

PERSPECTIVAS PARA AS METRÓPOLES REGIONAIS - Algumas considerações sobre migrações e lacunas de trabalho nos anos 90*

Aldo Paviani**

No processo de metropolização, em que pontuam macrocefalias no eixo São Paulo/Rio/Belo Horizonte, antevê-se ser necessária a retomada de ações para elevar a importância das metrópoles regionais, observados alguns dispositivos da Constituição de 1988 no que respeita às atribuições dos Estados e Municípios. Todavia, a pretendida descentralização constituinte em favor dos Estados e Municípios, em termos da atividade planejadora, esbarra em alguns "constrangimentos" que, pela inércia dinâmica da urbanização generalizada, fazem pensar na necessidade de esforços para superá-los.

No nosso entendimento, surgem ao menos três aspectos no interior do processo de urbanização que constroem de algum modo as ações dos planejadores. Estes aspectos, agora postos ao debate na busca de equacionamento, são:

- comando externo das metrópoles regionais, onde se implantam megaprojetos do tipo capital intensivo;
- lacunas de trabalho, em razão da implantação de atividades poupadoras de mão-de-obra;
- migrações por etapas, com desperdício de força de trabalho que, não se fixando, deixam de criar condições para uma efetiva participação nos processos regionais de produção.

*Trabalho apresentado no Seminário "Metropolização e Rede Urbana: Perspectivas dos Anos 90", realizado pelo IPPUR/UFRJ, em abril de 1990. Com apoio do CNPq.

** Professor do Depto. de Geografia e NEUR/UNB.

Logicamente, estes três aspectos são partes interligadas e interatuantes do modo capitalista de produção, exacerbadas pela inserção do Brasil no mercado mundial e sua contraparte, a divisão internacional e regional do trabalho.

Parece evidente, todavia, que algumas ações devem ser desencadeadas, ao longo desta década, no sentido de se contrapor o desejo regional às "tendências" correntes de extração e de dependência. Examinemos cada um dos aspectos para destacar as possibilidades emergentes:

Metrópoles regionais e comando externo

Reduzir a presença do "poder federal" nos Estados e Municípios não apenas será necessário para antever os dispositivos constitucionais como também uma decorrência das aspirações regionais. Estas deverão emergir do ganho em consciência e poder pela via do exercício da cidadania, com o que os modelos do centralismo federal serão questionados e substituídos por gestões democráticas em cada instância político-administrativa. Com isto, prevê-se que os problemas da esfera municipal serão melhor enfrentados nesta escala de gestão, ganhando-se em agilidade na consulta às demandas dos municípios, mais próximos (e competentes) para viabilizar soluções; da mesma forma, no âmbito estadual, ganhar-se-á na montagem de esquemas de planejamento ao mesmo tempo em que para esta órbita fluem as atribuições (e as competentes coberturas fiscais), retiradas no centralismo autoritário pós-64.

Com estas conquistas, a Federação será um ideal a atingir porquanto as "competências da União" (privativas, concorrentes e complementares) são ainda alentadas. Tanto que persistirão as intervenções da União, sob a forma de "grandes projetos", "de interesse nacional", como avalista de portentosas hidrelétricas, de projetos mineradores, agropecuários e de sistemas de comunicações, todos impactantes sobre territórios estaduais e municipais (Paviani, 1989).

Ora, a União, assumindo a gestão do território como um bloco, oferece estímulos a serem questionados uma vez que "os incentivos para extrair do campo superávits para a exportação ocasionam um "impacto sutil" que é o da dupla acasalada pagamento da dívida externa — dependência tecnológica. Ambas, de uma forma ou de outra, pressionam para que se extraia da agricultura os superávits para atender a exportação", enquanto que "a mega-usina, que já sai da prancheta com a ampliação da dívida externa, faz parte do

gigantesco processo para inserir o Brasil na economia mundializada, sob a égide do capitalismo extrativo: o mesmo que pressiona sobre as terras agricultáveis e sobre as jazidas minerais..." (Paviani, 1989).

Ora, sob o ponto de vista da organização regional, quais os efeitos das políticas federais, quais os retornos em termos de vantagens comparativas (ou desvantagens em relação aos impactos negativos dos megaprojetos)? Estarão os Estados e Municípios recebendo royalties pela exploração de jazidas minerais? ou indenizações pelas enormes extensões de terras férteis (as várzeas) inundadas pelas bacias de acumulação das hidrelétricas?

Ao que parece, os retornos são irrisórios e são do tipo "esperemos o bolo crescer para, então, dividirmos", enquanto nas esferas estaduais e municipais não há recursos para educar as crianças em idade escolar, nem para atender a massa de enfermos que acabam migrando para as capitais em busca de atendimento, nem verbas para manter estradas por onde passam as safras e assim por diante.

Por isto, ao longo dos anos 90, espera-se avanços no sentido mudar o perfil de gestão do território: implantar um Estado Federado, respeitando-se as escalas de competência e propugnando por uma redução do centralismo. Em outras palavras, reduzir o "federalismo" dos problemas, descentralizando recursos para possibilitar soluções em esferas mais próximas (municipal ou estadual), sempre na expectativa de ganhos em participação coletiva e em democratização das oportunidades.

Serve de sustentação a este argumento a penetrante análise da "Metrópole Corporativa", realizada por Milton Santos, na qual "o poder público é chamado, nos últimos trinta anos, a exercer um papel extremamente ativo na produção da cidade. Seguindo o movimento geral do sistema capitalista que consagra concentrações e centralizações, a cidade do capital concorrencial cede lugar à cidade do capital monopolista e oligopolista. Temos, agora, no caso das cidades maiores de um país, verdadeiras metrópoles corporativas...", voltadas "essencialmente à solução dos problemas das grandes firmas e considerando os demais como questões residuais" (Santos, 1988, p.246).

O que se deseja obstaculizar é o avanço da metrópole corporativa, que, além de "reviabilizar a cidade para o grande capital" (Santos, 1988, p.247), deixe de ser o trampolim dos "mecanismos ocultos" (Harvey, 1980, p.40) que viabilizam a modernização do interior sem a contraparte da distribuição da riqueza socialmente produzida.

Diante do desafio que se apresenta com a necessária descentralização, uma nova postura deverá ser assumida pelas ações de planejamento. Conforme quer Ribeiro, deveremos "introduzir a necessidade de pesquisa do lugar. É o lugar o núcleo reflexivo do nosso segundo patamar de fenômenos" (sendo o primeiro "o mercado nacional de trabalho, bens e serviços") (Ribeiro, 1988, p.2 e 4).

Lacunas de trabalho

Apesar de salientarmos a importância do lugar, no âmbito municipal e estadual, para a atividade em planejamento não se deverá perder a visão da totalidade. No caso de uma revitalização do regional, a escala nacional é relevante para a questão do "mercado de trabalho", pois se constitui na "extensão contemporânea das relações capitalistas de produção, das relações de trabalho assalariadas e da implantação de novas equações técnicas" (Ribeiro, 1988, p.2 e 3).

Estas "novas equações técnicas" afetam o país como um todo e, conforme se tratar de "novas tecnologias" ou de "inovações modernizantes", possuem "comando externo". Ora, o comando externo é que determina, em todos os circuitos produtivos, o **que, como, para quem produzir** e o **próprio destino da produção**. Com isto, introduzem-se capitais e tecnologias poupadoras de força de trabalho, o que pode inviabilizar, em âmbito local e regional, qualquer estratégia de ocupação da população economicamente ativa.

Por isto, um novo formato de atividade em planejamento urbano e regional deverá atentar para os riscos representados por iniciativas que exijam importação de capitais em detrimento da mão-de-obra disponível. As atividades que se implantam com subsídios ou importação de tecnologias são anti-sociais na medida em que alijem do "mercado de trabalho" contingentes de ativos, pois configuram o que passou a ser conhecido como "lacuna de trabalho", "uma das características mais evidentes do subdesenvolvimento", na visão de P. George (1979, p.13).

Em outra oportunidade salientamos que "a lacuna de trabalho tem associação estreita com os mecanismos de subemprego e/ou desemprego, deles divergindo no aspecto de que, enquanto os subempregados ou desempregados têm (ou tiveram) alguma atividade de onde retiram (ou retiraram) seu sustento, naquela não se pode falar em atividade de qualquer tipo para o "ativo em disponibilidade". Ou, dito de outra forma, a lacuna de trabalho é um

componente irmão-gêmeo do desemprego (ou subemprego), mas de natureza diversa. O desemprego poderá ser manifestação de "ajustes" conjunturais no interior do aparelho produtivo, que mantém "reservas de mão-de-obra" ou "exército de reserva"; as lacunas de trabalho se constituíriam na **atividade-não-gerada** ou nos **postos de trabalho que não aconteceram** ou, mesmo, que foram **subtraídos do mercado de trabalho**. Este processo, já evidente em nossas metrópoles, alija sucessivas camadas dos que se apresentam para o trabalho... (Paviani, 1990a).

Entre tantos desafios, os representados pelas lacunas de trabalho são de importância fundamental para o soerguimento da produção e para qualquer ação planejadora. Tanto são importantes que de nada valerá produzir se o produtor também não puder ser um consumidor. Na lacuna de trabalho, como se vê, encontra-se um manancial de injustiça social, isto é, um componente para se incrementar a iniquidade (resultante da má distribuição dos bens, serviços e produtos, ou da seletividade e segregação sócio-espacial).

Então, como avançar com o planejamento socialmente orientado se não há oposição ao surgimento de levas de "desalentados" (IBGE, 1990), porquanto nunca acharam um posto de trabalho? Como equacionar, no âmbito municipal e estadual, a distribuição de escolas, de hospitais, de todas as infra-estruturas para cidadãos mutilados" (Santos, 1987, p.19), que não consomem porque não têm acesso aos meios de produção?

A estas reflexões, pode-se agregar outra: "importante, também, é penetrar na dialética dos decisores econômicos e políticos que, de um lado, investem no sentido de maximizar a produção de bens, de outro, obliteram os mecanismos de distribuição da renda e levam à exclusão da produção e do consumo de vastos contingentes de ativos em idade de trabalhar (ou que se capacitaram profissional e tecnicamente para novas formas de trabalho humano)" (Paviani, 1990a).

Migrações por etapas e o desperdício da força de trabalho

Uma verdadeira "Geografia do Desperdício" poderia ser escrita com "aqueles 'gastos sem proveito', a erosão de recursos, o malbaratamento de bens e materiais" (Paviani, 1988, p.2), mas também com os contingentes de "ativos em disponibilidade", com os "desalentados" que, em sucessivas migrações, buscam a própria sobrevivência em diferentes pontos do país).

Evidências empíricas demonstram serem expressivas as correntes migratórias constituídas por "migrantes por etapas" (Ferreira e Paviani, 1973, p.157), verdadeiros "desenraizados" de seu chão natal, em contínua procura de um lugar para trabalhar. Ora, não se pode sustentar indefinidamente serem as migrações internas "desafogos para as regiões deprimidas", um argumento vigente nas décadas de 50 e 60, quando as últimas fronteiras agrícolas eram desbravadas no Centro-Oeste. Hoje, os garimpos e os desflorestamentos dilapidam as últimas reservas do Norte e em sã consciência não se pode afirmar ser esta região receptora de povoadores e/ou colonizadores. Na realidade não se trata de migrantes desbravando a Amazônia, mas de aventureiros que não se fixam, extraem recursos de forma erosiva e praticam danoso nomadismo. Por isto, a migração depredadora deveria ser avaliada e combatida, pois está criando problemas sociais a seus praticantes na busca do eldorado nunca atingido.

Mas, a desorganização da economia deixa antever para os demais migrantes, mesmo os que são expulsos de "bolsões de miséria" do Nordeste ou do extremo Sul, perspectivas pouco animadoras, com graves conseqüências para si próprios e para a região receptora, o Centro-Sul. Nesta região, esgotam-se os mananciais de emprego industrial, estando saturado o setor de serviços. Passa-se, então, a ter legiões de ocupados em tarefas esporádicas e pouco remuneradoras, num processo de terciarização pouco avaliado em termos sócio-econômicos em nosso contexto.

Aliás, já é tempo de se voltar para as fontes estatísticas, pois, dentro do atual "período técnico científico", o formato e a própria produção de informações sobre migrações internas e força de trabalho ociosa devem ser alterados e aperfeiçoados.

A recomendação vincula-se a idéia de que será inócua traçar qualquer plano ou estabelecer políticas públicas sem dados sobre a migração. Sem supesar a carga do superávit populacional ao longo, por exemplo, de um trimestre, qualquer projeto estará fadado ao fracasso. Há falta de informações recentes sobre as correntes migratórias "constantes", isto é, sobre pulsação da migração, sua intensidade, direção, perfil dos migrantes, fontes de expulsão e locais de recepção.

A questão das migrações está a exigir um aumento da "capacidade de 'ataque' à problemática dos fluxos populacionais, descentralizando e tornando mais ágil a coleta de dados junto às fontes. O que se aponta é um aumento do número dos que fazem amostras, por exemplo na órbita regional e subregional ou na esfera de municipalidades importantes, havidas, tradicionalmente, como

receptoras de imigrantes. Na órbita municipal e regional, deveriam ser alocados recursos para a realização de censos e amostragens freqüentes, anuais ou bianuais, com o que se captariam certas especificidades, reduzindo o gigantismo (federalismo) dos recenseamentos do IBGE. A sugestão, obviamente e nem de leve, deseja esvaziar uma atribuição do IBGE. O que se deseja é o aperfeiçoamento e o aumento da rapidez dos mecanismos e instrumentos para a captura dos dados que, não coletados no tempo e lugar certos, estarão irremediavelmente perdidos. Acredita-se que estados e municípios, com maior sensibilidade no trato de suas respectivas populações, melhor equacionariam os enfoques para as problemáticas das correntes migratórias. Poderiam, inclusive, ver nos migrantes certas soluções como a do povoamento em fronteiras de recursos. Daí a importância da amostragem e do censo descentralizado e com realização mais freqüente. Veja-se o caso de Brasília. Há quantos anos não se tem uma amostragem sobre a mobilidade da população? A rigor não temos uma resposta para a questão "que desejam os migrantes"? Seu ponto de convergência seria a habitação ou um lote? Estariam querendo morar na periferia, que se lhe oferece, ou prefeririam a favela, mais central, mais próxima dos empregos? Ao que tudo indica (e daí a necessidade de estudos mais acurados), a grande maré migratória é movida pela "luta pela sobrevivência", isto é, migra-se para Brasília para trabalhar, na suposição lógica de que, quem trabalha, mesmo com "baixa renda", deve ter um lugar para morar (de preferência junto aos canteiros de obras ou nos serviços auxiliares ou ambulantes). A questão da migração prende-se à oferta de lotes e/ou habitação, mesmo em periferia desequipada e distante? Há outros atrativos na "pauta" do migrante? Estariam os migrantes sendo atraídos por capitais ou cidades grandes não-industriais como Brasília e Goiânia? Em que medida as cidades industriais não apenas não atraem mais os migrantes, mas obriga-os a uma retomada da migração, expulsando-os?" (Paviani, 1990b).

Em resumo, se o desperdício, da força de trabalho, as lacunas de trabalho e as migrações por etapas, estão estreitamente ligados e têm impactos sobre subespaços determinados é de todo procedente implantar sistemas para o conhecimento científico, e, como ele, possibilitar as transformações necessárias da sociedade como um todo.

Considerações finais

Mais do que respostas e certezas, a década que se inicia põe dúvidas e aportes para a reflexão. As metrópoles regionais, a dinâmica urbana com seu

processo de mudança e a atividade de planejamento vão depender do esforço social para conquistar espaço participativo. Será a participação popular que ensinará os parâmetros para obstar a extração dos recursos regionais e, por ela, a dependência externa a que se submetem as cidades importantes. O esforço coletivo, igualmente, viabilizará as reformas agrária e urbana, de tal sorte que cesse a constante "turbulência" populacional pela continuada migração dos "desalentados".

Vemos como imprescindível o trabalho dos cientistas sociais na direção de programas ajustados às demandas e potencialidades locais e regionais, obstaculizando o injusto processo de sonegação de oportunidades de trabalho. Neste sentido, a ciência e a tecnologia devem procurar ajustamentos para conjurar a crise ou de criar novas crises que desemboquem na transformação dos saberes específicos em conhecimento coletivizado e socializado por via do esforço inter e multidisciplinar (Paviani, 1990c). Clama-se por uma ética da produção científica, mais próxima do cidadão, que busque a equidade social, com a denúncia e a crítica dos mecanismos de opressão incrustados nas esferas de decisão em nosso contexto político.

Referências

- FERREIRA, Ignez C.B. e PAVIANI, Aldo (1973). As correntes migratórias para o Distrito Federal. *Rev. Bras. de Geografia*, Rio de Janeiro, 35(3):133-162.
- GEORGE, Pierre (1979). *Populações Ativas*. São Paulo: DIFEL.
- HARVEY, David (1980). *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec.
- IBGE (1990). *PNAD. Anteprojeto de Revisão (Módulo D). A Questão Conceitual*. Rio de Janeiro: IBGE/DEREN (mimeo.).
- PAVIANI, Aldo (1990a). *Brasília e sua periferia: a construção injusta do espaço urbano*. (Mimeo.).
- PAVIANI, Aldo (1990b). *Ciência e Informação*. *Jornal de Brasília*, 16 de fevereiro de 1990, p.2.
- PAVIANI, Aldo (1990c). *Reorganização regional e interdisciplinaridade: desafios para os anos 90*. (Mimeo.).
- RIBEIRO, Ana Clara T. (1988). *Metrópole e pesquisa: os desafios contemporâneos*. Apresentado no Seminário **A QUESTÃO EPISTEMOLÓGICA DA PESQUISA URBANA E REGIONAL**. Brasília: NEUR/CEAM/UnB, junho de 1988.
- SANTOS, Milton (1988). *São Paulo, Metrópole Corporativa*.