

O êxodo para as cidades na América Latina: as ações governamentais têm efeito maior do que geralmente se lhes atribui*

FREDERICK C. TURNER**

1. A rapidez da urbanização; 2. Causas e efeitos; 3. O futuro das políticas governamentais; 4. Conclusões.

Na América Latina, como em qualquer região, a rápida migração para os centros urbanos não tem sido unicamente o resultado da decisão de cidadãos isolados ou da indiferença dos formuladores de políticas governamentais. A causa principal continua a ser a atração da vida citadina, que se acentua ainda mais devido a um grande número de decisões e programas dos governos nacional e municipal. Em virtude das elevadas projeções surpreendentemente quanto ao contínuo crescimento urbano, e devido à alta densidade populacional das cidades, do subemprego e do temor potencial da violência, as causas e os efeitos da migração e do crescimento dos centros urbanos exigem um exame cuidadoso, em especial

* Os dados para este estudo foram coletados com a ajuda da National Science Foundation. Grant number GS-35214 e do National Endowment for the Humanities. Grant number RO-6909-73-1. Publicado em *Science*, American Association for the Advancement of Science, v. 192, n. 4.243, p. 955-62, 4 June 1976, sob o título "The rush to the cities in Latin America — Government actions have more effect than in generally recognized."

** Professor do Departamento de Ciência Política da University of Connecticut, Storrs, Connecticut, USA.

porque estão relacionados a uma série de leis e políticas mais amplas do que geralmente supomos.

O principal problema consiste no fato de que, sem uma regulamentação rigorosa dos planos de urbanização por parte do Governo, tal como acontece na União Soviética ou na China, os programas destinados a melhorar a qualidade de vida da população urbana servem também de incentivo para uma migração substancial das zonas rurais, deteriorando, assim, as condições de vida urbana que os programas originais de urbanização tinham por finalidade melhorar. Será, então, possível alcançar objetivos que envolvam rápido desenvolvimento econômico, crescimento das cidades e expansão de programas de serviços sociais, sem violar o respeito tradicional pela liberdade individual quanto ao direito de migrar? Se assim é, impõe-se um exame detalhado não só das tendências demográficas atuais, mas também das inúmeras maneiras pelas quais as ações governamentais afetam os padrões de migração.

1. A rapidez da urbanização

Variáveis importantes são o volume do fluxo migratório, as pessoas que migram, as localidades para onde se dirigem, e a probabilidade de os padrões atuais continuarem a se repetir no futuro. O crescimento dos centros urbanos tem sido e continuará a ser realmente enorme. Prevê-se que por volta do ano 2000 os centros urbanos da América Latina abrigarão 500 milhões de habitantes, dos quais 250 milhões estarão distribuídos por 19 áreas metropolitanas que, em 1975, tinham uma população de apenas 70 milhões.¹ As cidades latino-americanas crescem atualmente a uma taxa anual superior a 4%, algumas delas ainda mais rapidamente. A população rural da América Latina aumenta cerca de um milhão e meio, anualmente, ao passo que a população de suas áreas urbanas cresceu perto de 7 milhões,² sendo quase insignificante a contribuição da imigração internacional.³

¹ Terra, J. P. Documento preparado para a U. N. Conference on Human Settlements. A/CONF. 70/RCP/BP/4, p. 2-3.

² Fox, R. W. *Urban population growth trends in Latin America*. Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 1975, p. III. Esta obra contém projeções detalhadas sobre o crescimento das cidades nos seguintes países: Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e Venezuela.

³ A migração internacional pode afetar grande número de indivíduos, como ocorreu quando Cuba perdeu cerca de 6% de sua população total pela emigração, após 1960. Os estrangeiros, entretanto, continuam a ser uma pequena parte das populações das cidades latino-americanas e, devido à relevância da migração interna, sua proporção está em declínio. A percentagem de estrangeiros residentes na cidade do México caiu de 2%, em 1960, para menos de 1%, em 1970. Os estrangeiros representaram cerca de 1.1% da população brasileira, em 1970, a despeito da importante contribuição de grupos como os fazendeiros japoneses, no cinturão verde de Brasília. A Argentina alcançou um nível extraordinariamente elevado de residentes estrangeiros, que constituíram 9.3% da população nacional, dos quais 17.8% na capital federal e 14.5% na província de Buenos Aires, mas mesmo este resultado foi devido à forte imigração no passado, quando o censo de 1914 mostrou, por exemplo, que cerca de 30.3% da população residente eram estrangeiros.

O Brasil, que conta agora com quase 2/3 da população de toda a América Latina, reflete esta tendência no crescimento regional. Como demonstra a tabela 1, a migração para os centros metropolitanos brasileiros tem sido intensa. A contribuição da migração para o crescimento da população passou de 1/5 para mais da metade. Quase 10% dos migrantes e mais 5% da população total da cidade de São Paulo aí vivem há menos de um ano. Apesar da alta densidade demográfica do Rio de Janeiro e de São Paulo, as pessoas continuam a afluir para esses centros, seduzidas pela oportunidade de salários elevados. Entre os anos de 1970 e 2000 prevê-se que a percentagem de brasileiros residentes em centros urbanos suba de 40 para 65%.

A migração não consiste simplesmente na ida de homens das zonas rurais para as cidades, em busca de emprego, mas sim na ida de elementos de ambos os sexos e de famílias inteiras à procura de melhores oportunidades nas cidades. Por exemplo, entre os residentes da cidade do México que nasceram no campo, o censo de 1970 revelou mais mulheres (1.243 mil) do que homens (1.025 mil).⁴ Nem todos os migrantes encontram-se enclausurados nas famigeradas favelas. As zonas da cidade do México ocupadas pelas classes média e alta têm geralmente um nível médio de migrantes mais alto que o da cidade. Trata-se não só de homens economicamente bem sucedidos, provenientes dos estados, mas também de um número considerável de mulheres que são empregadas domésticas.⁵

A taxa de crescimento é particularmente elevada nos maiores centros urbanos. A tabela 2 projeta a continuação do rápido crescimento durante o último quarto deste século. Algumas cidades, como Buenos Aires ou Córdoba, na Argentina, crescem em ritmo relativamente lento, devendo aumentar pouco mais que o triplo entre 1950 e o ano 2000. Espera-se, por outro lado, que a população de Lima cresça com base num coeficiente de 20, e em cidades tão grandes quanto São Paulo e a cidade do México a população aumente acima de 10 vezes em relação à de 1950.

Como mostra a figura 1, mesmo para a Argentina, a tendência, há muito notada, para o congestionamento da capital e dos seus subúrbios não tem abrandado nos últimos anos. Enquanto a parte central da capital federal perdeu alguns habitantes, como quase todas as províncias, um crescimento maciço teve lugar na província de Buenos Aires, que circunda a cidade.

Continuarão estas tendências a manifestar-se? É difícil conceber que a cidade do México venha realmente a ter 31 milhões de habitantes no próximo quarto de século, embora as previsões tenham que ser levadas a sério, devido principalmente ao fato de que as projeções nacionais mexicanas na década de 50 e nos primeiros anos da década de 60 mostraram ter sido subestimadas. As projeções e os problemas previstos na literatura

⁴ México, Secretaría de Industria y Comercio, *IX censo general de población, 1970. Resumen general*. 1972. p. 152-3.

⁵ Bataillon, C. & D'Arc, H. R. *La ciudad de México*. México, Sep./Setentas, 1973. p. 50.

Tabela 1

População, migração e densidade urbana no Brasil, em 1970

	População residente (milhares)	Migrantes na cidade (milhares)	Residentes com menos de 1 ano	Residentes com 1 ano	Densidade populacional de habitantes (por km ²)	% de migrantes na população das cidades	Média do salário-hora do mestre de obras, em 1973 (Cr\$)
São Paulo	8 139	4 306	417	236	1 023	52,9	7,13
Rio de Janeiro	7 080	3 206	281	145	1 095	45,3	6,40
Recife	1 791	602	75	38	813	33,6	2,71
Belo Horizonte	1 605	809	78	49	437	50,4	5,36
Porto Alegre	1 531	750	75	41	263	49,0	4,45
Salvador	1 147	336	42	18	525	29,3	8,10
Fortaleza	1 036	335	45	16	297	32,3	—
Curitiba	821	337	45	22	93	41,0	—
Belém	655	143	16	7	537	21,8	4,14

Fonte: Calculado por meio dos dados contidos em *Sinopse estatística do Brasil, 1975*. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 1975. v. 1, p. 79, 81, 84, 346-9. Nesta tabela, como na tabela 2, os valores foram arredondados para que não se exagerasse o tamanho da população. Os valores da última coluna, em cruzeiros, correspondem ao dólar de Cr\$6,03 a Cr\$6,22, preços de 1973.

Tabela 2
Crescimento populacional em algumas cidades grandes

Cidade	1950 (milhões)	1975 (milhões)	2000 (milhões)
Cidade do México	2,8	10,9	31,6
São Paulo	2,4	9,9	26,0
Rio de Janeiro	2,8	8,3	19,3
Buenos Aires	4,5	9,3	13,9
Lima	0,6	3,9	12,1
Bogotá	0,6	3,4	9,5
Caracas	0,6	2,6	5,9
Belo Horizonte	0,3	2,0	5,7
Santiago	1,2	3,0	5,1
Havana	1,1	2,2	4,4
Brasília	—	0,8	3,7
Santo Domingo	0,1	0,9	3,2
Montevideú	0,8	1,5	2,2
Córdoba	0,4	0,8	1,3

Fonte: United Nations. *Global Review of Human Settlement, Statistical Annex*, 1976. Anexo estatístico do documento preliminar. New York, 1976.

sobre urbanização, referente à década de 60, confirmaram-se.⁶ A América Latina atingirá a saturação urbana mais cedo que outras partes do mundo, porque sua população urbana já atingiu 60%, ao passo que a da Ásia e a da África estão em cerca de 30%. As tendências demográficas, entretanto, levam muito tempo para modificar-se, e, exceto em caso de guerra, epidemias e catástrofes, o futuro imediato dos padrões de crescimento e migração tem todas as probabilidades de assemelhar-se aos dos últimos anos.

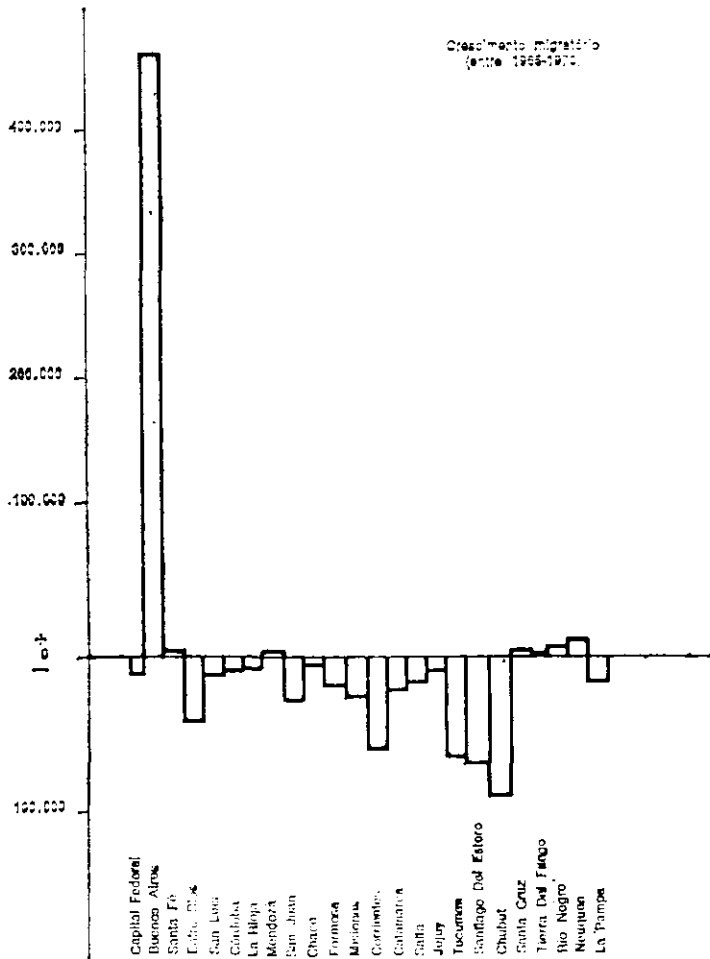
2. Causas e efeitos

Quais são as razões e as conseqüências deste êxodo contínuo do campo para as cidades? Uma das causas principais é a existência de níveis salariais mais elevados nas zonas urbanas e do melhor padrão de vida que os migrantes esperam vir a poder conseguir lá. Refletindo a característica urbana de escalas salariais geralmente mais altas, a renda *per capita* na cidade do México era, em 1970, de P\$ Mex. 22.800 (US\$1.824.00), ao

⁶ Hauser, P. M. ed. *Urbanization in Latin America*. International Documents Service, New York, 1961; Beyer, G. H. ed. *The urban explosion in Latin America*. Ithaca, New York, Cornell University Press, 1967; e *Urbanization*. United Nations, New York, 1968. Projeções mais recentes podem ser encontradas em Hardoy, J. E., ed. *Urbanization in Latin America*. New York, Garden City, Doubleday, 1975; Porters, A. & Walton, J. *Urban Latin America*. Austin, University of Texas Press.

Figura 1

Migração na Argentina, 1965-1970



Fonte: Saldo migratório (entre 1965-1970). Documento de circulação restrita, Ministerio del Bienestar Social, Buenos Aires, 1975.

passo que nas zonas rurais, em conjunto, era de apenas P\$ Mex. 8.280 (US\$662.00).⁷ Os trabalhadores, tanto urbanos como rurais, desejam ardentemente melhores salários e melhor padrão de vida. Como indica a tabela 3, este fato evidencia-se perfeitamente numa pesquisa que realizei entre as

⁷ Rentería, A. Corona. *La economía urbana*. Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, 1974. p. 401-2.

elites argentinas e as classes trabalhadoras, no final de 1973.⁶ Quando lhes foi perguntado que mudanças gostariam que ocorressem em seu país, os trabalhadores mencionaram salários mais altos, maior estabilidade no emprego e melhor habitação, ao passo que as elites constituídas por empresários e proprietários de terras mostraram relativamente pouco interesse por esses pontos. Os proprietários de terras eram naturalmente a favor da empresa privada, uma vez que possuíam uma das mais valiosas fontes de riqueza da sociedade. Sendo proprietários de casas e apartamentos confortáveis, poucos membros da elite indicaram a habitação como uma necessidade nacional premente.

Tabela 3
Mudanças desejadas na Argentina

Mudanças desejadas	Trabalhadores rurais (%) N = 100	Trabalhadores urbanos (%) N = 199	Empresários (%) N = 118	Proprietários de terras (%) N = 100
Mais empregos	20	20	7	12
Salários mais altos	19	14	3	5
Melhores habitações	15	10	2	1
Auxílio aos pobres	11	4	3	2
Auxílio aos trabalhadores	10	9	3	1
Auxílio à empresa privada	0	0	7	10

Nota: A pergunta em aberto foi a seguinte: "Se você pudesse mudar as coisas no país, que modificações faria?" Se fosse feita diretamente aos entrevistados uma pergunta quanto a serem favoráveis a essas mudanças específicas, uma percentagem mais alta teria respondido "sim".

Adversários da pobreza bem intencionados querem aumentar ainda mais os salários urbanos. O presidente do Banco Mundial preconiza estratégias de investimento governamental para aumentar a renda dos pobres que vivem em centros urbanos,⁹ mesmo sabendo que essas medidas encorajarão a migração que ele próprio reconhece ser a causa do excesso de mão-de-obra e dos salários baixos das cidades. Isto aumentaria de novo a atratividade da vida urbana, especialmente porque economias de escala e baixos custos de transporte tornam mais fáceis a produção e comercialização para uma população urbana concentrada, proporcionando aos habitantes citadinos uma escolha mais ampla de bens e uma estrutura de preços mais competitiva.

⁸ Para uma descrição da pesquisa e um relatório inicial dos resultados, veja Turner, F. C. *Latin American Research Review*, v. 10, 1975.

⁹ McNamara, R. S. Apud: *Population and Development Review*, v. 1, p. 343-4, 1975.

Outro importante fator de atração das cidades é o nível de seus serviços públicos. A tabela 4 demonstra que o abastecimento de água é sensivelmente mais eficiente nas zonas urbanas, tanto nos países ricos como a Argentina, quanto nos países de baixa renda, como o Haiti. Os serviços públicos de abastecimento de água são mais acessíveis nas cidades que nas zonas rurais, onde a distância entre habitações os torna caros. Dados semelhantes indicam que a iluminação elétrica é mais fácil de ser obtida nas habitações urbanas do que nas rurais.¹⁰ A superioridade dos recursos educacionais nos centros metropolitanos manifesta-se no fato de que, em 1970, enquanto o índice de analfabetismo na cidade do México era de 10%, tendo baixado apesar da migração intensa dos 17% alcançados em 1960, chegara a 23% no resto do país.¹¹ A educação é um trunfo de que a próxima geração disporá para conseguir elevar o nível de vida, uma vez que tanto nos pequenos como nos grandes centros, os migrantes, no início, tendem a procurar empregos modestos, sobretudo como vendedores ou operários de construção civil.¹² Finalmente, a assistência médica é melhor nos centros urbanos, quer seja avaliada em termos de expectativa de vida,¹³ na relação indivíduos, médico,¹⁴ quer no número de leitos hospitalares *per capita*.¹⁵

Freqüentemente os serviços de propaganda do Governo salientam estes benefícios, encorajando inadvertidamente a migração. Um exemplo atual

¹⁰ Veja as estatísticas para a América Latina in *Compendium of Housing Statistics, 1971*. United Nations, New York, 1974, p. 194-9.

¹¹ Bataillon & D'Arc. op. cit. p. 59. Os dados referem-se a pessoas acima de 12 anos de idade.

¹² Um estudo detalhado de empregos na classe operária, no bairro de migrantes fora de Popayan, na Colômbia, identificou 22,5% de chefes de família no pequeno comércio, 16,7% em construção, 9,8% em serviços de frete, 8,4% na agricultura e 7,6% desempregados. Whiteford, M. B. In: Cornelius, W. A. & Trueblood, F. M. ed. *Latin American urban research*. Beverly Hills, California, Sage Publications, 1974, v. 4, p. 160-4.

¹³ Tomando a Argentina como exemplo, a expectativa de vida tanto para homens como para mulheres é consideravelmente maior na capital federal que em qualquer das províncias. Os índices de 1966 caíram, em relação aos homens, de 68, 2 anos, na Capital, para 50, 2 anos, em Jujuy e, em relação às mulheres de 73, 7 anos, na Capital, para 53, 2 anos, em Jujuy. Ministerio del Bienestar Social. *Anexo estadístico*. Buenos Aires, 1975, p. 6. Documento de circulação restrita.

¹⁴ Ainda que a capital federal da Argentina tivesse somente 193 habitantes por médico, em 1969, nenhuma província tinha menos que 450 habitantes, 13 províncias tinham acima de 1.000 habitantes e Santiago del Estero tinha 2.174 habitantes por médico. Argentina, Ministerio del Bienestar Social. *Anexo estadístico*, cit. p. 7.

¹⁵ No início da década de 1970 a cidade do México tinha, por mil habitantes, 2,4 leitos hospitalares, e apenas 0,6 leitos no resto do país. Dados comparativos sobre o acesso à hospitalização nas capitais nacionais revelam diferenças que vão de 4,7 a 0,2 leitos no Haiti; 6,9 a 2,8 no Uruguai e 4,6 a 1,3 no Peru. Algumas nações têm construído muitos hospitais rurais, como fez o Partido Acción Democrática na Venezuela, com seu forte apoio nas áreas rurais, reduzindo a relação naquele país, de 4,0 leitos, em Caracas, para 2,7 no resto do país. No Brasil, porém, mesmo quando se comparam as capitais de todos os estados com as demais cidades, a diferença vai de 7,1 a 3,0. Organization of the American States. *América en cifras, 1974*. Washington, D.C., 1975, p. 98.

Tabela 4

População servida por sistema de águas em zonas urbanas e rurais, 1973

País	Zonas urbanas (%)	Zonas rurais (%)
Argentina	78	20
Bolívia	75	5
Brasil	77	30
Colômbia	89	34
Costa Rica	100	66
Cuba	85	5
Chile	94	8
República Dominicana	80	19
Equador	65	9
El Salvador	85	35
Guatemala	87	2
Haiti	45	2
Honduras	97	12
México	73	36
Nicarágua	100	11
Panamá	100	51
Paraguai	36	6
Peru	73	10
Uruguai	96	31
Venezuela	88	42

Fonte: Organization of the American States. *América en cifras, 1974*. Washington, D.C., 1975.

é um folheto largamente difundido no México, descrevendo os atraentes benefícios habitacionais do país, através do Infonavit, uma organização criada pelo Presidente Luis Echeverría em 1972. Elaborado pelo Governo e dirigido aos trabalhadores, explica, em linguagem coloquial, que os empregadores devem contribuir com 5% do salário do trabalhador para o fundo habitacional; que para evitar "favoritismos" políticos, um computador selecionará os trabalhadores mais necessitados para receberem casas em primeiro lugar e que, logo que a casa lhes seja entregue, serão deduzidos 14 a 18% do seu salário durante 10 anos, no mínimo, para que ele possa adquiri-la.¹⁶ Este folheto é acompanhado de outro, colorido e jocoso, com fotografias do Presidente Echeverría explicando aos trabalhadores os seus direitos, e do desenho de um gigantesco burocrata colocado no topo de uma fábrica, forçando o patrão a inscrever os trabalhadores nesse programa.¹⁷ Embora o Infonavit atue em todos os estados do México,

¹⁶ Infonavit, México. *Manual del trabajador*. 1975.

¹⁷ Infonavit. *Qué es y cómo funciona el Infonavit*. 5. ed. 1975.

sua ênfase está colocada na zona urbana e, especialmente devido à insistência com que o folheto divulga que os mais necessitados serão os primeiros a obter a casa, ele encoraja a migração. Uma alternativa, dentro da estrutura existente, seria construir e dar mais publicidade com relação à habitação nas pequenas comunidades rurais.

Outra causa do rápido crescimento urbano é o aumento da população nas zonas rurais. As crenças populares da zona rural enfatizam a maternidade como papel que valoriza a mulher e a necessidade do homem demonstrar sua virilidade através de uma prole numerosa.¹⁸ Em parte como resultado destas atitudes, enquanto a taxa anual de crescimento da população do mundo está gradualmente baixando de 2 para 1,63% entre 1965 e 1974,¹⁹ em países latino-americanos, como Brasil, México e República Dominicana, permaneceu entre 2,7 e 3,4%. Tal como a teoria de transição demográfica predisse, a urbanização não tem conduzido uniformemente ao declínio das taxas de natalidade, porque os migrantes são tipicamente mais prolíficos que os que vivem nas cidades há mais tempo. Durante a década de 60, a taxa de fertilidade subiu, em alguns centros urbanos, ao mesmo tempo que os migrantes não só não alteraram, mas mantiveram suas velhas atitudes em relação ao tamanho da família.²⁰

Juntamente com a mecanização da agricultura, o crescimento da população total nas zonas rurais propicia o surgimento de excedentes de mão-de-obra, invalidando mesmo os melhores programas de reforma agrária. O México, por exemplo, adotou o mais extensivo programa de distribuição de terras na América Latina. No entanto, entre 1950 e 1970, o número de trabalhadores rurais sem terra cresceu cerca de 120%, isto é, 1,5 milhão para 3,3 milhões.²¹ A medida que os camponeses subempregados invadem as cidades, a proporção da força de trabalho na agricultura declina constantemente, como se pode ver na tabela 5.²²

Outro incentivo para a migração é, paradoxalmente, o investimento nas zonas rurais. Dados preliminares de um estudo realizado no México indicam que a maior parte dos investimentos acelera a migração rural ao invés de impedi-la, visto que melhor educação eleva as aspirações dos indivíduos; aumento de renda melhora a situação financeira da família e permite a mudança, e melhores condições de saúde levam à expansão da população rural e à pressão para migrar. Novas estradas tornam mais fácil a viagem,

¹⁸ Em relação a esta atitude no Paraguai tradicionalista, veja Rivarola, D. M. *Población, urbanización y recursos humanos en el Paraguay*. D. M. Rivarola & G. Heisecke, ed. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1969. p. 38-9.

¹⁹ Ravenholt, R. T. *War on hunger*. 10, 13, 1976.

²⁰ Turner, F. C. *Responsible parenthood*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 1974. p. 22.

²¹ Sanders, T. G. *México, 1974*. American Universities Field Staff, Hanover, N. H., 1974. p. 5.

²² Esses dados sobre a proporção que permanece na agricultura indicam também reserva rural de pessoas que poderão vir para as cidades no futuro. Assim, com 3,7% de sua força de trabalho na agricultura, os Estados Unidos virtualmente não deixam lugar para a urbanização a partir dessa fonte, mas há alguma folga na Argentina (com 14,8%) e muita no Brasil (com 44,3%) ou Guatemala (com 57,0%).

Tabela 5

Porcentagem da população economicamente ativa na agricultura, 1950-1970

País	1950	1970
Guatemala	68,1	57,0
Brasil	57,5	44,3
México	57,8	39,4
Chile	30,1	21,4
Argentina	25,2	14,8
Canadá	19,0	6,9
Estados Unidos	11,9	3,7

Fonte: Organization of the American States. *América em cifras*, 1974, Washington, D.C., 1975. p. 131-40. Os dados cobrem a agricultura, reservas florestais, caça e pesca. Os dados referentes à Argentina são de 1947, e não de 1950; os referentes ao Chile são de 1952, e não de 1950; e os referentes à Guatemala, de 1973, e não de 1970.

e o ensino do espanhol às populações de língua indígena permite-lhes procurar emprego fora da sua comunidade lingüística tradicional. O único investimento que aparentemente retarda a migração é a criação de novos empregos no campo e a adoção da irrigação, que permite o cultivo de novas terras.²³

Esses investimentos não provocam automaticamente a migração. Pelo contrário, a situação depende de percepções alternativas e das necessidades psicológicas de cada cidadão. Em estudo sobre a migração de uma pequena comunidade ao norte de Buenos Aires, Richard Wilkie concluiu que as atitudes dos migrantes, juntamente com sua acuidade para perceber as relações espaciais, influem mais em sua motivação para migrar do que sua situação econômica. Se bem que virtualmente todos os membros da comunidade pertencessem à classe baixa, em relação aos níveis de renda nacional, ele descobriu um nítido *continuum* de rendas e atitudes dentro da comunidade, sendo que as famílias que levavam vida confortável e as que estavam no escalão mais baixo da hierarquia social as que menos probabilidade tinham de migrar. Os mais inclinados à migração eram os que se encontravam entre os dois grupos anteriores, confiantes na sua capacidade de obter êxito no mundo que os rodeava, rejeitando as crenças religiosas tradicionais e os símbolos de autoridade, cheios de ambição, em vez de resignação, apesar de serem oriundos de famílias que lhes ensinaram a respeitar o ambiente.²⁴ As decisões de migrar são tomadas de acordo

²³ Cornelius, W. A. Trabalho não publicado.

²⁴ Wilkie, R. W. On the theory of process in human geography. Tese de doutorado, University of Washington, 1968. p. 104, 108-10.

com a maneira pela qual as oportunidades são percebidas por tipos diferentes de indivíduos, o que leva alguns estudiosos a comparar os migrantes urbanos de hoje com os pioneiros aventureiros que povoaram o Oeste americano no século XIX.²⁵

O principal efeito da rápida urbanização é dificultar a satisfação das expectativas de alto padrão de vida dos imigrantes. Um rápido crescimento da população urbana prejudica os programas educacionais e aumenta os problemas de desemprego²⁶ e de habitação²⁷ urbana. Os problemas de transporte agravam-se em decorrência da necessidade de novos serviços e do esforço adicional despendido para chegar ao local de trabalho, especialmente quando se trata de áreas como a cidade do México, que se expandem horizontalmente com a predominância de edifícios de um só andar, ou quando, como no caso do Rio de Janeiro, novos apartamentos para pessoas de baixa renda que trabalham em Copacabana, são construídos a duas horas de distância de ônibus e não-integrados na zona destinada a residências das classes altas. Mesmo o índice de aborto, um problema importantíssimo na América Latina, parece ser significativamente mais elevado nas cidades.²⁸

O efeito hipotético da concentração urbana sobre a violência política parece ser um problema complexo. Apesar de a violência rural em larga escala ter estimulado a urbanização, como ocorreu na Colômbia depois de 1946, ainda permanecem dúvidas quanto ao fato de ser a migração, como muitos predisseram,²⁹ a causa da violência urbana. A urbanização transfere os subempregados das zonas rurais, que vivem dispersos e podem muitas vezes cultivar pequenas lavouras ou pescar e caçar para suprir suas necessidades alimentares, para os aglomerados urbanos onde podem ser mais facilmente mobilizados para atividades políticas. Estudos sobre núcleos de posseiros, porém, indicam que seus habitantes demandam serviços públicos, dentro do sistema político existente, estando geralmente mais interessados em se tornar proprietários das terras, introduzindo-lhes melhoramentos, e em subir na escala socioeconômica, do que em entregar-se

²⁵ Koenigsberger, O. H. Trabalho preparado para U. N. Conference on Human Settlements, A/CONF. 70/RCP/BP/22 p. 7.

²⁶ Bairock, P. *Urban unemployment in developing countries*. International Labor Office, Geneve, 1973.

²⁷ Projeções feitas por computador indicam que, supondo que a mortalidade seja constante e as habitações tenham cinco moradores, o Brasil necessitará de 39,6 milhões de novas unidades habitacionais por volta do ano 2010 se a taxa de natalidade permanecer ao nível de 5,2, como ocorreu em 1970, mas somente 19,3 unidades adicionais se a taxa de natalidade em 1985 for reduzida a 3,0. *Classrooms, teachers, housing units for Brazil*. Pop. Dynamics Group, University of Illinois, Urbana, Ill., 1975. p. 10-1.

²⁸ Viel, V. B. *La explosión demográfica*. México, ed. Pax-México, 1970. p. 142-3.

²⁹ Johnson, K. F. In: Moreno, F. J. & Mitrani, B. ed. *Conflict and violence in Latin American politics*. New York. Crowell, 1971. p. 302-7; Ray, T. F. *The politics of the barrios of Venezuela*. Berkeley, University of California Press, 1969. p. 177.

à violência ou mesmo a ameaças de violência.³⁰ Em decorrência, os governos podem conseguir apoio dispensando favores e ajudando os migrantes a melhorar as estruturas existentes.³¹

As probabilidades de violência motivada pelo deslocamento da população são mínimas em comparação com os efeitos políticos derivados da urbanização. À medida que a classe média urbana aumenta em tamanho e em poder, suas demandas provocam a formulação dos modelos de produção nacional.³² A influência política desloca-se gradualmente para as cidades enquanto que: uma proporção cada vez maior de eleitores do País e de soldados em potencial nelas se concentra; as fábricas das cidades concorrem cada vez mais para o produto nacional bruto à custa da agricultura e da mineração; e os empresários das cidades, os tecnocratas e os líderes militares tomam o poder dos proprietários rurais, por estes detido no princípio do século. A migração leva ainda, em cada Nação, à integração e à "homogeneização"³³ das culturas, pois o homem do campo leva seus costumes regionalistas para as cidades e os costumes urbanos para os campos, quando a eles regressam como visitantes.

Outro efeito da migração consiste em estimular os esforços do Governo para impedir ou conter o êxodo das zonas rurais. A nível local, esta estratégia ataca mais os sintomas que as causas, aliviando um pouco o congestionamento urbano, por meio da transferência de serviços públicos para os subúrbios. Tal como se declara num curioso anúncio transmitido pelas estações de rádio da cidade do México e dirigido a todas as mulheres representadas por Blanquita, novos centros suburbanos estão habilitados a resolver todos os problemas, tais como o registro de automóveis, certidões de nascimento, licenças de casamento, não sendo necessário deslocar-se ao centro da cidade. Estratégias mais ambiciosas, destinadas à distribuição racional da população, refletem-se nas campanhas de estímulo ao deslocamento de indivíduos para regiões relativamente despovoadas, tais como a bacia Amazônica. No Brasil, estabeleceram-se políticas de financiamento para aquisição de terras e casas pelos colonos que se deslocam para os novos territórios, construíram-se sistemas rodoviários para facilitar as viagens e, através do Projeto Rondon,³⁴ incentivam-se estudantes e médicos a trabalhar nessas áreas, concorrendo para ajudar os migrantes e afastar os ativistas do comportamento antigovernamental militante que caracterizou

³⁰ Veja especialmente Cornelius, W. A. *Politics and the migrant poor in Mexico city*. Stanford. Stanford University Press, 1975. caps. 7, 9; Perlman, J. E. *The myth of marginality*. Berkeley. University of California Press, 1976; Collier, D. *Squatters and oligarchs*. Baltimore. Johns Hopkins Press, 1976.

³¹ Como salienta Robert Ayres, isto é mais viável que o vultoso plano brasileiro de erradicação das favelas mais evidentes e remoção de seus habitantes para novas habitações com base no modelo de renovação urbana dos Estados Unidos. Ayres, R. L. *American Political Science Review*, v. 69, p. 521, 1975.

³² Solís, L. *Revista Mexicana de Ciência Política*, v. 20, p. 24, 1974.

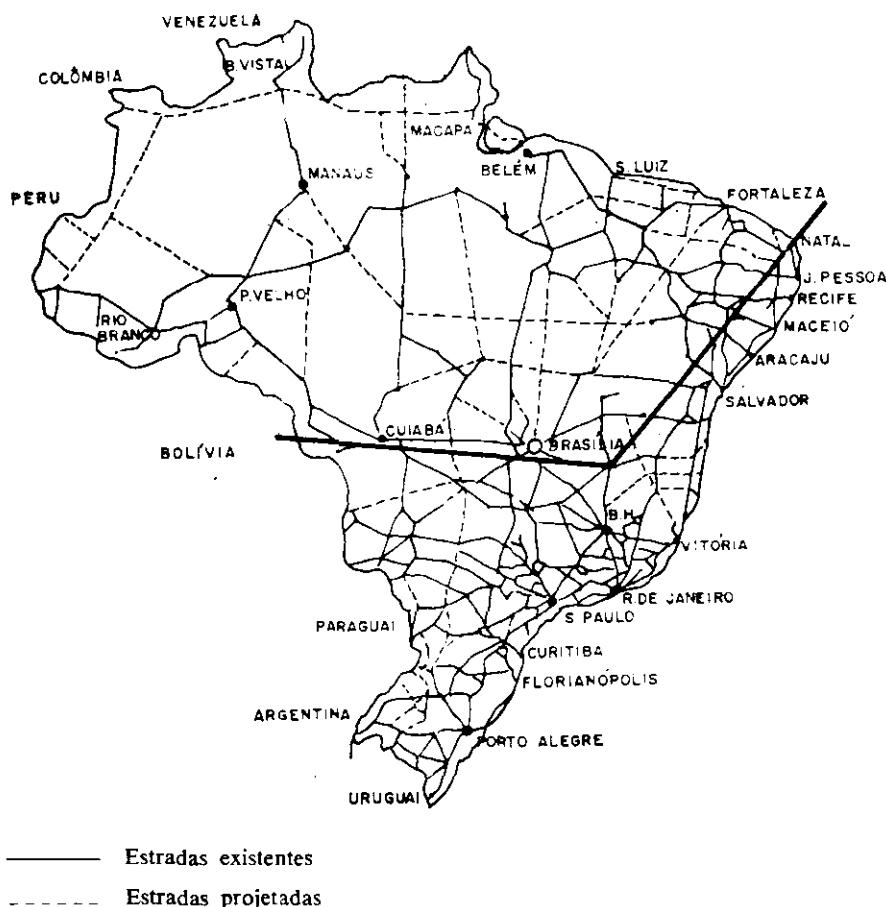
³³ Smith, T. L. *Studies of Latin American societies*. Doubleday, New York, 1970. p. 119-20.

³⁴ Sobre a atuação deste programa que o Presidente Ernesto Geisel acaba de transformar em fundação, veja *Visão*, v. 48, 23 fev. 1976.

alguns estudantes no passado. O sistema rodoviário esquematizado na figura 2 apresenta o volume dos esforços que o Brasil dispendeu recentemente nesta estratégia. Em vez de reduzir o crescimento da população no paupérrimo Nordeste, os governos militares mais recentes têm procurado desviar a população nordestina para o Norte e para o Oeste, conseguindo assim a vantagem militar de uma rede rodoviária e a existência de maior número de cidadãos ao longo das fronteiras do Brasil com os países hispano-americanos.

Figura 2

Novas rodovias no Brasil



Fonte: Meira Mattos, C. de. *Brasil — geopolítica e destino*. Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro, 1975. p. 80. Em 1960, não existiam estradas a noroeste da linha cheia.

A viabilidade da migração em massa para os “territórios abertos” ainda tem que ser provada. Nos primeiros anos da década de 60, o Presidente Fernando Belaunde-Terry, do Peru, sonhou com uma rodovia sobre os Andes, para aliviar as pressões econômicas e políticas nos planaltos, orientando o excesso de população para o Amazonas peruano.³⁵ Por ocasião do golpe militar de 1968, o Presidente Belaunde foi afastado do poder, e essa política foi fundamentalmente alterada e substituída por uma reforma agrária no próprio *altiplano*. Apesar dos sérios problemas relacionados à escassez de solos férteis nas florestas chuvosas e à dificuldade de prestação de serviços adequados de extensão rural,³⁶ o Brasil pode ser capaz de remanejar um número substancial de pessoas para a bacia Amazônica, o mesmo acontecendo com a Bolívia em um programa semelhante.³⁷ Mas, dada a liberdade de migração, a atração exercida pelos grandes centros urbanos e o aumento previsto da população nacional, a abertura do Amazonas não basta, por si só, para provocar um fluxo migratório capaz de diminuir significativamente a urbanização em outras partes.

3. O futuro das políticas governamentais

Se áreas como a bacia Amazônica não têm probabilidade de absorver a curto prazo grande número de migrantes, que iniciativas deveriam então tomar os governos para diminuir as pressões de uma urbanização tão rápida? As sugestões variam desde a pressuposição de que eles não deveriam fazer nada, uma vez que os políticos não compreendem, na realidade, os processos sociais em jogo,³⁸ até as propostas de transformação, em propriedade pública, de toda a terra urbana e suburbana destinada a ser usada para futura expansão.³⁹ Seis aspectos são de especial importância, embora o problema fundamental consista nas decisões políticas necessárias para implementar políticas específicas em cada área.

³⁵ Veja F. Belaunde-Terry. *Peru's own conquest*. American Studies Press, Lima, 1965. p. 141-78. Da página 198 a 208 aquele presidente descreve o papel previsto para as Forças Armadas, que deveriam ser mantidas ocupadas na elaboração de mapas aéreos e no Serviço Cívico Fluvial, ajudando assim os colonos, ao invés de — como fizeram — envolverem-se diretamente em política, derrubando-o.

³⁶ Uma lista de restrições em relação à colonização da Amazônia, de autoria de J. C. Jahoda e D. L. O'Hearn, foi publicada em *Environment*, v. 17, 1975. Em relação à alternativa de utilização mais intensiva de recursos agrícolas no Nordeste, veja Bucchus, W. A. The political dimension of water resource development. Tese de doutorado, University of Connecticut, 1973.

³⁷ *Informe nacional: Bolívia*. Documento preparado para a U. N. Conference on Human Settlements, A/CONF. 70/NR/8, p. 19-34.

³⁸ Frankman, M. J. *Rapid urbanization in Latin America*. McGill University, Montreal, 1970; Friedman, D. *Laissez-faire in population*. Population Council, New York, 1972.

³⁹ Hardoy, J. E. In: Rabinovitz, F. F. & Trueblood, F. M., ed. *Latin American urban research*. Sage Publication, Beverly Hills, California, 1972. v. 2, p. 38.

3.1 *Diminuir o crescimento populacional*

Uma orientação básica consiste em limitar a taxa de crescimento populacional, sobretudo nas zonas rurais que têm taxas mais elevadas de natalidade, que oferecem mais resistências à implementação dos programas do Governo, e onde o crescimento da população parece enganosamente não constituir grande problema. O fornecimento gratuito de anticoncepcionais e a eficácia do aconselhamento quanto ao planeamento familiar são o primeiro passo, embora de maneira alguma este seja o meio totalmente adequado.⁴⁰ É importante saber que estudos recentes mostram que os analfabetos e a população rural de alguns países estarão dispostos a usar modernos anticoncepcionais tanto quanto as populações urbanas mais ricas, se eles lhes forem fornecidos.

Para atingir esse objetivo, alguns governos latino-americanos, tais como o da Argentina, devem primeiro repudiar sua política declaradamente pró-natalista, procedendo à revisão de leis favoráveis ao crescimento populacional, permitindo que entidades privadas financiem clínicas de limitação de natalidade, e, finalmente, concedendo auxílio governamental a iniciativas dessa natureza. Em países como o México, onde existem programas destinados a limitar o crescimento demográfico não-controlado, a questão consiste em implementar os serviços de planeamento familiar nas clínicas existentes.⁴¹ Nesta ordem de idéias, os líderes de cada país latino-americano deveriam ser os primeiros a reconhecer os efeitos do crescimento populacional não-controlado e da urbanização. Demasiada pressão, ainda que bem intencionada por parte de outros países, pode resultar em ressentimentos nacionalistas e levar ao adiamento dessas reformas.

Essas medidas, porém, não são suficientes. Como Kingsley Davis advertiu em artigo na revista *Science*, o problema não pode ser resolvido com o fornecimento legalizado e gratuito de anticoncepcionais.⁴² É fundamentalmente uma questão relacionada com a atitude dos indivíduos no que respeita ao tamanho da família, a si mesmos e à comunidade de que fazem parte. Em última análise, é aos cidadãos que cabe tomar a *decisão* de limitar o número de filhos.

Outras políticas exercem impacto sobre esta decisão. Elevando a idade mínima do casamento, prática tradicionalmente adotada em países católicos como a Irlanda, limita-se o número de anos de fertilidade dos casais. Leis de alistamento militar podem afetar o processo, ao exigirem que os homens sirvam nas forças armadas, longe de suas comunidades, durante os anos em que normalmente se casam. Por outro lado, se as mulheres

⁴⁰ O volume de investimento governamental em educação — ou em outros serviços — terá resultados mais eficazes se forem fornecidos serviços e orientação para o planeamento familiar, porque atenderão às necessidades futuras de um número menor de cidadãos. A despesa por aluno, por exemplo, pode ser elevada tanto pelo aumento das dotações orçamentárias como pela redução do número de crianças a serem ensinadas.

⁴¹ Sobre a situação atual dos programas de planeamento familiar na América Latina, veja Isaacs, S. L. & Sheffield, A., trabalho não publicado.

⁴² Davis, K. *Science*, v. 158, 1967.

podem ser encorajadas a procurar auto-realização especialmente através do trabalho, ao invés da maternidade, a dedicação aos filhos pode, ainda assim, continuar a ser uma ocupação vital e respeitável para aquelas que mais ardentemente o desejam.

A expansão de serviços de assistência médica nas zonas rurais eleva o nível de expectativa de vida e o padrão de saúde dos filhos, contribuindo, portanto, para desencorajar a crença dos pais de que devem ter muitos filhos para que alguns sobrevivam. À medida que o Governo pode oferecer aos habitantes das zonas rurais um sistema nacional de previdência, como o México começou a fazer recentemente,⁴³ ou conceder benefícios de aposentadoria aos trabalhadores rurais, como fez o Brasil em 1970,⁴⁴ os filhos tornam-se menos necessários para cuidar dos pais na velhice e há menos motivação para migrar em busca de trabalho nos meios urbanos, que oferecem cobertura através da previdência social. Além disso, a expansão dos serviços públicos pode beneficiar diferencialmente, no futuro, comunidades que demonstrarem baixo nível de fertilidade. O Governo da Índia está agora planejando dar prioridade à instalação de rede de água potável em zonas rurais, cujos níveis de esterilização voluntária sejam os mais elevados.⁴⁵

3.2 *Apoiar as cidades menores*

Outra maneira de fazer face aos problemas da migração consiste em melhorar as oportunidades de emprego e a qualidade de vida em cidades pequenas e médias, e em "vilas agrícolas" em zonas rurais.⁴⁶ Um dos objetivos inseridos no World Population Plan of Action, que teve origem na Conferência das Nações Unidas sobre população, realizada em Bucareste, em 1974,⁴⁷ permite que maior número de cidadãos usufrua dos benefícios inerentes à vida urbana, ao mesmo tempo que não seja compelido a invadir as capitais nacionais e regionais. As medidas relativas a esses objetivos deverão ser acompanhadas de providências destinadas a aumentar a renda rural e a valorizar a terra através de programas de irrigação financiados pelo Governo, e a fomentar, criando novos empregos rurais, onde isso seja possível, não só em termos de custos de produção como de possibilidade de comercialização dos produtos.

Politicamente, talvez seja difícil tomar essas decisões porque a população pobre do campo e das pequenas cidades exerce pouca influência a nível

⁴³ O objetivo da prioridade ao setor rural é aumentar a cobertura da previdência social de 20% da população, em 1971, para 50%, em 1976. *Excelsior*, 26 Jan. 1975.

⁴⁴ *International Social Security Review*, v. 23, p. 132-4, 1970 e v. 27, p. 359-61, 1974.

⁴⁵ *The New York Times*, 26 Feb. 1976.

⁴⁶ Hernández, O. Trabalho preparado para a U. N. Conference on Human Settlements, A/CONF. 70/RCP/BP/7, p. 7. Veja também Turner, A. & Smulian, J. In: Dwyer, D. J. ed. *The city in the third world*. New York, Barnes & Noble, 1974.

⁴⁷ Barelsom, B. In: *Population and Development Review*, v. 1, p. 173, Sep. 1975.

nacional. Mas, se se pretende influenciar suas decisões de migrar, essas populações devem ser ou contidas ou convencidas de que a qualidade de suas vidas pode melhorar fora dos meios metropolitanos. Se um Governo, como o do Brasil, planejar um rápido crescimento econômico do tipo de utilização intensiva de tecnologia e utilização decrescente de mão-de-obra, terá que concentrar o crescimento em localidades pequenas e médias, ou dispor-se a enfrentar as conseqüências da prevista triplicação da população de São Paulo nas próximas três décadas.

Fundamental para esta estratégia é a possibilidade de rendas reais mais elevadas, fora das grandes cidades. Para muitos, isto se justificaria como uma forma de distribuição mais equitativa da renda, e, a longo prazo, poderia acelerar, ao invés de retardar, o fortalecimento da economia nacional. A poluição, a superpopulação e a violência potencial são dispendiosas não só em termos de recursos econômicos mas também humanos, que deverão ser considerados nas alternativas de desenvolvimento.

É preciso fazer mais experiências tendo em vista a melhoria da qualidade de vida, e julgá-las em termos de preço e de eficácia na satisfação das necessidades dos cidadãos. Aparelhos de televisão colocados em pontos centrais, munidos de grandes telas, com vídeo-cassetes e com imagens transmitidas através de satélite, podem atrair os habitantes das vilas, da mesma maneira que a leitura de jornais em esquinas atraía grupos de analfabetos da América Latina colonial? Companhias ambulantes de atores, bailarinos, cantores e músicos podem aumentar a possibilidade de eventos culturais nas pequenas cidades, levando, algumas vezes, mensagens puramente artísticas, e outras, apresentando temas de desenvolvimento nacional que façam ressaltar a importância do campo? As novas tecnologias destinadas à melhoria da vida rural nos Estados Unidos e noutros países podem ser adaptadas para uso na América Latina?⁴⁸

3.3 *Política fiscal*

O processo através do qual os governos aumentam suas receitas também tem impacto sobre o comportamento dos cidadãos. Assim como a Romênia tentou aumentar a população através de um imposto sobre pessoas casadas e solteiras com mais de 26 anos que não tivessem filhos,⁴⁹ também os países que desejam reduzir o impacto dos problemas inerentes à urbanização podem estabelecer impostos mais elevados aos que vivem nas cidades, onde são mais facilmente coletados e os salários mais altos. Em vez de desencorajar as vendas, através de um imposto sobre a venda dos produtos exportáveis, imposto este ainda vital na Argentina, e em adição ao imposto progressivo sobre a renda, que ainda não conseguiu atingir

⁴⁸ Veja o artigo de Ellis, W. N. In: *Population and Development Review*, v. 1, 1975.

⁴⁹ Rich, W. In: *New directions in development*. New York, Praeger, 1974. p. 245-47.

muitos latino-americanos, os impostos sobre as vendas poderiam ser proporcionalmente mais elevados nas cidades mais densamente povoadas.

Pagamentos incentivadores podem ser processados mediante donativos governamentais feitos diretamente aos cidadãos, que vivem em regime de subsistência por meio da agricultura, e que devem taxas elevadas, através de créditos em taxas. Nos países onde o sistema tributário permite uma isenção em relação ao número de dependentes, por exemplo, uma política racional deveria conceder esse privilégio apenas em relação ao primeiro ou segundo filho, cobrando imposto mais elevado dos que decidissem ter três ou mais filhos. Tal medida deveria ser aplicada a partir do momento da aprovação da lei, e não retroativamente, a fim de não penalizar aqueles cujos filhos nasceram enquanto vigoravam outras leis.

Reformas nas leis tributárias e ajuda governamental que afetam os padrões de colonização e de urbanização são também meios tangíveis de enfatizar a necessidade de alterar hábitos e atitudes do passado. Meios igualmente eficazes são declarações amplamente divulgadas por líderes governamentais, empresariais, sindicais, da imprensa, das forças armadas e do clero. O povo apoiará os governos que julgar capazes de satisfazer suas necessidades, e que, de certa forma, serão reflexos daquelas definidas pelos líderes nacionais. Assim, a República Popular da China não só envia cidadãos para trabalhar no campo — como os “médicos descalços”⁵⁰ — mas, o que é importante, o Governo conseguiu incutir neles um elevado conceito ético de “servir ao povo”, que leva à legitimação dos sacrifícios da vida no campo. Estimular este espírito, que caracterizou os professores rurais mexicanos nos anos 30 e os militantes da Acción Democrática da Venezuela, nos anos 60,⁵¹ é um aspecto importante a ser adicionado à legislação alterada.

3.4 Assessoramento internacional

Antes de mais nada, estas políticas nacionais deverão enfrentar o problema do êxodo para as cidades, mas organizações internacionais poderão complementar o assessoramento em temas de financiamento e especialistas. A USAID apóia, quando lhe é solicitado, inúmeros projetos de controle populacional, embora, como no caso da República Dominicana, haja maior disponibilidade de recursos do que aqueles que os governos latino-americanos possam, na realidade, despende.⁵² Convênios com o United Nations Fund for Population Activities (UNFPA) proporcionaram US\$1.500.000 ao Chile em um acordo assinado em 1972, US\$1.200.000 à Colômbia,

⁵⁰ Veja Hsiang-Juan, C. *China Reconstructs*, v. 25, 7 Feb. 1976.

⁵¹ Powell, J. D. *Political mobilization of the Venezuelan peasant*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971. caps. 5, 10; Martz, J. D. *Acción democrática*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1966. p. 235-42, 273-86.

⁵² Hale, F. A. In: Clinto, R. L. *Population and politics*. Mass., Heath, Lexington, 1973. p. 167-70.

depois de 1974, e assistência a Cuba, México, Peru, Equador, Haiti, República Dominicana, a seis países da América Central e algumas repúblicas do Caribe, desde 1974.⁵³

O auxílio internacional deveria ser integrado às estratégias nacionais apresentadas, o que não tem sucedido com freqüência. O Banco Interamericano de Desenvolvimento ajudou a financiar a construção de mais de 350 mil casas desde 1960, ao mesmo tempo que apoiava projetos de fornecimento de água, de sistemas de esgoto e outros que tornaram os centros urbanos mais atraentes.⁵⁴ Enquanto uma verba de US\$2.000.000 do UNFPA para o Haiti deu ênfase especial ao auxílio às zonas rurais, seus programas, até o presente, têm-se realizado no campo politicamente aceitável da saúde materna e infantil, em vez de ver no crescimento da população rural um aspecto especial do problema, que é preciso debelar.

3.5 Medidas autoritárias

Se as medidas relativamente benignas de estímulos positivos não alteram os esquemas de migração na América Latina, políticas mais autoritárias terão que ser usadas no seu devido tempo. Neste ponto, é de primordial importância a “licença de residência” ou “passaporte interno”, documento especificamente destinado a permitir a mudança de residência e exigido para emprego e utilização de benefícios governamentais. Os casais que decidirem ter mais de dois filhos ou residir em zonas que não estejam incluídas na licença poderão ser privados de toda a assistência pública, tal como assistência médica, empréstimos para compra de casa e empregos públicos.

Atualmente, na Rússia e na China, estas medidas fornecem um controle bastante rigoroso — embora não absoluto — da migração interna. Se bem que a construção do equivalente aos núcleos de posseiros da América Latina seja proibida na URSS,⁵⁵ os “nômades” podem fazer com que os apartamentos da capital tenham sua capacidade ultrapassada, abrigando duas ou três vezes mais pessoas, causando, apesar das leis governamentais, pressões urbanas indesejáveis. Na China, 12 milhões de jovens universitários das cidades foram enviados para o campo entre 1969 e 1976, atingindo um número 10 vezes maior que o da década anterior. Isto coincide com a linha de propaganda maoísta, que insiste na aprendizagem por meio do contato com camponeses, no vigor adquirido através do trabalho pesado, evitando a distinção de classes e o desprezo pelos trabalhadores do campo que tradicionalmente têm caracterizado os burocratas e intelectuais chi-

⁵³ *Inventory of population projects in developing countries around the world, 1973-74*. UNFPA, New York, 1975.

⁵⁴ Interamerican Development Bank. Washington, D.C. *Fifteen years of activities, 1960-74*. 1975, p. 25.

⁵⁵ Sobre a experiência russa, veja Taubman, W. *Governing soviet cities*. New York, Praeger, 1973.

neses.⁵⁶ Estas medidas têm também o efeito de evitar a superpopulação urbana, assim como a concentração de intelectuais potencialmente subversivos. Enquanto alguns jovens têm resistido, vivendo ilegalmente com a família ou com amigos e causando uma pequena onda de crimes, a migração para as cidades é fundamentalmente controlada por meio de atestado de residência, indispensável quer na obtenção de emprego, quer na compra de produtos racionados, incluindo o arroz e o tecido de algodão.⁵⁷ É significativo o fato de que a República da Coreia acabe de adotar semelhante política, mostrando que mesmo os regimes decididamente anticomunistas podem-se ver forçados a agir assim.

3.6 *Planejamento e ação*

Torna-se necessário considerar o processo de urbanização à luz de um contexto mais abrangente de mudança social,⁵⁸ para equilibrar e coordenar as políticas governamentais nas áreas metropolitanas, pequenas cidades e zonas rurais, formulando políticas que tenham continuidade suficiente para efetuar a mudança a longo prazo. A preocupação com o êxodo para as cidades não contraria as políticas públicas para melhoria das condições de habitação e ampliação dos benefícios de assistência social, como fazem crer os radicais latino-americanos — sob o pretexto de que isto adia a revolução necessária — ou os “novos conservadores” nos Estados Unidos, sob o pretexto de que a solução cria problemas imprevisíveis.⁵⁹ O que na realidade se pretende é a implementação de programas de natureza social que beneficiem todos os habitantes do País no seu conjunto. Se Albert Hirschman caracteriza corretamente a nova “atmosfera de convergência Estados Unidos—América Latina” como uma atmosfera de desconfiança na capacidade das políticas governamentais para resolver os problemas⁶⁰ — tão diferente dos tempos áureos da Aliança para o Progresso da era de Kennedy — é possível que agora subestimemos nossa capacidade de ação tanto quanto no passado estávamos superconfiantes no seu êxito.

O subsequente abandono de programas coerentemente articulados, tal como o Plano de Desenvolvimento Econômico-Social da Colômbia — 1970-1973, é particularmente frustrador. Arquivado após uma mudança posterior no Governo nacional, o plano tinha em vista retardar o crescimento populacional e a urbanização. Destinava-se ao desenvolvimento de

⁵⁶ *Peking Review*, v. 19, n. 2, 9 Jan. 1976. Para exemplo de um caso em que se criou um herói revolucionário para legitimar a transferência de população para o interior do país, veja *China Pictorial*, n. 1, Jan. 1976.

⁵⁷ Bernstein, T. P. *The transfer of urban youth to the countryside*. New Haven, Conn., Yale University Press, em impressão.

⁵⁸ *Economic Bulletin for Latin America*, v. 13, n. 2, p. 76-93, 1968.

⁵⁹ Hirschman, A. O. *Policy Sciences*, v. 6, p. 398, 1975.

⁶⁰ Id. *ibid.* p. 399.

cidades de 30 mil a 200 mil hab., à migração dos desempregados para zonas selecionadas de colonização e à concessão de créditos para a agricultura, saúde, educação e serviços de recreação no campo.⁶¹

O plano mostra quão imaginativos os governos latino-americanos podem ser, demonstrando também, infelizmente, a dificuldade de implementar as medidas anunciadas, em especial quando uma nova equipe de líderes nacionais chega ao poder através do processo eleitoral. Dentro desta orientação, a atual política do Governo argentino é dificultar o êxodo da população para as cidades, aumentando a renda familiar e os gastos governamentais nas zonas "mais necessitadas".⁶² Esta abordagem, porém, mudou depois do golpe militar de 24 de março de 1976.

4. Conclusões

A não ser que o processo seja substancialmente retardado, prevê-se que, de acordo com as recentes tendências, até o ano 2000, a população dos centros urbanos latino-americanos continuará a crescer a uma velocidade assustadora, principalmente nas grandes áreas metropolitanas. Isto é o resultado da migração do campo e do crescimento da população urbana, mais do que da imigração internacional.

Os cidadãos mais conscientes e desejosos de ascensão na escala social tendem a ser os que mais migram, em decorrência de seu apreço pelas vantagens da vida nas cidades. Maiores salários, maiores facilidades de educação e assistência médica, e a possibilidade de acesso a um conjunto mais amplo de serviços governamentais concorrem para o êxodo da população para as cidades, assim como também o fazem as pressões ocasionadas pelo crescimento da população rural, a mecanização da agricultura, e, paradoxalmente, o investimento do Governo para aperfeiçoar os serviços nas zonas rurais, provocando a elevação do nível de aspirações e da capacidade migratória dos trabalhadores rurais. Os problemas agravados por uma migração rápida incluem habitação inadequada, desemprego urbano, poluição e, potencialmente, ruptura violenta das relações sociais.

Para fazer face a estes pontos, as estratégias mais eficientes poderão ser a diminuição da taxa de crescimento da população e a reorientação da migração para cidades pequenas, próximas às zonas rurais, através da criação de empregos e de um ambiente mais atraente para se viver. Embora seja possível conseguir alguma assistência em agências internacionais, os principais resultados devem advir da conscientização das principais elites

⁶¹ Veja Stamper, B. M. *Reports on population family planning*, n. 13. Population Council, New York, 1973. p. 23.

⁶² *Informe nacional: Argentina*. Documento preparado para a U. N. Conference on Human Settlements. A/CONF. 70/NR/9/Rev. 1, United Nations, New York, 1976. p. 35-43.

e dos líderes políticos da América Latina, de uma série de políticas que reorientem os gastos e a arrecadação de impostos por parte dos governos nacionais, e de uma determinação de agir ao invés de oferecer soluções retóricas. Se isto não for feito, as iniciativas posteriores terão que ser muito autoritárias, envolvendo licença de residência e uso de sanções negativas, ao invés de estímulos positivos. A fim de manter o máximo de opções compatíveis com o bem-estar coletivo dos cidadãos, será necessário ter em mente os significativos, sutis e potencialmente perniciosos efeitos que uma ampla variedade de políticas governamentais continuará a ter nas variáveis demográficas.

Summary

This article deals with the problems caused by the current demographic trends in Latin America and with the different actions government may undertake in order to affect migration patterns which implies in the coming of whole families seeking for better life opportunities in the cities. The author's main concern is to analyse the precipitants and consequences of this continuing rush from the countryside to the cities.

Among the major factors responsible for the attractiveness of city life he mentions its overall level of public services, higher wage levels, better living standards, steadier employment, better housing and the fact that economies of scale and lowered transport costs make production and marketing easier for a concentrated urban population, bringing city residents a wider choice of goods and a more competitive price structure.

As the author points out, the causes and effects of migration and growth require careful rethinking, mainly as they are related to a series of laws and policies that is far larger than we commonly assume.

Thus, without tight governmental regulation of urbanization plans, programs designed to improve the quality of life for urban residents also induce substantial migration from rural areas.

Is it indeed possible to meet goals involving concomitantly rapid economic development, city growth and the expansion of social service programs, without doing away with respect for individual freedom in the decision to migrate?

After analysing the speed of urbanization, affected by demographic growing and affecting individual decision to change the countryside by the city, the author studies the causes and consequences of this rush, trying to indicate directions which may guide future governmental policies: 1. lower population growth; 2. support smaller cities; 3. changes in tax laws; 4. international assistance; 5. adoption of authoritarian measures; 6. formulation of policies with enough continuity to effect changes in the long run.

Projections of recent trends indicate that, unless the process might be significantly slowed down, Latin America's population in urban centers will grow at a staggering rate, particularly in the largest metropolitan areas, mostly resulting from migration from the countryside and population growth in the cities, rather than from international immigration.

Paradoxically, governmental policies trying to improve rural workers' living standards facilitate rather than retard rural outmigration. Thus, mechanization of agriculture and better education heighten aspirations; increased output raises family income and allows a move; and improved health conditions expand rural population size and the pressure to move.

Urban concentration raises tensions which may lead easily to political violence. Migration, on the other hand, may lead to integration and "homogenization" of the national culture, as country-people bring their regional mannerisms into the cities and as urban ways seep into the countryside on their return visits.

Political solutions at local level alleviate urban congestion somewhat by service facilities to suburban locations. Far more ambitious strategies for relocation try to push people into relatively unpopulated areas.

Among others, here are some trends identified by the author:

1. citizens that appreciate mostly the advantages in the cities tend to be the most aware and upwardly mobile;
2. problems exacerbated by rapid migration include inadequate housing, urban unemployment, pollution and potentially violent disruption in social relationships.

In order to face these problems the author suggests some strategies he thinks are more effective:

1. to control the growth rate of population;
2. to improve job opportunities and the quality of life in smaller and medium-sized cities and in "agricultural villages" in rural areas; and
3. to make political, governmental, businessmen, journalists, labor, military and clergy leaders aware of the need to formulate policies reorienting changes in tax laws and governmental grants that affect settlement and urbanization patterns.

COMUNICAÇÃO EM PROSA MODERNA

Othon M. Garcia

Obra revolucionária no campo da expressão em língua portuguesa, ensina não apenas a escrever, mas principalmente a pensar com eficácia e objetividade e a escrever sem a obsessão do purismo gramatical, mas com a clareza e a coerência indispensáveis a fazer da linguagem, oral ou escrita, um veículo de comunicação e não de escamoteação de idéias.

Pedidos para a

Editora da Fundação Getulio Vargas

Praia de Botafogo. 188, C. P. 9 052, ZC-02

Rio de Janeiro, RJ