

## **UMA BREVE DISCUSSÃO SOBRE A POLÍTICA MIGRATÓRIA E O PLANEJAMENTO ESTATAL NO CONTEXTO DA DITADURA MILITAR NO BRASIL.**

Rodolfo Belchior Fernandes de Paula\*

**RESUMO:** O presente trabalho visa apresentar uma breve discussão sobre a relação entre o planejamento estatal instituído durante o regime militar no Brasil e sua correlação com a política migratória da mesma época. Entendemos que as ações do Estado Militarizado sobre a gestão do território estiveram diretamente relacionada aos projetos de planejamento estatal que visavam não apenas o crescimento econômico, mas também a organização espacial da população com vistas ao deslocamento desta população para atender aos interesses do capitalismo com a oferta de força de trabalho e ao esvaziamento/realocação de pessoas para evitar conflitos sociais. Apresentamos aqui, brevemente, algumas intervenções no Território Federal de Rondônia como forma de exemplificar tal relação do planejamento estatal com a política migratória. A política migratória visava contenção, geração, estímulo, direcionamento, ordenamento e acompanhamento de deslocamentos espaciais dos trabalhadores, bem como criação, extinção, redirecionamento ou indução de fluxos migratórios para regiões que foram palco de tais ações estatais, logo controlava-se quem migrava e para onde migrava. Entendemos que as migrações internas no período militar estiveram ligadas à ocupação territorial e monitoramento destes migrantes, ligada diretamente ao planejamento econômico do Estado Militarizado que, desde os anos 70, passa a pensar o planejamento no âmbito nacional, integral do território.

**PALAVRAS-CHAVE:** Planejamento estatal. Política Migratória.

O debate sobre migrações está diretamente ligado à questão territorial, afinal está em jogo a localização espacial de seres humanos, aqui buscamos apresentar um debate historiográfico sobre a questão das migrações internas e políticas migratórias no Brasil concernente à gestão do território, no contexto do Estado Militarizado.

Nesse sentido a questão do deslocamento populacional e a gestão territorial estavam diretamente imbricadas. Para Vainer (1989) houve dois momentos importantes, um primeiro, anterior aos anos de 1930, que a ocupação territorial contou principalmente com a vinda de imigrantes europeus e asiáticos em sua maioria. Mas no contexto do Estado Novo e no pós-

---

\* Mestrando do Programa de Pós-Graduação *Strictu Senso* em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER/UEG). Bolsista *Strictu Senso* da Universidade Estadual de Goiás.

guerra a lógica passou a ser de uma política de ocupação territorial utilizando os brasileiros migrantes. As políticas migratórias foram a princípio orientadas pela compreensão do

território marcado por "espaços vazios", transitando, progressivamente, para a noção do território com ocupação discrepante, ou seja, a visão do país com áreas com espaços muito densamente ocupados contrastando com áreas vazias ou raramente povoadas. Não obstante a lógica do controle das migrações continuava a mesma "não bastava, no entanto, selecionar, recrutar, transportar e recepcionar os imigrantes (...) era necessário localizá-los" (VAINER, 1989:13).

Em países capitalistas, como destaca Lafer (1997), o planejamento como instrumento da política econômica é relativamente recente, e poder ser aplicado em diferentes graus, abarcando desde pequenas partes, ou setores da economia até as totalidade. No caso do planejamento setorial o programa busca atingir a setores estratégicos da economia a fim de equacionar um possível desequilíbrio entre oferta e demanda.

*É o caso de investimentos em infraestrutura, como transportes energia, educação, saúde, cujo crescimento pode ser planejado mesmo quando os objetivos mais gerais de crescimento de renda, emprego etc., ainda não estão fixados. Um exemplo desse tipo de planejamento é, no Brasil, o governo de Juscelino Kubitscheck. (LAFER, 1997:16-17).*

O planejamento também pode atender à uma região específica com vistas ao seu crescimento, sem necessariamente estar vinculado a um esquema de crescimento como um todo. Um exemplo de planejamento regional no Brasil é a SUDENE. Assim, "a técnica do planejamento, em suas linha gerais, consiste em assegurar o equilíbrio entre os níveis de produção e a demanda de bens, dada a oferta de fatores de produção de forma a atingir certos objetivos básicos" (LAFER, 1997:17).

Fato é que o governo tem o controle dos investimentos públicos, e o planejamento é uma estratégia para apontar a direção mais racional para o crescimento e o desenvolvimento econômico objetivado. "A organização administrativa, portanto, é fundamental para a execução das metas do plano" (LAFER, 1997:21). Além de ser de fundamental importância a sintonia entre o orçamento público, os órgãos executivos e os órgãos encarregados tanto do planejamento e da condução do mesmo.

*A conciliação das diversas políticas para melhor atingir todos os objetivos depende da elaboração de modelos mais complexo, nem sempre incluídos nos planos. Uma das dificuldades é que cada política deve resolver problemas de curto prazo, permitindo simultaneamente que os objetivos de longo prazo sejam alcançados. O importante, porém, é que os instrumentos de intervenção do Estado existem, e o sucesso do plano, mesmo ao nível teórico, depende da habilidade do Governo em combiná-los.(LAFER, 1997:22)*

Para Vainer e Araújo (1992:20) é importante "tentar entender o que torna um fato, fenômeno ou processo social passível de ser apropriado e formulado enquanto questão", e

complementam dizendo que a "questão" não é apenas fatos sociais, ela passa a ser uma "questão de Estado". Assim falar em *questão agrária*, *questão urbana*, ou mesmo *questão regional* é falar em uma *questão de Estado*. Daí a necessidade em situar historicamente o problema a ser tratado, para evitar cair em generalizações que não atendem à realidade estudada. Logo, falar *questão regional* é falar de uma determinada região e uma determinada questão. Tal raciocínio também pode ser aplicado à *questão agrária*. Assim entendemos que debater a migração interna corresponde à compreender como este fenômeno se liga à questão regional e à questão agrária.

O mais emblemático dos modelos de planejamento regional por certo foi a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Para os autores

*a constituição da questão (regional) pelo Estado brasileiro vai-se traduzir em um modelo de planejamento regional cristalizado conceitual, política e institucionalmente na Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que se anunciava com o propósito de conceber e implantar uma política de desenvolvimento regional para o Nordeste. (VAINER e ARAÚJO, 1992:23-24).*

Não obstante, Vainer e Araújo (1992) observam que a partir da década de 70 haverá uma mudança na orientação do planejamento estatal, de um planejamento regional para uma integração nacional. A nova perspectiva é a do "planejamento territorial nacionalmente integrado", onde o foco não são as diferenças regionais, como no caso da Sudene, mas uma visão abrangente onde o nacional (totalidade) se sobrepõe ao regional (particularidades). Mesmo com a manutenção das Superintendências, no caso aqui na região Centro-Oeste atuaram a Sudeco e a Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia). Tanto a Sudene, quanto a Sudam tiveram maior autonomia de ação vista que possuem maior gerência financeira, sobretudo pelo fato de possuírem bancos vinculados a elas.

Assim, para Vainer e Araújo (1992:25), "a política de desenvolvimento regional global é substituída por programas específicos (polos, regiões-programas) que insistem na articulação da região com a totalidade". No contexto dos governos militares, um primeiro programa a se destacar foi o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) implantado no governo do Mal. Castelo Branco, entre 1964-1966. O PAEG, tinha como diretrizes principais: acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico nacional, conter o processo inflacionário nos dois primeiros anos, a fim de possibilitar melhores condições até 1966, conter os desequilíbrios e tensões sociais via o melhoramento das condições de vida ou via política de investimento, assegurar aumento de emprego e conter o déficit da balança de pagamentos. "O objetivo primordial do PAEG foi, sem dúvida, o combate ao processo inflacionário intenso que minava a economia brasileira desde 1959" (MARTONE, 1997:80).

O governo, a fim de possibilitar a aplicação do PAEG, reformulou a política monetária, bancária, de investimento e, também, criou instrumentos que facilitassem as reformas. Logo, foram instituídas: a Coordenação Nacional de Crédito Rural (CNCR), o Fundo de Democratização do Capital das Empresas (FUNDECE), o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME) e o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas (FINEP).

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) no governo Costa e Silva, apesar de propor um desenvolvimento autossustentável buscando a “valorização do homem brasileiro”, na prática, seguiu as diretrizes do PAEG. O curioso é que, como já destacamos, a proposta agora era que o Estado Planejador, não apenas no PAEG, ou PED, ou em qualquer outro plano governamental, agisse de forma totalizante.

*O PED representa, de certa forma, um avanço na experiência brasileira de planejamento. Em primeiro lugar, porque na época de sua elaboração já era bem nítida a consciência da necessidade de planejamento ao menos das atividades governamentais, cuja importância na vida econômica da nação não permite uma ação desordenada. Por outro lado, pode-se afirmar que já existia uma "tradição" de planejamento governamental obrigando os novos governos de qualquer nível desde o federal ao estadual a apresentar seus planos de ação. (ALVE e SAYAD, 1997:107)*

O governo Garrastazu Médici lançou em outubro de 1970 o Programa de Metas e Bases para a Ação de Governo (1970-1973). Tal programa visava a consolidação de um sistema econômico de equilíbrio entre governo e setor privado, com a presença da empresa pública, da empresa privada nacional e estrangeira em proporção que assegurasse, de forma continuada, a viabilidade econômica e política do sistema.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) foi implantado em pleno “milagre-econômico”, onde o principal objetivo fora colocar o Brasil entre os países desenvolvidos. Com relação à agricultura, como destaca Gonçalves Neto (1997), o texto, pela primeira vez, não aponta a estrutura agrícola como retardatária ao processo de desenvolvimento econômico nacional; porém não utiliza a expressão: “reforma agrária”. Para o setor agrário, os principais objetivos consistiam em: desenvolver uma agricultura moderna, e empresarial, no centro-sul; viabilizar a agricultura no Nordeste, modernizar tanto a comercialização quanto a distribuição dos produtos agrícolas, etc.

O II PND (1975-1979) foi praticado pós-milagre. No texto do programa o setor agrícola ocupa uma posição estratégica. Aquele novo papel na estratégia significa, de um lado, contribuição mais significativa à expansão do PIB, com menor preço para o consumidor, maior renda para o agricultor e melhor padrão de vida para o trabalhador. Significa, por outro

lado, efetivar a vocação do Brasil como supridor mundial de alimentos, matérias-primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados.

A proposta de modernização no campo esteve vinculada a uma postura de modernização no campo nacional. Esta iniciada com o Estado Novo se colocou como meta no discurso dos governos militares a partir de 1964. Segundo Gonçalves Neto (1997) o desenvolvimento urbano industrial que se efetivava no país consolidar-se-ia, definitivamente, com o desenvolvimento capitalista no campo. Modernizar! Para proporcionar melhora na produção, para possibilitar melhores condições ao homem do campo! Esse era o discurso.

Outros programas foram desenvolvidos, aqui apresentamos sumariamente os de abrangência federal, dentro da proposta totalizando da ação governamental. Não obstante, entendemos que tanto os planos federais e estaduais possuíam as características básicas do que aqui entendemos por modernização conservadora, como defende Gonçalves Neto (1997) no campo: a implantação de uma tecnificação, industrialização, modernização no meio rural via tecnologias modernas fortemente subsidiadas sem, necessariamente, rearticular as relações de trabalho. Tal modernização se mostra *conservadora* uma vez que tende a favorecer os médios e grandes produtores, não porque o projeto do Estado não previsse o apoio aos pequenos produtores rurais, mas no desenrolar do processo as políticas públicas para o setor tenderam a se concentrar nas mãos de grandes e médio produtores.

Outra questão que se impõe é como a ação deste Estado Planejador interferiu na dinâmica espacial de alocação da mão de obra. Vainer (1986), destaca que falar de migração é falar não apenas de população que se desloca no espaço, mas principalmente falar em trabalhadores que se deslocam, ou da forma como a massa de trabalhadores está distribuída no espaço. O foco do autor, e que nós aqui também buscamos, é compreender como o Estado agiu na constituição de uma política migratória. A pergunta é como o Ministério do Interior (MINTER) atuou, a partir de 1967, no sentido de ocupação do território e migrações internas.

Os governos militares não atuaram no sentido de planejar, também, o deslocamento da massa trabalhadora, no sentido de "orientar" a rota migratória. Como observa Pessoa (2009) a experiência mais fundamental do trabalhador rural brasileiro é a itinerância. Esse trabalho rural itinerante se desloca de sua cidade, região, estado, para vender em outro lugar (este "outro lugar" geralmente é fruto da ação do Estado no sentido de "indicar" para onde esse trabalhador deve ir) sua força de trabalho. A pergunta é: quais os motivos geram tal mobilidade?

Para Pessoa (2009) são três os principais motivos que influenciam o deslocamento, primeiro os desequilíbrios inter-regionais no que concerne à oferta de trabalho, segundo a

diferença com relação ao valor pago pela mão de obra, bem como a sazonalidade do plantio-colheita e, por fim, a ação de aliciadores que vendem lotações e mais lotações de trabalhadores. Assim, o trabalhador rural brasileiro, sobretudo da agricultura, está em constante movimento, migração. Não obstante, esta prática, que para Pessoa (2009), se tornou um *habitus itinerante*, é também fruto do marca histórico que dificulta o acesso à terra para esse grupo social.

*Mas essa itinerância não é uma limitação do trabalhador ou mera fuga de depressões econômicas circunstanciais. Ela é engendrada, construída no próprio processo histórico e apropriação da terra, da força de trabalho e dos excedentes da produção agrícola familiar (PESSOA, 2009:175).*

O Estado também se posiciona frente a este dado, ou a esta característica do *habitus itinerante* do trabalho rural brasileiro, tanto no sentido de promover e direcionar o deslocamento destes no espaço nacional, quanto no sentido de dar resposta aos sujeitos sociais de atuam no processo. O Estado age efetivamente na promoção de uma política migratória,

*constitui política migratória toda política que, de forma explícita e direta, gera avaliações, objetivos e práticas relativas à contenção, geração, estímulo, direcionamento, ordenamento e acompanhamento de deslocamentos espaciais de trabalhadores. (VAINER, 1986:13)*

Logo, a forma como o Estado diagnostica o problema migratório será a forma que definirá sua política migratória. Devemos entender, como observa Vainer (1986:24), que "é o capitalismo e não o Estado, que vem transformando, de forma cada vez mais extensa, os trabalhadores em volantes, migrantes, hostes errantes, populações sem eira nem beira, magotes de gente disponível para qualquer arregimentação".

Interessante que Vainer (1986), ao analisar a ação do Minter, observa que tanto a questão da migração quanto do migrante em si são vistos como um problemas de planejamento, e para sanar, organizar, o problema faz-se necessário ações programadas, uma intervenção política planejada. Para tanto foram estabelecidos dois subprogramas: o Sistema de Informação sobre Migrações (SIMI) e o Serviço de Apoio aos Migrantes (SAMI). De modo geral, o objetivo do SIMI era, com uma visão totalizadora do território nacional nos anos 70 e 80, a coleta e análise de informações para então tomar decisões quanto à política migratória.

*Não se poderia, apesar de tudo, desprezar a experiência recolhida em termos de monitoramento de movimentos migratórios. Em situações específicas, as informações do SIMI permitiram um acompanhamento quase corpo a corpo dos migrantes em fluxo, como no Posto de Vilhena, porta de entrada de Rondônia. (VAINER, 1986:27).*

O SAMI, por sua vez tinha o objetivo de prestar assistência ao migrante, sobretudo em áreas urbanas de passagem e atração. Para Vainer (1986:28-29), o "SAMI mostrou a velha tradição brasileira iniciada há mais de 100 anos com as Hospedarias no Rio de Janeiro, não pode ser desprezada enquanto forma, eventual, de controle e ordenamento da circulação do trabalho em mercado restritos."

A migração, ou mais especificamente a política migratória, está diretamente relacionada à questão regional, Vainer e Araújo (1992:23) afirmam que a questão regional está relacionada à "instauração e manutenção de instrumentos, instituições e modelos específicos de administração e intervenção territorial a partir do governo central". Um exemplo que apresentamos aqui é com relação à migração para a Rondônia. Neste trabalho utilizamos o termo Rondônia para discutir e exemplificar, mesmo que de maneira breve, a relação entre a questão agrária e a política migratória governamental. Não obstante é fundamental situarmos historicamente cada momento deste território que nos interessa aqui, desde sua criação, em 1943, até a constituição do atual Estado de Rondônia em 1981, ainda no período militar.

Pelo decreto-lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943<sup>†</sup>, são criados os Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguazu, pelo então presidente Getúlio Vargas. Interessa-nos o Território Federal do Guaporé, que corresponde à região do Estado de Rondônia. Em, 1956, o então presidente Juscelino Kubitschek, pela lei nº 2.731, estabelece a mudança da nomenclatura de Território Federal do Guaporé, para Território Federal de Rondônia. Já em fins da ditadura, no governo Figueiredo é criado, pela lei complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, o Estado de Rondônia.

O Território Federal de Rondônia é inserido, no período militar, na região Centro-Oeste junto com Mato Grosso e Goiás. Tal ação é decisão do planejamento estatal que visava intervir na região por meio da Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (Sudeco). "A área de atuação da Sudeco compreende os estados de Goiás e Mato Grosso e o Território Federal de Rondônia. ( BRASIL, Lei nº 5.457, de 1968, §1). Criada em 1967, interessante que no mesmo decreto de criação da SUDECO é extinta a Fundação Brasil Central, e transfere-se, para a SUDECO "o respectivo acervo patrimonial, recursos orçamentários e extra-orçamentários, bem como serviços" (BRASIL. Lei nº 5.365, 1967, art. 11).

---

<sup>†</sup> O decreto está disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del5812.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del5812.htm)> Acessado em agosto/2015.



Cabe aqui destacar como Perdigão e Bassegio (1992), ao analisar a trajetória da ilusão do migrante que ia para a região da Amazônia Legal, mais especificamente Rondônia, como a questão da migração está diretamente ligada à questão fundiária e ambas são fruto da ação direta do Estado na dinâmica do planejamento. Perdigão e Bassegio (1992), observam que desde o final do século XIX, havia a necessidade do aumento da produção da borracha, assim a forma mais "adequada" foi o estímulo à migração, com a expectativa, para o migrante, de emprego e subsídio para o deslocamento até lá. Porém fato é que muito ficaram atrelados à uma dívida impagável, o denominado barracão, uma clara escravidão por dívida. Eram pequenos contra pequeno, indígenas contra migrantes (sobretudo nordestinos).

Um exemplo que citamos aqui, dentre tantos pelos quais o território de Rondônia foi palco, foi o caso dos soldados da borracha. Os seringais da região amazônica recrudesceram por conta da Segunda Guerra Mundial. A borracha da região asiática estava sob o controle dos japoneses, inimigos. Para estes seringais foi criado o soldado da borracha. A propaganda, com seleção, tipo ideal de trabalhar, e promessas as mais diversas, era encabeçada e direcionada pela Comissão de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (CAETA). Assim, cerca de 56 mil jovens, principalmente nordestinos, segundo Perdigão e Bassegio (1992), foram arregimentados no Batalhão da Borracha.

Fato é que, com o final da guerra e a queda vertiginosa da demanda da borracha amazônica, visto que a produção asiática fora retomada, estes soldados foram literalmente abandonados, esquecidos, deixados à sorte. Milhares haviam morrido de malária, desnutridos, em condições de vida abaixo do mínimo necessário. Perdigão e Bassegio (1992), afirmam que muitos desses soldados, já no governo militar, solicitaram terras para o INCRA, porém a grande maioria morre sem desfrutar dessa honraria.

Perdigão e Bassegio (1992:165), destacam que a migração e a questão agrária estão diretamente ligadas, " a raiz central do fenômeno migratório no Brasil reside na questão agrária". De fato a concentração fundiária no Brasil remonta aos tempos coloniais. Os governos militares, objetivaram modernizar, capitalizar a agricultura, porém a estrutura fundiária permaneceu isenta de modificações. Como destaca Gonçalves Neto (1997), a modernização conservadora, promoveu e estimulou o crescimento da grande empresa agropecuária, em detrimento da massa de trabalhadores (muitos migrantes). O modelo de planejamento adotado pelo Estado Autoritário impedia a reforma agrária, e mais agravante, afeta os pequenos produtores, arrendatários, ocupantes.

Logo, devemos compreender que a migração, mais que um fenômeno espontâneo é fruto da interferência direta do Estado, sobretudo no caso brasileiro. Apesar de ser um direito,

ir e vir torna-se, para o trabalhador rural brasileiro, em seu *habitus itinerante*, uma decisão forçada, daí falar em migração dirigida. Tal direcionamento é fruto, nos anos dos governos militares, da ação de um Estado Planejador que entende o território em sua totalidade, e edita planos, programas, ações estratégicas a fim de garantir o controle tanto do espaço quanto das pessoas que lhes são subordinadas. Agravando assim, o acesso à terra de modo isonômico, e direcionando a mão de obra para atender à demanda que é estipulada pelo capitalismo.

### Referência Bibliográfica

ALVES, Denysard O. Alves e SAYAD, João. O Plano Estratégico de Desenvolvimento. 1968-1970. In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1997, p. 91-109.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e Agricultura no Brasil**: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980. São Paulo: HUCITEC, 1997.

LAFER, Betty Mindlin. O conceito de planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1997, p. 9-28.

MARONE, Celso L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1997, p. 69-89.

PERDIGÃO, Francinete e BESSAGIO, Luiz. **Migrantes Amazônicos**: Rondônia a trajetória da ilusão. São Paulo: Loyola, 1992.

PESSOA, Jadir de Moraes. A colônia agrícola nacional de Goiás no aprendizado da itinerância. In: NEVES, Delma Pessanha (Org.) **Processos de constituição e reprodução do campesinato no Brasil**. São Paulo: Unesp; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009, p.175-192.

VAINER, Carlos B. e ARAÚJO, Frederico Guilherme B. **Grandes Projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

VAINER, Carlos B. "**Da mobilização para o trabalho à política social - uma reflexão acerca da evolução das políticas de localização da população**" Cadernos PUR/UFRJ, Rio de Janeiro, ano.III, n.1, jan./abr., 1989, p. 9-28.

\_\_\_\_\_. "**Política migratória recente no Brasil: notas para uma avaliação**." Cadernos PUR/UFRJ, Rio de Janeiro, ano.I, n.1, jan./abr., 1986, p. 6-42.