da região, durante um período de crise generalizada, trouxe um amplo contingente de migrantes que se dedicaram ao garimpo, às atividades madeireiras, ao comércio, ao setor de serviços de todas as espécies, ao narcotráfico, assim como a vários tipos de atividades informais e marginais.

Em suma, a magnitude do crescimento demográfico verificado na Amazônia ao longo da década de 80 reflete, sobretudo, uma realidade já ultrapassada. A sustentabilidade desse volume demográfico para o futuro é precária. As atividades econômicas mais dinâmicas da região, seja no setor de mineração, de extração de madeira ou das indústrias da Zona Franca, realizam-se em verdadeiros "enclaves". No contexto econômico atual, esses setores apresentam possibilidades limitadas de expansão ou de absorção de mão-de-obra. As atividades agropecuárias têm um alcance limitado.

Assim, a migração para as regiões de fronteira tem favorecido a urbaniza-

ção acelerada e já não se constitui num contraponto significativo da migração rural-urbana. Em síntese, podemos dizer, portanto, que o ciclo da fronteira agrícola brasileira terminou durante a década de 80.

A urbanização brasileira: trajetória e atualidade (7)

Processos dominantes no período 1930-1980

Conjuntamente com a interiorização progressiva proporcionada pela ocupação da fronteira agrícola, o Brasil experimentou um processo de crescente urbanização no período 1930-1980. Para entender as origens e a configuração desse processo de concentração ao longo do último meio século, é preciso relacionar os padrões de redistribuição espacial da população com as modificações na alocação de atividades econômicas sobre o espaço.

As primeiras migrações rural-urbanas, provocadas pela quebra da economia do café em 1930, logo geraram movimentos sociais urbanos que exigiam respostas mínimas do Estado e que, por sua vez, contribuíram para aumentar a atração das cidades. A Segunda Guerra Mundial provocou uma aceleração da atividade industrial, promovendo a modernização do processo produtivo e das relações de trabalho, aumentando o emprego e alimentando a continuação da imigração para as cidades. O processo de concentração urbana deslançou nesse momento.

No período pós-guerra iniciou-se uma era de intervenção mais abrangente do Estado na economia. A industrialização via substituição de importações passou a comandar a economia nacional. Os investimentos feitos no fortalecimento do parque industrial tiveram forte influência sobre o *locus* de expansão

das atividades econômicas, servindo para aumentar a hegemonia da região econômica dominada por São Paulo. Ao mesmo tempo, o dinamismo econômico fomentado por essas medidas estimulou a mobilidade geográfica a partir de todas as regiões do país, particularmente para as áreas urbanas do Centro-Sul. Conseqüentemente, o número de cidades com mais de 20 mil habitantes saltou de 51 em 1940 para 147 em 1960.

Paralelamente, a abertura de estradas e o desenvolvimento dos meios de comunicação facilitaram as migrações inter-regionais. Assim, iniciou-se uma migração de mineiros e nordestinos que, movidos pelo crescimento demográfico, pelas secas, ou pelas disparidades inter-regionais crescentes nas condições de vida, passaram a alimentar os dois principais tipos de fluxos nacionais. Ou seja, passaram a contribuir tanto para o processo de concentração urbana, como para a ocupação das novas fronteiras.

A partir de 1965, observou-se uma intensificação dos processos de urbanização e de concentração urbana. Tal fato pode ser atribuído à sustentação de um crescimento vegetativo acelerado desde 1940 e à convergência de vários fatores no contexto político-econômico, entre eles, o fato de o regime militar instalado em 1964 ter adotado a estratégia de favorecer a modernização dos setores produtivos e de investir fortemente na melhoria da infra-estrutura. Uma conjuntura internacional vantajosa, tanto em termos de disponibilidade de capitais como de preços favoráveis para produtos primários, deu margem a que a intervenção do Estado nos vários setores econômicos aparentemente propiciasse um "milagre econômico" (8).

Tais acontecimentos tiveram forte impacto sobre a dinâmica migratória. Em particular, o modelo de modernização agrícola adotado veio a beneficiar, de formas complementares, a concentração da propriedade e do uso da terra. Paralelamente, os subsídios incentivaram a

mecanização e, por consequência, a redução da necessidade de mão-de-obra. A ação conjunta desses dois fatores em todos os segmentos do país teve um efeito explosivo sobre a migração rural-urbana.

Por um lado, a concentração da propriedade da terra expulsou um grande número de pequenos agricultores, posseiros, proprietários, parceiros e arrendatários; como estas categorias de produtores eram justamente as que faziam uma utilização mais intensiva de mão-de-obra, uma parcela significativa da força de trabalho agrícola acabou sendo "liberada" ao mesmo tempo. Paralelamente, a mecanização nos grandes estabelecimentos teve um efeito líquido negativo sobre a necessidade de mão-de-obra. Ou seja, o aumento da demanda por mão-de-obra proporcionado pela modernização verificou-se sobretudo na categoria de "temporários"; no conjunto, a mudança tecnológica acabou expulsando contingentes significativos de trabalhadores.

Esses fenômenos podem ser encontrados na raiz do êxodo rural maciço observado no Brasil durante as décadas de 60 e 70. Estima-se que cerca de 28,5 milhões de pessoas deixaram as áreas rurais nesse período, sendo 12,8 milhões na década de 60 e 15,6 milhões na de 70. Embora a migração que aporta nas cidades brasileiras não seja tipicamente constituída por pessoas que vieram diretamente da área rural, não há dúvida de que o êxodo rural foi um alimentador fundamental da concentração urbana.

Na realidade, o aspecto mais marcante da reorganização do espaço brasileiro durante o meio século anterior a 1980 foi, sem dúvida, a concentração progressiva e acentuada da população em cidades cada vez maiores. Basta ver a trajetória declinante e a perda de importância da população rural. Em 1940, as áreas rurais e localidades de menos de 20 mil habitantes incluíam

quase 85% da população total; em 1980, essa participação havia declinado para 46%. Na outra ponta, o conjunto de localidades com mais de 500 mil habitantes aumentou sua participação na população total de 8% para 32% no mesmo período. Na década de 70, três quartos do crescimento total do país concentrou-se em cidades de mais de cem mil habitantes.

Mudanças recentes no padrão de urbanização

É fundamental reconhecer que durante a década de 80 houve uma alteração profunda no padrão de urbanização do país, caracterizado até então pela concentração progressiva da população em cidades cada vez maiores. Se os padrões anteriores tivessem se perpetuado ao longo da década, teríamos verificado nos dados do Censo de 1991 uma concentração progressiva do crescimento intercensitário, assim como da população total nas RMs e capitais, adensamento este que seria particularmente notável na Região Sudeste.

Na realidade, conforme se observa na Tabela 3, houve uma redução significativa no ritmo de crescimento urbano durante a década de 80, em comparação com as décadas anteriores (9). De fato, a população das cidades cresceu à taxa de 2,6% a.a. na década de 80, o que representa pouco mais da metade do ocorrido na década de 70. Na origem deste declínio encontra-se, evidentemente, a influência da queda da fecundidade. Mas é significativo o fato de a população rural ter tido um crescimento positivo; embora lento, este foi mais acelerado que o observado na década anterior, passando a população rural de 56,7 para 60,8 milhões de pessoas no período 1980-1991.

Ou seja, durante a década de 80 houve uma redução significativa no dinamismo do crescimento urbano. É in-

Tabela 3
Taxas de crescimento da população urbana*, rural e total. Brasil - 1940-1991

Período	Urbana	Rural	Total
1940-50	4,6	1,7	2,3
1950-60	6,2	1,8	3,0
1960-70	5,4	1,5	2,9
1970-80	4,9	0,4	2,5
1980-91	2,6	0,6	1,9

* "Urbano" é definido aqui como localidades com 20 mil e mais habitantes. "Rural" engloba o restante da população.
 FONTE: IBGE, Censos Agropecuários, Rio de Janeiro (vários anos).

interessante observar que essa redução no ímpeto do crescimento urbano ocorreu apesar do aumento significativo no número de cidades e de habitantes urbanos. O número de cidades com mais de 20 mil habitantes aumentou de 383 para 560 entre 1980 e 1991, sendo que a maior parte deste acréscimo ocorreu na categoria de 20 a 50 mil habitantes. Ademais, o número de habitantes classificados como urbanos aumentou de 62 para 86 milhões.

O declínio do ímpeto do crescimento urbano vem sendo acompanhado por uma redução pequena mas significativa no processo de concentração em cidades grandes. Durante o período 1940-1970 houve um acréscimo contínuo e expressivo da participação das cidades de maior tamanho na população urbana e total; a década de 70 apresentou uma quebra desta tendência e a década de 80, uma inversão visível da mesma.

A distribuição regional das "novas" cidades (isto é, localidades que apareceram pela primeira vez na categoria de 20 mil e mais habitantes) é também interessante. As regiões mais afetadas na sua rede urbana pelo surgimento de novas cidades são a Região Norte, que aumentou de 17 cidades em 1980 para 48 em 1991, e o Nordeste, que teve um incremento de 49 cidades (o maior número de qualquer região), aumentando seu total para 134. Tendo em vista o tamanho de sua população e a densidade de sua rede urbana, o Sudeste se destaca pela relativa ausência de novas cidades. Só o interior de São Paulo

apresentou um certo dinamismo neste sentido.

É difícil avaliar, neste momento, até que ponto esse fenômeno de urbanização no Nordeste representa um reflexo da crise ou de uma modernização parcial de sua economia. Subjacente a esse processo, sem dúvida, encontra-se o fechamento de alternativas migratórias nas outras regiões, particularmente no Sudeste. O inchamento - e as conseqüentes pauperização e favelização - de muitas localidades urbanas nordestinas é um fenômeno facilmente observado. Em algumas sub-regiões - por exemplo, nas de cacau e café na Bahia -, a primeira metade da década foi de prosperidade e atração migratória; porém, quando caíram drasticamente os preços das *commodities*, na segunda metade da década, vieram a estagnação e a miséria, propiciando a migração descontrolada para as cidades da região (10).

No que tange à localização das cidades de grande porte sobre o espaço nacional, o Sudeste continua tendo a maior parcela de cidades com mais de 20 mil habitantes, assim como daquelas com mais de 100 mil habitantes. Surpreendentemente, porém, a maior concentração de cidades com mais de 500 mil habitantes encontra-se agora no Nordeste; hoje, um terço das 21 cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes é nordestino. Isto constitui mais uma evidência da mudança significativa no padrão urbano do Nordeste durante a década de 80. Por outro lado, causa preocupação, na medida em que essa

concentração nordestina pode estar refletindo uma reaglutinação da pobreza e não um processo de dinamismo regional.

As mudanças verificadas na década de 80 são particularmente significativas em relação às Regiões Metropolitanas. Para demonstrar a dimensão e o significado destas transformações, apresentamos na Tabela 4 dados sobre o ritmo de crescimento metropolitano e sobre a participação deste no crescimento total do país em momentos históricos distintos. Sem entrar em detalhes na análise dessas informações, é fácil constatar que, em termos populacionais, as grandes metrópoles, particularmente as do Sudeste, deixaram de ter a mesma pujança das décadas anteriores. Outras metrópoles estão surgindo no interior - o caso de Campinas é o mais evidente. Mas isto não altera o fato de que a fase de concentração progressiva da população total e urbana em algumas poucas localidades - gerando o espectro de uma megalopolização insustentável - está sendo superada. O novo padrão de metropolização constitui um fenômeno estrutural da maior importância para a sociedade brasileira.

Evidentemente, não se deve concluir desta análise que as RMs não tiveram importância na redistribuição espacial da população brasileira ao longo

da década de 80. Apesar do arrefecimento do seu ritmo de crescimento, elas tiveram um acréscimo populacional de 8,3 milhões de pessoas - um número equivalente à população total da Suécia. Quase 30% de todo o crescimento do país durante a década de 80 ocorreu dentro das nove RMs. Hoje elas abrigam 42,7 milhões de pessoas, o que significa que três em cada dez brasileiros residem atualmente numa cidade metropolitana. Mas tudo isto não altera o fato de que tem havido um ponto de inflexão extremamente importante na trajetória das RMs (11).

Os fatores responsáveis pelo arrefecimento da concentração metropolitana já foram discutidos exaustivamente em outros trabalhos. Estes incluem os efeitos da desconcentração industrial, da contra-urbanização, da interiorização progressiva da atividade agropecuária, da crise econômica generalizada e da queda da fecundidade (12).

Tal arrefecimento no ritmo de expansão das RMs não se coaduna com as expectativas sugeridas pela análise de períodos anteriores a respeito da continuidade do processo de concentração. A trajetória da Região Metropolitana de São Paulo durante a década de 80 é particularmente surpreendente. A maior aglomeração urbana do país, e

Tabela 4
Taxas de crescimento e participação no crescimento demográfico nacional das Regiões Metropolitanas. Brasil - 1940-1991.

RMs	1940-1970		1970-1980		1980-91	
	r	%	r	%	r	%
Belém	3.93	0.86	4.30	1.33	2.65	1.19
Fortaleza	4.36	1.44	4.30	2.10	3.49	2.59
Recife	3.99	2.38	2.74	2.15	1.85	1.88
Salvador	4.19	1.56	4.41	2.39	3.18	2.60
Belo Horizonte	5.47	2.54	4.64	3.68	2.52	2.94
Rio de Janeiro	3.71	8.81	2.44	7.28	1.01	3.67
São Paulo	5.64	12.64	4.46	17.22	1.86	10.13
Curitiba	4.30	1.13	5.78	2.40	3.64	2.49
Porto Alegre	4.48	2.21	3.80	2.75	2.15	2.16
Total	4.54	33.58	3.79	41.31	1.98	29.65

FONTE: IBGE, Censos Demográficos.

uma das maiores do mundo, esta RM apresentou um crescimento demográfico ligeiramente inferior (1,86% a.a.) ao do Brasil (1,93% a.a.) durante a década de 80. Isto representa um ritmo equivalente a apenas 40% da taxa de crescimento experimentada pela mesma RM na década de 70. Várias outras RMs apresentaram uma queda significativa no seu ritmo de crescimento. Esse arrefecimento da concentração em grandes cidades tem, evidentemente, implicações significativas para a gestão da questão urbana.

Em suma, a tendência inexorável à urbanização prosseguiu durante a década de 80. Conseqüentemente, o Brasil hoje se situa entre os países em desenvolvimento mais urbanizados do mundo. Entretanto, ao longo desse período foram observadas muitas transformações no padrão de urbanização que vinha prevalecendo desde 1930. A principal delas foi a redução significativa do ritmo de crescimento de cidades de todos os tamanhos, mas particularmente das grandes metrópoles. Também teve destaque um maior dinamismo relativo da urbanização nordestina.

O Estado e a redistribuição espacial

Qual tem sido o papel do poder público nas mudanças do padrão migratório brasileiro? O Estado tem tido uma participação diferenciada em distintos momentos históricos, através de políticas implícitas e explícitas (13). Parte significativa dessa transformação tem sido decorrente das mudanças na própria concepção do papel do Estado na vida da nação. Outra parcela tem decorrido das percepções diferenciadas sobre a natureza do "problema migratório" através do tempo. A seguir examinamos as políticas implícitas e explícitas de migração do governo brasileiro em diferentes momentos históricos, com ênfase no período mais recente (14).

Políticas de redistribuição espacial: 1930-1950

No período 1930-1950, a atuação do Estado operou em dois sentidos contraditórios. De um lado, as políticas explícitas do governo federal iam sistematicamente no sentido da abertura de novas fronteiras e da ocupação do interior, particularmente no Paraná e no Centro-Oeste. Enquanto isso, as políticas implícitas favoreciam a concentração. Estas eram constituídas principalmente pelos programas sociais dirigidos às cidades de maior crescimento e pelas políticas de industrialização que beneficiaram o eixo Rio-São Paulo, particularmente durante a Segunda Guerra Mundial.

O período 1950-1965

A intervenção do Estado na vida econômica do país, via o "planejamento", foi definitivamente homologada durante o período 1950-1965. Incentivos setoriais e regionais foram manipulados sistematicamente objetivando a promoção da industrialização. Nessa época foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), visando a coordenação do primeiro esforço integrado de desenvolvimento regional. Os incentivos à industrialização favoreceram novamente a concentração industrial no Centro-Sul, particularmente em torno de São Paulo. Enquanto isso, as políticas regionais para o Nordeste surtiam um efeito abaixo das expectativas, sendo incapazes de conter os fortes fluxos migratórios desta região para o Centro-Sul.

Em termos de políticas explícitas, os governos continuaram seus esforços visando a promoção da interiorização via políticas de colonização na Faixa Central do país. A política explícita de maior impacto foi, sem dúvida, a decisão de transferir a capital do país para Brasília,

ainda que a medida só viesse a influenciar significativamente o desenvolvimento do interior vários anos depois de implementada.

O período 1965-1980

A instauração do regime militar deu ao planejamento central e à intervenção estatal um forte impulso. O aparente êxito das políticas e programas adotados pelo governo na área econômica conferiu um *status* elevado às iniciativas do setor público. Conformou-se, portanto, o auge do planejamento no início da década de 70.

As intervenções da época na área econômica imprimiram um sentido concentrador multifacetado. Ou seja, as medidas tomadas tenderam a concentrar os meios de produção, a terra e a renda. Em última instância, também ajudaram a concentrar espacialmente as atividades econômicas. Nesse particular, as políticas setoriais para a agricultura e a indústria tiveram o maior impacto.

O efeito combinado destas diversas políticas implícitas sobre a migração interna foi, sem dúvida alguma, o de estimular o êxodo rural - conforme já discutido anteriormente -, assim como a mobilidade geográfica e a concentração urbana. O ritmo em que transcorriam esses movimentos, no contexto de várias décadas de crescimento demográfico acelerado, chegou a causar certa consternação entre os governantes.

Dada a fé existente na capacidade do planejamento de encontrar soluções viáveis, o governo federal adotou diversas medidas explícitas visando uma melhor ordenação dos fluxos migratórios sobre o espaço. Estas abrangiam as áreas de desenvolvimento regional, planejamento urbano, colonização dirigida e política migratória.

No que tange às *políticas regionais*, o governo militar criou vários organismos de planejamento regional e im-

plementou estratégias de pólos regionais e de integração nacional. Tais ações visavam aliviar as disparidades entre regiões ricas e pobres e reduzir as migrações inter-regionais. Entretanto, tiveram muito menos influência que as políticas implícitas de impacto concentrador. Por outro lado, como as decisões eram tomadas individualmente por um grande número de empresários, acabaram produzindo uma desconcentração industrial muito significativa; esta teve um raio de alcance mais limitado em torno da Região Metropolitana de São Paulo (ver Martine e Diniz, 1991). Tal processo, ocorrido na década de 70, só veio a produzir efeitos significativos sobre a desconcentração demográfica na década de 80.

Quanto às políticas de *planejamento urbano*, foram criados dois organismos que, em retrospecto, podem ser vistos como contraditórios na sua influência: o SERFHAU e o Banco Nacional da Habitação (BNH). O primeiro deveria formular uma política nacional de desenvolvimento urbano aplicável em nível local, enquanto ao BNH caberia organizar a política nacional de habitação com critérios próprios. O SERFHAU nunca conseguiu resolver as contradições inerentes entre o empuxo das forças econômicas nacionais e as necessidades urbanas locais. O BNH, ao mobilizar interesses do poderoso setor da construção civil, acabou tendo forte influência sobre o dinamismo econômico de diferentes localidades e, por essa via, impulsionando a concentração demográfica.

A necessidade de compatibilizar objetivos de planejamento global com a definição de estratégias urbanas levou à criação, em 1974, do CNPU. Esta agência formulou uma estratégia visando coordenar os esforços do sistema de planejamento dirigidos às nove RMs. Também elaborou, com o apoio do Banco Mundial, o Programa de Cidades Médias, objetivando reduzir o crescimen-

to metropolitano através da promoção do desenvolvimento econômico em cidades de mais de 50 mil habitantes⁽¹⁵⁾. Na prática, os resultados de ambos os esforços foram reduzidos. No conjunto, portanto, as políticas explícitas de planejamento urbano têm uma história conturbada; seus esforços em prol da desconcentração e da organização territorial foram minimizados por suas contradições com as políticas implícitas.

Ações governamentais visando organizar a ocupação do território via a *colonização dirigida* são antigas no Brasil; entretanto, nenhum programa anterior pode ser comparado, em envergadura e ambição, ao Programa de Integração Nacional. Os objetivos e os resultados deste programa, lançado em 1970, já foram descritos numa seção anterior. Apesar de ineficaz no assentamento definitivo dos milhares de colonos que se dirigiram para a Amazônia como resultado desta política, não há dúvida de que a iniciativa estimulou a migração de grandes contingentes populacionais que, mal ou bem, se estabeleceram na região, resultando na incorporação definitiva da Amazônia à vida nacional. Nesse sentido, a ocupação dirigida da Amazônia é comparável à transferência da capital federal como iniciativa explícita de grande impacto sobre a redistribuição espacial da população.

O Brasil talvez seja o único país não-socialista a ter adotado oficialmente uma *política nacional de migrações internas*. O interesse federal nesta questão resultou de pressões estaduais e municipais, particularmente de São Paulo. No estilo típico da época, o governo federal acabou dedicando recursos vultosos para a área. Uma pesquisa nacional em três etapas foi realizada e seus resultados incorporados num documento que acabou sendo aprovado como a política nacional de migrações internas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Social, presidido pelo presidente da República, em 1979.

Esta política previa ações em três níveis: "a racionalização da distribuição espacial da população", a assistência a migrantes e a montagem de um sistema de informações sobre migrantes. Apesar do interesse público gerado por essa política, ela nunca passou de ações tópicas nas áreas de assistência e informação. As ações mais abrangentes visando a "racionalização" espacial da população nunca foram implementadas. Passados alguns anos (e utilizando *the blinding clarity of hindsight*), é fácil ver que o fracasso dessa iniciativa se deveu à falta de clareza sobre o que é "racional" ou "melhor" em termos de distribuição espacial. Além do mais, não havia apoio político de nenhum setor social para a implementação das sugestões mais estruturais da política proposta.

A década de 80 e o planejamento do espaço

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

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

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

Lições da experiência brasileira na área de distribuição espacial da população

A análise da experiência brasileira com políticas implícitas e explícitas de redistribuição espacial da população sugere algumas lições interessantes. Em primeiro lugar, vale observar que quase todas as tentativas do setor público de influenciar a distribuição populacional têm procurado favorecer a descentralização, a desconcentração, a interiorização ou a redução dos fluxos migratórios. Ou seja, sempre houve um viés explícito contra a concentração e a própria mobilidade.

Cabe perguntar se esse tipo de viés era - ou é - justificável, e sob que ótica. Na realidade, a racionalidade da antiurbanização e da antimigração nunca foi claramente explicitada. Alguns pressupostos básicos dessas políticas não resistem ao mínimo escrutínio. Por

exemplo, as políticas regionais sempre buscaram reter a população nos seus respectivos lugares de origem baseadas no pressuposto de que a equidade territorial levaria à equidade interpessoal. Não há nenhum suporte científico para esse pressuposto. Ao contrário, as migrações sempre fluem de regiões mais pobres para outras mais dinâmicas e, no processo, acabam reduzindo os diferenciais inter-regionais de renda.

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

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

Mesmo as políticas explícitas de maior sucesso, como a transferência de capital para Brasília e a ocupação da

Amazônia, só tiveram êxito porque o estágio de desenvolvimento econômico do país exigia ou comportava tal expansão. Ou seja, se tais medidas tivessem sido tomadas algumas décadas antes, é provável que tivessem tido muito pouco efeito. Até mesmo no caso bem-sucedido da construção de Brasília, houve uma defasagem de vários anos antes que os impactos desta iniciativa sobre o desenvolvimento regional pudessem ser observados claramente. Essa defasagem correspondeu a um período em que processos sócio-econômicos e demográficos mais amplos passaram a dar maior sentido a essa iniciativa.

Em tal contexto, também é interessante examinar o papel desempenhado pelo setor privado no processo de desconcentração das metrópoles, particularmente no caso de São Paulo. Nesse caso, as várias iniciativas governamentais nunca conseguiram fazer o que logrou a soma de decisões individuais de muitos empresários, motivadas pela racionalidade de mercado.

Sem estender-nos nessa discussão, parece claro que uma das principais lições da experiência brasileira é que tentativas de influenciar a distribuição da população sobre o espaço precisariam, primeiro, analisar cuidadosamente os supostos básicos que embasam tais esforços. Quais são os critérios de uma distribuição mais "racional"? A quem ela beneficia? Em que horizonte de tempo? Por que "cidades médias" devem ser incentivadas? Quais são os custos de oportunidade de investimentos em áreas e regiões menos "eficientes"?

Sem dúvida, o atual cenário econômico, fortemente dominado pelas forças da liberalização, pode imprimir uma nova dinâmica à relação entre concentração de atividades econômicas, população e eficácia relativa dos esforços produtivos. A necessidade premente de considerar os impactos ambientais de esforços econômicos e as condições sócio-ambientais da população também

empresta novos contornos a velhos debates sobre concentração. A comunidade científica apenas inicia um debate mais atualizado sobre essas questões, que se revestem da maior urgência.

Perspectivas para o futuro: o cenário da globalização

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

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

tico enorme. A desintegração das economias de planejamento central serviu para catalisar ainda mais a globalização do *ethos* e da prática da economia de mercado.

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

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

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

A nova ordem internacional pode, portanto, ser extremamente volátil. De qualquer forma, ainda não está claro como ela afetará a espacialização das atividades econômicas. Conforme já analisado por Castells (1989:348):

"A nova economia internacional cria uma geometria variável de produção e consumo, trabalho e capital, gerenciamento e

informações - uma geometria que nega o sentido produtivo específico de qualquer lugar, fora de sua posição numa rede cujo formato muda incessantemente em resposta a estímulos de sinais e códigos desconhecidos."

A compreensão dos impactos da globalização sobre as perspectivas espaciais constitui, portanto, mais um desafio para nossa agenda de pesquisas do que um tema de dissertação. Dado que a redistribuição espacial da população é filha da reordenação das atividades econômicas sobre o espaço, precisamos tentar entender como esse novo modelo globalizado afetará a redistribuição espacial da economia e da população. A verdade é que estamos engatinhando ainda na compreensão das implicações da globalização em diferentes esferas da vida nacional. Sabemos que é de fundamental importância para o futuro do país, mas ainda não vislumbramos claramente qual o significado específico da globalização para os destinos da economia brasileira, nem seus prováveis reflexos posteriores sobre a organização social.

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

Sem pretender antecipar os resultados dessa discussão, não há dúvida de que a qualidade (*versus* a quantidade) dos recursos humanos constitui va-

riável cada vez mais importante no cenário da competitividade internacional. Nesse campo o Brasil encontra-se, infelizmente, em má situação, devido ao elitismo do sistema educacional e ao descaso com que a educação tem sido tradicionalmente tratada. Somente investimentos vultosos e novas técnicas educativas, inclusive aproveitando melhor a capacidade instalada no setor de comunicações, permitirão tirar o atraso sem danos ainda mais graves.

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

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

ção ou do crescimento metropolitano desenfreado.

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

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

Quanto ao papel do Estado, não parece haver motivos para ele voltar a interferir diretamente na localização das atividades econômicas ou na orientação das correntes migratórias. Na melhor das hipóteses, suas intervenções, no passado, serviram para impulsionar a ocupação do interior. Porém, deve ser

questionada a eficácia de suas várias políticas explícitas, muitas das quais tiveram influência contrária àquela impressa pelas forças econômicas - das quais o próprio Estado era um agente central. No atual cenário da economia globalizada, a participação do Estado se

justifica apenas na área de políticas compensatórias e assistenciais dirigidas especificamente a migrantes. Menos ainda do que no passado, o Estado não tem condições de delimitar onde e como as pessoas devem trabalhar e residir.

Notas

- (1) Uma versão anterior de partes deste trabalho foi apresentada em Martine (1993).
- (2) A este respeito, ver os trabalhos de Singer, Balan, Lopes, Merrick e Graham e outros citados em Martine (1990a).
- (3) Esta seção é baseada em Martine (1992a).
- (4) Adverte-se que as estimativas de migração líquida de destino rural para o período anterior a 1960 são bastante precárias. Os números citados aqui servem apenas para dar uma idéia da ordem de magnitude da mesma.
- (5) Devido às dificuldades operacionais de localizar e calcular índices de crescimento em cada um dos municípios envolvidos em cada uma das fases de expansão da fronteira (recorde-se que é justamente nas áreas de fronteira onde se verifica o desmembramento sucessivo de municípios), utilizam-se aqui informações relativas aos estados como *proxy* das três fases de fronteira. Assim, a Fase 1 é representada pelo Paraná, a Fase 2 por Goiás, Mato Grosso do Sul e Maranhão, e a Fase 3 por Rondônia, Amazonas, Pará, Roraima, Acre, Amapá e Mato Grosso.
- (6) Incluem-se nesse cálculo estimativas referentes ao atual Estado de Mato Grosso.
- (7) Este segmento é baseado em Martine (1993), onde o leitor poderá encontrar maiores detalhes.
- (8) Uma outra dimensão dessa questão - a desconcentração industrial - foi iniciada nesse período, mas só veio a ter impacto sobre a distribuição da população na década de 80.
- (9) Utiliza-se, aqui, uma definição de "urbano" mais restritiva, que inclui apenas as localidades com pelo menos 20 mil habitantes. Embora não seja uma solução ideal, este procedimento permite explorar melhor o processo de concentração e desconcentração em categorias urbanas disparees. Além disso, evita problemas metodológicos decorrentes da multiplicação de municípios durante a década de 80.
- (10) Dados de uma pesquisa de campo feita pelo ISPN em meados de 1993.
- (11) Em trabalho anterior, descrevi esta tendência como um processo de "desmetropolização". Em retrospecto, esta expressão dá margem a equívocos. Pretendia referir-se exclusivamente à redução do ritmo de concentração demográfica nas maiores metrópoles. Houve, de fato, uma redução extremamente importante no ímpeto do crescimento metropolitano, particularmente no Sudeste; isto é um fato incontestável, mas não deve ser interpretado como evidência da redução de importância das grandes cidades. Inclusive, novos núcleos como Campinas estão surgindo no cenário metropolitano.
- (12) A versão mais recente desta análise encontra-se em Martine (1993).
- (13) Entende-se por "políticas explícitas" as ações governamentais visando influenciar a distribuição da população sobre o espaço. As "políticas implícitas" referem-se àquelas ações governamentais com finalidades outras mas que acabaram tendo impacto sobre a redistribuição espacial da população.
- (14) Esta análise é baseada sobretudo em Martine (1990a e 1992b).

- (15) Sobre essa iniciativa, ver Gilbert (1993).
- (16) Skeldon (1990), seguindo Zelinsky, argumenta que existem vários momentos na "transição de mobilidade" que se assemelham aos momentos da "transição vital" (ou "demográfica", como costuma ser co-

nhecida). De acordo com as etapas delineadas por Skeldon, o Brasil estaria na fase avançada ("late transitional society") em relação tanto à sua transição vital como à de mobilidade.

Referências bibliográficas

- AMARAL A.E. e NOGUEIRA R.M. "A volta da Asa Branca e as primeiras impressões do retorno". *Anais do VIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, São Paulo, ABEP, vol. 3, 1992, pp. 210-2.
- BAENINGER, Rosana. O processo de urbanização no Brasil: características e tendências. Trabalho apresentado no seminário A Luta pela Cidade, São Paulo, junho de 1992.
- BREMAEKER, François E. J. de. "Implicações dos movimentos migratórios nos municípios no período 1980-1991". *Anais do VIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, São Paulo, ABEP, vol. 3, 1992, pp. 213-29.
- CASTELLS, Manuel. *The informational city*. Oxford/Cambridge, Blackwell, 1989.
- CHAMPION, C.G. (ed.). *Counterurbanization: the changing pace and nature of population deconcentration*. New York, Routledge, Chapman and Hall, 1989.
- CONSELHO DE ASSESSORES ECONÔMICOS. "Efeitos econômicos da imigração". *Economic Impact*, n. 55, 1987, pp. 49-54.
- GILBERT, Jean. "Middle-sized cities, basic sanitation and quality of life: planning for Brazil's growing population centers". *Documento de Trabalho*, n. 28, Brasília, Instituto Sociedade, População e Natureza, 1993.
- GUIMARÃES, Leonardo. Desigualdades regionais no desenvolvimento do Brasil: década de 70 e anos 80. Relatório Final, FUNDAJ, mimeo., 1992.
- IBGE. *Atlas nacional do Brasil*. 2a ed., Rio de Janeiro, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, 1992.
- MARTINE, George. "As migrações de origem rural no Brasil: uma perspectiva histórica". In: *História e população: estudos sobre a América Latina*, São Paulo, ABEP/IUSSP/Ceidade/Fundação SEADE, 1990a, pp. 16-26.
- _____. "Internal migrations in Brazil". In: NAM, C.B. et al. (eds.), *International handbook on internal migrations*, Westport, Greenwood Press, Inc., 1990b, pp. 31-46.
- _____. "The fate of small farmers in Rondonia". In: GOODMAN, David e HALL, Anthony (eds.), *The future of Amazonia: destruction or sustainable development?*, Londres, Macmillan Publishers, 1990c, pp. 23-48.
- _____. "A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia?". *Lua Nova*, São Paulo, n. 23, 1991, pp. 7-38.
- _____. "Ciclos e destinos da migração para áreas de fronteira na era moderna: uma visão geral". *Documento de Trabalho*, n. 12, Brasília, Instituto Sociedade, População e Natureza, 1992a.
- _____. "Population redistribution and state policies: a Brazilian perspective". In: GOLSCHEIDER, Calvin, *Migration, population structure and redistribution policies*, Westview Press, 1992b, pp. 207-28.
- _____. A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80. Relatório de pesquisa, Brasília, IPEA/ISPN, 1993, 55p.
- MARTINE, George e CARVALHO, José Alberto M. de. "Cenários demográficos para o século XXI e algumas implicações sociais". *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, vol.2, 1989, pp. 61-91.

- MARTINE, George e DINIZ, Clélio Campolina. "Concentração econômica e demográfica no Brasil: inversão recente de padrões históricos". *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 11, n. 3, 1991, pp. 121-34.
- MARTINE, George *et al.* "A urbanização no Brasil: retrospectiva, componentes e prospectiva". In: IPEA, *Prioridades e perspectivas de políticas públicas para a década de 90*, Brasília, IPEA, 1990, pp. 99-159.
- PERILLO, Sônia. "O que muda na dinâmica migratória do Estado de São Paulo nos anos oitenta?". *Anais do VIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, São Paulo, ABEP, vol. 3, 1992, pp. 255-70.
- SASSEN, Saskia. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press, 1991.
- SAWYER, Donald. *Panorama demográfico brasileiro*. Relatório de pesquisa, Brasília, OPAS/ISPN, 1993, 15 p.
- SKELDON, Ronald. *Population mobility in developing countries*. Londres/New York, Bellhaven Press, 1990.
- TORRES, Haroldo. "Emergência das indústrias sujas e intensivas em recursos naturais no cenário industrial brasileiro". *Documento de Trabalho*, n. 9, Brasília, Instituto Sociedade População e Natureza, 1992, 21 p.
- TORRES, Haroldo e MARTINE, George. "Reordenação econômica, meio ambiente e urbanização: dilemas na trajetória recente dos NIEs". *Documento de Trabalho*, n. 20, Brasília, Instituto Sociedade, População e Natureza, 1993, 20 p.

RESUMO - Estado, economia e mobilidade geográfica: retrospectiva e perspectivas para o fim do século. A década de 80 marcou uma ruptura com o processo bipolar de redistribuição espacial da população brasileira que vinha predominando desde 1930, conformado pela ocupação das fronteiras simultaneamente à urbanização acelerada. As características do novo ciclo ainda são vislumbradas de forma difusa, mas devem depender, mais diretamente que no passado, da forma de integração do Brasil na economia global. Este artigo visa fazer uma retrospectiva das principais mudanças no padrão de redistribuição espacial, analisando o papel do Estado nessas transformações, como ponto de partida para uma reflexão sobre as perspectivas futuras. Pode-se concluir que a história da redistribuição espacial da população brasileira deixou um legado bastante propício para as condições de competitividade do país. A predominância de população urbana, a existência de uma rede integrada de 560 cidades, junto com o nível reduzido de crescimento urbano e demográfico, são todos fatores favoráveis nesse cenário de fim de século.

ABSTRACT - The State, the economy and geographical mobility: a retrospective view and perspectives for the end of the century. The eighties marked the discontinuation of the bipolar process of population redistribution which had prevailed in Brazil since 1930, consisting of occupation of frontier areas together with rapid urbanization. The characteristics of the new cycle are still only diffusely perceived at this time, but will depend, more directly than in the past, on the manner in which Brazil is inserted into the World economy. This article attempts to provide a retrospective of the main changes in the pattern of spatial redistribution, analysing the role of the State in such changes, as a starting point for thoughts on future perspectives. One can conclude that the history of spatial redistribution of the Brazilian population left a very favourable legacy in terms of the conditions of the Country's competitiveness. The predominance of urban population, the existence of an integrated network of 560 cities and the reduced level of urban and demographic growth are all favourable factors in the scenario of this end of the Century.

Recebido para publicação em 10/08/94.
Aprovado para publicação em 20/10/94.