

A dinâmica populacional e a agenda de população e desenvolvimento sustentável

Suzana Cavenaghi¹

As transformações demográficas do século XX

As gerações atuais da América Latina e do Caribe são testemunhas das mudanças mais fenomenais na dinâmica da população nas últimas sete décadas – cada país com suas próprias transformações demográficas. Segundo dados da Divisão de População das Nações Unidas, a mortalidade infantil na região passou de 126 óbitos por mil nascidos vivos, no quinquênio 1950-55, para 18 por mil, no quinquênio 2010-15. Acompanhando de perto, e muito devido a esta queda, a esperança de vida ao nascer na região aumentou de 51,4 para 74,7 anos, no mesmo período. Também seguindo esta queda, a média de filhos por mulher reduziu-se de maneira impressionante, com a taxa de fecundidade total da região declinando da média de 5,9 filhos por mulher de 1950-55, para 2,2 filhos na primeira metade da década atual (UNITED NATIONS, 2013).

Por outro lado, a imigração internacional, que até então tinha contribuído para povoar o continente, deixou de representar um componente importante do crescimento demográfico. Inclusive, o caminho mais intenso passou a ser o inverso, visto que europeus não buscavam mais as Américas na mesma intensidade de fluxo que os latino-americanos passaram a procurar melhores condições de vida na Europa e na América do Norte (CANALES, 2009). Os dados de migração são mais imprecisos, mas, de acordo com as estimativas das Nações Unidas, a América Latina e o Caribe passaram de um saldo migratório líquido positivo de 20 mil pessoas no período 1950-55, para um saldo negativo estimado de 5,3 milhões de pessoas para o quinquênio 2010-2015 (UNITED NATIONS, 2013).

Estas mudanças fulcrais nas componentes demográficas, que em situações normais não acontecerão novamente em um período tão curto da história, são responsáveis pelas transformações mais profundas na estrutura etária da população nos países da região. Além do aumento no volume de pessoas em cada faixa etária, a região passou por um crescimento relativo impressionante da população jovem e já começou a mostrar o aumento relativo – e que será igualmente impressionante – da população idosa (TURRA; QUEIROZ, 2009). Assim, em 70 anos, passamos de um rejuvenescimento da população sem precedentes para um envelhecimento populacional que, também, não tem precedentes na história.

¹ Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence) do IBGE, Brasil, suzana.cavenaghi@ibge.gov.br.

Vale ainda lembrar que os deslocamentos populacionais internos, mais especificamente a migração de áreas rurais para urbanas, também mudou a paisagem da região de forma marcante. A porcentagem de população vivendo em áreas denominadas de urbanas aumentou de 41,4% para 78,8%, entre o início da década de 1950 e 2010 (UNITED NATIONS, 2012). Um crescimento urbano que, além de muito intenso e em curto período de tempo, foi concentrado nas grandes cidades e seus entornos, conhecidas como as grandes metrópoles (e megalópoles) da região (CUNHA; RODRÍGUEZ-VIGNOLI, 2009). Assim, a América Latina passou de uma população de cerca de 168 milhões, em 1950, para quase 600 milhões, em 2010, sendo que o Brasil contribuiu com aproximadamente 32% deste total. Somos uma região com imenso território e baixa densidade demográfica, mas com 470 milhões de pessoas morando em áreas urbanas.

É assim que, na segunda metade do século XX, os temas relativos à dinâmica populacional tornaram-se centrais e foram organizadas grandes conferências mundiais, visto que essas mudanças afetam todos no planeta e inclusive o próprio planeta. No entanto, na maioria dessas conferências, o foco da discussão girou em torno do crescimento populacional e não da dinâmica da população como um todo. De fato, este enorme crescimento populacional, devido ao descompasso entre a queda da mortalidade e da natalidade, é um tema importante a ser discutido, visto que uma “explosão populacional” realmente estava em curso, se entendemos esta como um aumento impressionante da população total e sua aglomeração nos grandes centros urbanos, em curto espaço de tempo. Assim, foram colocadas muitas pressões para se adotarem metas no sentido de reduzir o crescimento populacional, onde este ainda apresentava altas taxas de fecundidade, com taxas de mortalidade já reduzidas, principalmente nos países denominados “em desenvolvimento” e “menos desenvolvidos”.

Em 1994, a Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD), realizada no Cairo, mudou este foco do crescimento populacional, centrando-se em uma agenda baseada em direitos humanos, principalmente com políticas de população não coercitivas, e com o dever do Estado de prover meios e métodos para os casais e indivíduos terem seus filhos – quando e quantos quisessem. A agenda é ampla, mas sua implementação, apesar de incluir a dinâmica populacional e não somente o crescimento da população, acabou por priorizar a saúde sexual e reprodutiva.

Temas como mudanças na estrutura etária e suas implicações na vida econômica e social, desigualdades na juventude, urbanização, migração (interna e internacional), violência, entre outros, tiveram menor peso tanto no próprio Programa de Ação (PA) como na sua implementação ao longo desses quase 20 anos. Por outro lado, ainda que priorizada, a saúde sexual e reprodutiva apresenta lacunas enormes de acesso até os dias atuais em vários temas, como acesso à concepção e contracepção adequada à idade e ao curso de vida, prevenção de mortalidade materna, acesso a um pré-natal de qualidade, prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, entre outros. Também os direitos sexuais e direitos reprodutivos, deixados de fora do PA, são ainda um tabu nas agendas nacionais em muitos países latino-americanos.

Nos últimos 20 anos, o mundo, visto não somente pela perspectiva demográfica, mas também econômica, ambiental e política, mudou muito e continuará mudando nos próximos anos. Qualquer agenda de população e desenvolvimento que não leve em consideração que todos os aspectos da vida estão em constante mudança estará fadada a ficar desatualizada em pouco tempo.

Este texto busca, em primeiro lugar, chamar atenção para algumas características gerais sobre as mudanças nos contextos econômico, ambiental e demográfico, e ainda sobre alguns aspectos, principalmente políticos, que não evoluíram nesses últimos anos. Em segundo lugar, discute como a dinâmica demográfica, tão negligenciada nas políticas públicas, ainda que estivesse muito explícita na agenda do Cairo, tem efeitos combinados com a economia que acirram os desafios colocados para as políticas públicas. Finalmente, procura elencar, sem ser exaustivo, os temas pendentes e urgentes que não foram resolvidos durante a longa vida da agenda do Cairo, deixados de lado por interesses e posições ideológicas, e os temas mais emergentes que, mesmo mencionados na agenda, não tiveram a devida importância na implementação.

O contexto latino-americano e brasileiro na época da CIPD de 1994 e atualmente

O contexto econômico na região mudou muito desde o momento da realização da Conferência do Cairo. No início dos anos 1990, a América Latina e o Brasil ainda viviam as consequências da chamada “década perdida”, quando houve baixo crescimento econômico, descontrole da inflação, redução da renda *per capita* e aumento da exclusão social. Em 1980, havia 18,6% de indigentes e 40,5% de pobres na população da América Latina, proporções que aumentaram, respectivamente, para 22,6% e 48,4%, em 1990 (CEPAL, 2013a).

No início do novo século, especialmente no quinquênio 2004-2008, ocorreu uma retomada do crescimento econômico devido a uma conjugação de fatores favoráveis, tanto no âmbito externo (aumento do preço das *commodities*, baixas taxas de juros, afluxo de capitais produtivos, etc.) quanto no interno (controle da inflação, elevação do gasto social, redução do desemprego, etc.). A porcentagem de pessoas na indigência caiu pela metade em relação a 1990, atingindo 11,5% em 2013, ano em que a proporção de pessoas na pobreza ficou em 27,9%, o menor nível da história (CEPAL, 2013a).

A crise econômica de 2009, que teve início com a quebra do banco norte-americano Lehman Brothers, afetou os países latino-americanos, mas não chegou a aumentar as taxas de pobreza e o ano de 2010 foi marcado pela retomada do crescimento. A região estava caminhando para cumprir a meta número 1 dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) que estabelecia reduzir a pobreza extrema pela metade entre 1990 e 2015. Segundo Alves, Cavenaghi e Martine (2013), houve redução não apenas das desigualdades de renda, mas também daquelas de gênero, sendo que as mulheres da América Latina já superaram os homens em termos de anos médios de

estudo (meta 3 dos ODMs). Entretanto, os dados de 2013 e as estimativas para 2014 apontam para um agravamento da situação econômica e social na região.

O contexto ambiental também mudou de maneira importante desde o acordo da CIPD em 1994. Na época dessa conferência, os resultados das discussões e o acordo da Agenda 21 sobre o meio ambiente, que tinha sido acordada na Conferência do Rio-92, ainda eram muito incipientes. As discussões sobre a necessidade de preservação do meio ambiente e as mudanças nos debates sobre a dinâmica populacional não encontraram consensos e houve duas conferências realizadas de formas totalmente independentes, a Rio-92 e Cairo-94.

No entanto, os poucos dados e evidências sobre as mudanças ambientais que existiam há quase 20 anos não existem mais e isto mudou o cenário ambiental atual. As mudanças climáticas extremas, o aquecimento global e a perda de biodiversidade e biocapacidade já não podem ser negados ou negligenciados como no passado.

A CIPD de 1994 colocou o foco em uma agenda de direitos, o que é comemorado por todos e com excelentes motivos. No entanto, a agenda está totalmente centrada nos direitos humanos, como se estes pudessem existir sem o respeito aos direitos dos demais seres vivos e direitos da natureza. Um dos princípios da agenda de população coloca o enfoque no desenvolvimento econômico sustentado em um contexto de desenvolvimento sustentável, o qual, por sua vez, colocado em outro princípio, deveria ser tomado como base para assegurar o bem-estar humano. Outra vez, um desenvolvimento sustentável em que o ser humano é o foco.

De fato, a integração entre a agenda de população e desenvolvimento e a de meio ambiente é fundamental. Para isto, um primeiro reconhecimento deve ser de que um desenvolvimento econômico sustentado *ad infinitum* não é viável em um planeta finito. Igualmente, no contexto atual, de grandes diversidades e desigualdades sociais, culturais e econômicas, seria muito ambicioso exigir dos Estados um crescimento econômico sustentado com garantias de um desenvolvimento sustentável que, além de assegurar diminuição da pobreza e melhor distribuição de renda, seja um desenvolvimento social e ambiental sustentável.

Do ponto de vista demográfico, as transformações foram extraordinárias no século passado, como visto no início deste texto. Assim, no momento da conferência, em 1994, já conhecíamos as grandes tendências que vinham sendo observadas na América Latina, mas, devido ainda à inércia demográfica, se vivia um momento de alto crescimento populacional e elevados diferenciais socioeconômicos e regionais em vários indicadores demográficos, não somente entre os países da região, mas internamente a eles, principalmente naqueles grandes e desiguais como Brasil, México e Colômbia.

Neste novo século, aproximando-se os 20 anos da conferência, a situação demográfica da América Latina apresenta um cenário distinto e com nuances importantes a serem observadas. A taxa de fecundidade se aproxima do nível de reposição em nível regional e muitos países já apresentam fecundidade abaixo desse nível, mas o que

ocorre no início do período reprodutivo, em idades muito jovens. A população de jovens, apesar de ainda muito grande, começa seu momento de descenso, inclusive em valores absolutos, em países de grande volume populacional. O envelhecimento populacional se mostra acentuado e chegando a uma velocidade que deixa dúvidas sobre a capacidade da região de organizar seus sistemas previdenciários e de pensões, assim como serviços de atenção à saúde. A migração internacional registra novos fluxos importantes e alguns países passam a atrair imigrantes, assim como fluxos de migrantes de retorno tornam-se visíveis (KOOLHAAS, 2012; FERNANDES; SILVA, 2013).

Como afirma May (2012, p. 237) “The world today is demographically more fragmented than ever.” De fato, não é somente demograficamente que o mundo está mais fragmentado; em todos os setores a fragmentação, a setorialização e a especialização são cada vez mais presentes. O mundo pós-2014, quando esta agenda deveria ser encerrada para dar lugar a outra, ainda terá que lidar com os mesmos problemas do passado e dar espaços e garantias para que os novos problemas possam ser tratados de maneira adequada.

Se durante o período de vigência da agenda do Cairo ocorreram várias mudanças, algumas questões permaneceram as mesmas de 20 anos atrás e outras ainda pioraram. Com relação aos aspectos socioeconômicos, as enormes desigualdades continuam a existir e a América Latina, apesar de não ser a região mais pobre, detém as maiores desigualdades. Apesar do crescimento econômico do período e do certo desenvolvimento social, o fosso existente entre os mais pobres e os mais ricos e entre os mais e os menos escolarizados é causa de diferenciais em quase todos os indicadores demográficos, sociais e econômicos.

Também no contexto político, a despeito de vários países da região terem iniciado seus regimes democráticos, a institucionalidade política era e continua muito fraca. De fato, a região avançou muito em termos de reformas legislativas, com leis mais justas e fartas; no entanto, é consenso que sua implementação e posterior aplicação são muito baixas, gerando uma distância muito grande entre a institucionalização das leis e normas e sua prática para a população em geral. Ainda com relação à dimensão política e, em parte, ao resultado da baixa aplicação das leis, continua existindo na região um mau aproveitamento dos recursos públicos com muitos abusos por parte dos governantes e gestores públicos, principalmente um alto grau de corrupção com os bens públicos em todos os níveis de governo (CEPAL, 2013c).

O caso emblemático do Brasil

Com as transformações demográficas ocorridas, principalmente na segunda metade do século XX, a situação demográfica no Brasil ainda apresenta especificidades que não seriam esperadas de um país que tenha passado por mudanças tão profundas. A taxa de crescimento da população reduziu-se e, segundo as projeções, passará a ser negativa, diminuindo o volume populacional já a partir de meados de 2030 (UNITED NATIONS, 2013). O nível de fecundidade alcançou o nível de reposição em meados de

2005 e continua em declínio desde então, chegando ao redor de 1,8 filho por mulher em 2010. No entanto, esta queda da fecundidade se deu em um cenário de relativamente baixo desenvolvimento e muita desigualdade social. Assim, o diferencial econômico e social da taxa de fecundidade ainda é expressivo, visto que as mulheres em domicílios com até meio salário mínimo *per capita* têm fecundidade de 3,3 filhos em média e aquelas em domicílios com cinco ou mais salários mínimos têm 1 filho em média (CAVENAGHI, 2013a). Mais emblemático ainda, mesmo com nível tão baixo, é o fato de a fecundidade se concentrar antes dos 30 anos de idade, pois cerca de 69% dos nascimentos, em 2010, ocorrem para mulheres com menos de 30 anos.

A alta fecundidade em idades jovens é ainda mais emblemática quando se observa o grupo de mulheres de 15 a 19 anos. A fecundidade nesta faixa etária está em níveis comparáveis somente àqueles registrados em países cuja fecundidade total é o dobro da verificada no Brasil (RODRIGUEZ-VIGNOLI; CAVENAGHI, 2014). Em 2010, ocorriam ao redor de 70 nascimentos por mil mulheres de 15 a 19 anos, taxa semelhante à observada no país há mais de 30 anos, ainda que durante este período a taxa tenha aumentado e atualmente apresenta tendência de queda (CAVENAGHI, 2013b). Este comportamento reprodutivo afeta sobremaneira a vida dos e das jovens, que têm a educação truncada (independente da ordem da causalidade entre fecundidade e saída da escola) e dificuldades de entrada no mercado de trabalho decente. Esta fecundidade, em grande parte dos casos, é resultado de uma gravidez não planejada, por não ser o tempo adequado ou por não querer mais ter filhos, como declarado pelas mulheres em pesquisas de demografia e saúde. Por exemplo, os dados de 2006 mostraram que as mães de 28% das crianças nascidas vivas entre 2001 e 2006 declararam que “não queriam naquele momento” e de 18% informaram que “não queriam mais ter filhos”. Isto significa que, neste período, houve 46% de “falha contraceptiva” (por mau uso ou por falta de uso de contracepção) com relação aos nascimentos, valendo lembrar que, neste valor, não foram contabilizadas as gravidezes que terminaram em aborto (BERQUÓ; LIMA, 2009).

Quanto à mortalidade infantil, o Brasil apresenta níveis já bastante baixos para países com índices de pobreza e desigualdade equivalentes, a qual se concentra no período neonatal (70% da mortalidade ocorre no primeiro mês de vida e, desta, 75% se concentram na primeira semana). Portanto, o país alcançará a meta dos ODMs com relação ao coeficiente de mortalidade infantil. No entanto, a desigualdade regional ainda é enorme (as regiões menos desenvolvidas apresentam o dobro da mortalidade infantil daquelas mais desenvolvidas) e os registros civis ainda não são adequados em todo o país. Por outro lado, a mortalidade por causas externas, tanto de acidentes de trânsito quanto homicídios entre homens jovens, é um problema de saúde pública grave (BACCHIERI; BARROS, 2011; ALVES; CAVENAGHI; MARTINE, 2013; WAISELFISZ, 2013). A mortalidade materna, ainda que ocorra em níveis bem menores do que a por causas externas, ainda é muito alta se comparada com outros países onde a quase totalidade dos nascimentos ocorre em hospitais, refletindo, desta forma, a baixa qualidade dos serviços de atenção ao parto e puerpério (LAURENTI; JORGE; GOTLIEB, 2008; CORTEZ-ESCALANTE, 2013).

Com relação à migração, ainda existe muita deficiência na mensuração, mas, conforme as projeções populacionais do IBGE (2013), estaria ocorrendo uma mudança, com inversão no fluxo (o país passa a atrair migrantes). Esta reversão seria explicada, entre outros motivos, pelas crises econômicas em países desenvolvidos, que passam a atrair menos os emigrantes brasileiros. Por outro lado, o Brasil passa a ser destino de vários países, principalmente da América Latina.

Por que existem estas situações demográficas, aparentemente contraditórias no país, principalmente com relação ao comportamento da fecundidade? Algumas respostas rápidas a esta pergunta estão no fato de que o declínio da fecundidade no Brasil ocorreu de forma acelerada e com efeitos não antecipados porque a população mais pobre ainda não tem acesso integral à saúde sexual e reprodutiva e direitos assegurados, com serviços de qualidade. Igualmente, a regulação (voluntária) da fecundidade e a limitação do tamanho das famílias, mesmo com a nova lógica do sistema socioeconômico, continuaram sob a responsabilidade das mulheres. Adicionalmente, a sociedade e o Estado não forneceram os meios adequados e necessários para que a autodeterminação reprodutiva, que permite uma vida com prática sexual livre, agradável e sem transmissão de doenças sexualmente transmissíveis, fosse exercida por grande parte das mulheres e dos homens. As mulheres tiveram que buscar formas de regular sua fecundidade, via compra de contraceptivos sem prescrição em farmácias, uso de esterilização feminina e, ainda que mal mensurado, recorrendo ao aborto inseguro em muitos casos.

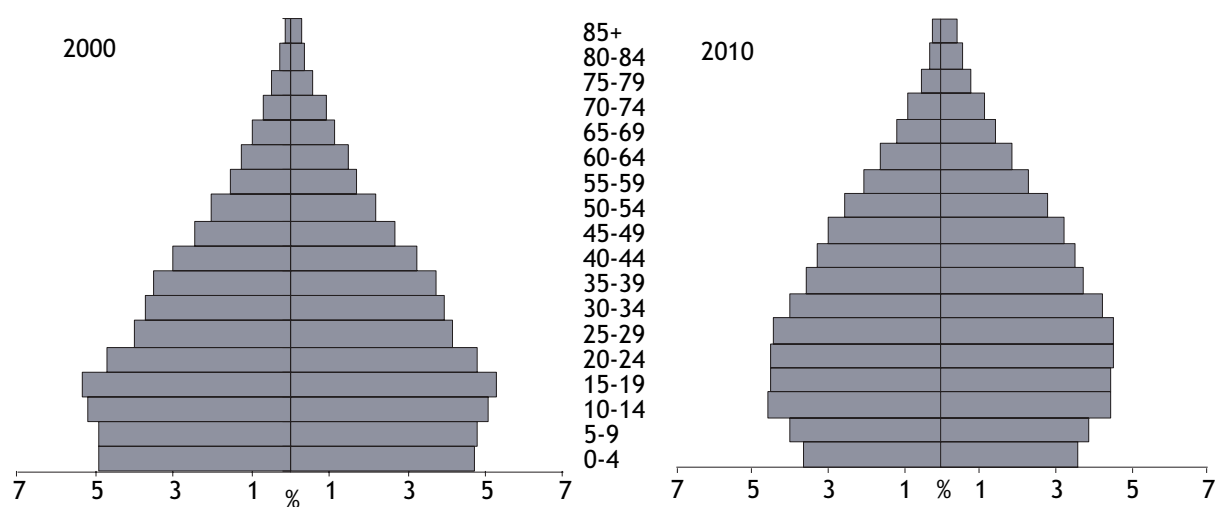
A desigualdade econômica, o acesso desigual à saúde sexual e reprodutiva e a importação de tecnologias dos países desenvolvidos (principalmente na área de saúde), entre outros fatores, geraram uma dinâmica demográfica muito peculiar na América Latina. A região convive com regimes demográficos diferenciados socialmente. De fato, entender a dinâmica demográfica pode não ser tarefa fácil para um leigo, às vezes também não entendida pelos próprios estudiosos, que se veem obscurecidos por posições ideológicas. Uma maneira muito simples de observar o reflexo direto da dinâmica populacional em contexto socioeconômico adverso é por meio da distribuição etária da população, resultado ulterior das componentes demográficas. Na seção seguinte apresentam-se as distribuições etárias da população brasileira para ilustrar, de maneira bastante intuitiva, o resultado das mudanças demográficas e o contexto econômico.

Pirâmides populacionais por rendimento, Brasil, 2000 e 2010

O Brasil está em fase avançada da transição demográfica e as mudanças na estrutura etária da população colocam grandes oportunidades e desafios para as políticas públicas, que devem ser avaliadas à luz do contexto social, mas principalmente considerando o cenário econômico. O momento populacional conhecido como dividendo demográfico, em que a população em idade de participação no mercado de trabalho é muito maior do que aquela em idade não ativa (jovens e idosos), depende de uma economia sadia e com geração de empregos decentes para realmente ter efeito benéfico no desenvolvimento econômico e social.

A mudança na estrutura etária brasileira pode ser observada no Gráfico 1, que apresenta as pirâmides populacionais em 2000 e 2010. Os dados mostram que a estrutura etária está mudando rapidamente e, se o comportamento das variáveis demográficas continuarem como indicam as tendências atuais, passaremos de uma forma piramidal de base larga, com muitas crianças e jovens, para uma pirâmide invertida, com número maior de adultos e idosos. Em 2010, o Brasil encontra-se no estágio em que a proporção de adultos em idade ativa ainda é maior do que a de jovens e idosos. Se medidos como convencionalmente,² pela razão de dependência demográfica, em 2010 havia 46 jovens e idosos para cada 100 adultos. Como mencionado, uma das características fundamentais da América Latina e do Brasil é o diferencial em quase todos os indicadores demográficos por condição socioeconômica; assim, não seria surpresa pensar que esta pirâmide e a razão de dependência demográfica representam somente a média da população e que as estruturas etárias, resultantes de diferentes dinâmicas demográficas, sejam muito diferenciadas para segmentos distintos da população.

Gráfico 1
Pirâmides populacionais
Brasil – 2000-2010



Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 2000 e 2010.

A sequência de pirâmides apresentada no Gráfico 2 mostra dois momentos (2000 e 2010) em que a dinâmica demográfica e a econômica geram situações totalmente distintas para pessoas em três segmentos econômicos, agrupados pelo rendimento médio domiciliar *per capita*: os mais pobres (de zero a 0,5 salário mínimo); o grupo intermediário (mais de 0,5 a 1 salário mínimo); e os mais abastados (mais de 1 salário

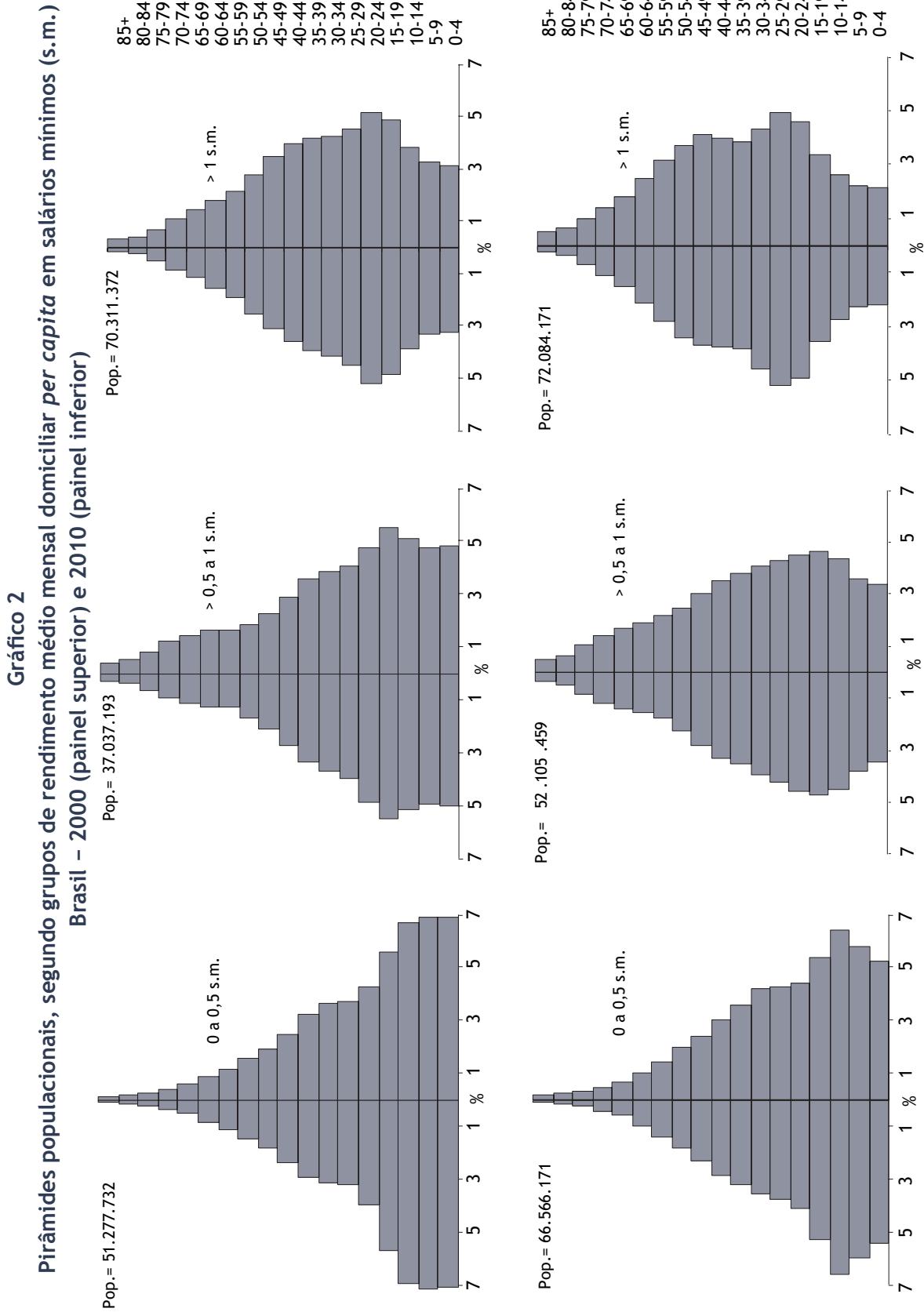
² Com o aumento da esperança de vida e a permanência em atividade econômica por mais tempo, a razão de dependência demográfica pode já não refletir a inatividade econômica a partir dos 65 anos de idade. Por outro lado, com o aumento da educação e o maior tempo de espera para a entrada no mercado de trabalho, o limite inferior de 15 anos tampouco reflete a entrada em atividade econômica. No entanto, por motivo de comparações internacionais, onde a idade média de entrada e de saída do mercado de trabalho varia de maneira significativa, este indicador ainda tem sua utilidade.

mínimo).³ Junto às pirâmides por grupo econômico, é apresentado o total da população referente a cada situação. O menor grupo é aquele que representa a população em situação econômica intermediária e, de fato, parece refletir a forma da pirâmide para a média nacional. Nos extremos é onde se observa como a dinâmica demográfica, aliada à economia (e como reflexo desta), gerou distribuições populacionais totalmente distintas. Entre os mais pobres, a pirâmide de 2010 ainda possui uma base bastante larga, com população muito jovem, mas já mostrando estreitamento da base se comparada a 2000, reflexo da queda da fecundidade mesmo entre a população mais pobre. No outro extremo, o segmento com mais de 1 salário mínimo domiciliar médio mensal *per capita* apresenta uma base bastante estreita, indicando a inversão da pirâmide.

Em graus distintos, todas estas formas piramidais ainda resultam em razões de dependência demográfica favoráveis ao crescimento econômico, com população em idade de trabalhar superior àquela não ativa. Para 2010, o grupo populacional de maior rendimento está em pleno estágio do dividendo demográfico, com razão de dependência de 31 jovens e idosos por 100 adultos, pois existem poucas crianças e os idosos ainda não são tão numerosos, mas a velocidade de mudança será muito rápida, com a entrada destes poucos jovens em idade ativa. Entre o grupo mais pobre, o dividendo demográfico ainda está por vir, visto que a razão de dependência, entre 2000 e 2010, passou de 80 para 64 por 100 adultos, devendo diminuir muito ainda nos próximos anos.

Ambas as formas da pirâmide apresentam sérias questões que devem ser consideradas nas políticas públicas. De fato, estas configurações demográficas colocam desafios enormes para as políticas econômicas, mas também trazem vantagens comparativas. No caso da população mais pobre, deve ser considerada a vantagem do dividendo demográfico e aproveitado o momento para melhorar os níveis educacionais desta população, também gerando empregos de qualidade para que os jovens possam se manter ao chegarem às idades mais avançadas. Ao mesmo tempo, já para contemplar as mudanças na estrutura etária do outro extremo populacional, são urgentes mudanças das políticas previdenciárias e de assistência social. Ainda, de maneira não coercitiva, é preciso pensar em políticas populacionais que evitem o esvaziamento de crianças e jovens entre as populações mais abastadas e possibilitem acesso integral à saúde sexual e reprodutiva para as mais pobres. Sabemos que as mulheres mais escolarizadas e que participam do mercado de trabalho mais competitivo são as que menos exercem a maternidade, muitas vezes por falta de políticas de conciliação de trabalho e reprodução, sendo que, por constrangimentos sociais e culturais, não conseguem ter os filhos “desejados”. Por outro lado, ainda existem muitas mulheres que, por falta de acesso adequado à contracepção, ainda têm mais nascimentos do que os desejados e, muitas vezes, os têm em momentos não planejados.

³ Todos estes grupos são ainda muito heterogêneos internamente, visto que o Brasil apresenta uma das maiores desigualdades socioeconômicas mundiais e, portanto, os recortes apresentados têm o propósito de mostrar que, mesmo assim, a heterogeneidade intergrupos é enorme.



Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Ainda vale notar que, em 2010, 38% da população brasileira (mais de 72 milhões de pessoas) encontra-se na melhor situação econômica, em pleno momento do dividendo demográfico, mas demandando políticas populacionais e reformas previdenciárias, entre outras, urgentes. Já outros 35% (mais de 66 milhões de pessoas) ainda estão em situação econômica bastante precária e muitos são jovens que demandam políticas educacionais e de emprego, mas que ainda podem se beneficiar do momento de razão de dependência demográfica favorável. Se as políticas públicas e a economia não avançarem, a estrutura etária da população pesará de forma muito negativa no desenvolvimento econômico e social no futuro próximo. Assim, as questões colocadas pela junção entre a demografia e a economia são de diferentes tipos e precisam ser resolvidas com políticas distintas.

O caso emblemático do Brasil e o de outros países da América Latina servem como exemplos de situações que outros países em desenvolvimento e com transformações demográficas profundas passarão. Ao passo que os países europeus tiveram sua transição demográfica lenta e apresentam envelhecimento lento e mais uniforme, os países em desenvolvimento terão que lidar com duas realidades distintas de uma só vez. O Brasil e outros países que o seguirão precisam desenhar e implementar políticas públicas e populacionais que considerem as necessidades de grupos populacionais distintos. Não somente para os países com envelhecimento populacional, como disse May (2012, p. 11), “population policies are more important and more relevant than ever”.

As lacunas e os temas para a nova agenda de população e desenvolvimento

Em uma leitura inicial do Programa de Ação da CIPD de 1994, verifica-se que os Estados-membros das Nações Unidas, a sociedade civil e outros atores de fato fizeram um trabalho extraordinário e deram um enorme passo no delineamento dos problemas em torno das questões populacionais e do desenvolvimento humano e colocaram um marco, fundamentado em direitos, para a solução desses problemas. A leitura com base na situação populacional e no nível de desenvolvimento social atual mostra como a agenda ainda continua vigente. Ainda, em uma leitura mais atenta, é possível observar que algumas lacunas precisam ser superadas. Uma delas é a falta de integração entre a agenda de população e desenvolvimento e a agenda ambiental, como mencionado anteriormente. A Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 teve sua agenda revista, ampliada e acordada em 2012 e, novamente, feita de maneira praticamente independente da discussão sobre população e desenvolvimento. A conferência de população não acontecerá em nível mundial, somente conferências regionais, mas esperamos que os princípios e ações sejam reafirmados como previsto pelos Estados em meados de 2014, em Assembleia Geral das Nações Unidas.

No processo de revisão e implementação do PA da CIPD na América Latina, o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e o Centro Latino Americano de Demografia (Celade) da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), juntamente com

os Estados-membros, selecionaram oito temas prioritários para a agenda pós-2014 (CEPAL, 2013c), que possuem intersecções entre eles, visto que alguns representam temáticas e outros recortes populacionais. Os temas apontados como prioritários foram:

- direitos, necessidades e demandas das crianças, adolescentes e jovens;
- envelhecimento populacional, proteção social e desafios econômicos;
- igualdade de gênero;
- lacunas no acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva;
- a migração internacional e a proteção dos direitos de todos os migrantes;
- desigualdade territorial, mobilidade espacial e vulnerabilidade ambiental;
- povos indígenas: pluriculturalidade e direitos;
- afro-descendentes: direitos e combate à discriminação racial.

Estes temas foram foco de discussão na Conferência Regional de População e Desenvolvimento da América Latina, realizada no Uruguai em agosto de 2013. A agenda acordada (CEPAL, 2013b), além de ampliar os temas, especificou e apontou para questões importantes a serem consideradas para os próximos anos, como, por exemplo, a menção explícita aos problemas do aborto inseguro e a ampliação dos direitos sexuais.

Outros temas importantes que precisam ter maior visibilidade na agenda pós-2014, discutidos anteriormente e que estão presentes na agenda latino-americana, são:

- promover a provisão de educação sexual integral;
- preconizar a diminuição da violência doméstica (mulheres e crianças, principalmente) e pública (jovens e jovens-adultos, homens principalmente);
- promover garantias do exercício livre da sexualidade e proteção contra gravidez não desejada e enfermidades sexualmente transmissíveis (incluir direitos sexuais e direitos reprodutivos como fundamentais para o exercício da cidadania);
- além de promover a diminuição das desigualdades de gênero já conhecidas, lidar com as desigualdades reversas (por exemplo, na educação, as consequências destas);
- promover ações e políticas públicas que facilitem a conciliação de trabalho e reprodução com equidade de gênero;
- eliminar as lacunas ainda importantes no acesso universal à contracepção e concepção (esta última, principalmente, para mulheres com idade mais avançada no ciclo reprodutivo);
- promover o planejamento para obter dados oportunos e de qualidade e indicadores adequados.

Com relação a este último ponto, sobre produção de dados oportunos e de qualidade, é possível afirmar que nele reside uma das grandes lacunas do PA da CIPD, visto que esta não criou mecanismos próprios para monitoramento das ações previstas no Programa. A falta de metas explícitas e definição de indicadores no PA acabou por relegar ao conjunto de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) o acompanhamento de

várias questões presentes no Programa. A devida implementação de qualquer agenda futura depende da definição de indicadores de acompanhamento e definição de responsabilidades para a coleta da informação demandada, juntamente com a previsão orçamentária necessária para esta atividade.

Obviamente cada país tem suas particularidades com relação às fontes de dados disponíveis e sua qualidade. No caso do Brasil, por exemplo, ainda existe grande carência em informações sobre migração internacional e, de fato, ainda não se dispõe das ferramentas ideais para medi-la. Adicionalmente, ainda não é conhecida a correta estrutura etária da mortalidade no país, principalmente em idades mais avançadas. Também com relação aos indicadores de mortalidade materna, existem somente aproximações e são necessárias melhorias nos registros administrativos, de hospitais fundamentalmente. As informações sobre necessidade insatisfeita no planejamento reprodutivo,⁴ além de mal medida (mede uso de contracepção no ano e não indica consistência no uso e o indicador não inclui necessidade de concepção), não têm temporalidade garantida. Não se conhece o número de gravidezes (e as terminadas em aborto induzido) – por exemplo, ao se referir à gravidez em jovens e adolescentes, os dados existentes são somente de nascimentos entre jovens e não de gravidezes. Faltam ainda indicadores consistentes sobre a qualidade no atendimento ao pré-natal e a assistência ao parto e puerpério.

Assim, o sucesso das atividades de revisão dos 20 anos de implementação da agenda de população e desenvolvimento, a renovação desta agenda e as diretrizes que serão colocadas como prioritárias para além de 2014 necessitam levar em conta que o contexto econômico, ambiental e populacional mudou bastante e continuará mudando. Quaisquer novos princípios, objetivos ou metas colocados na agenda de população e desenvolvimento após 2014 precisam estar vinculados com as agendas de meio ambiente e de direitos humanos, para não fragmentarmos ainda mais os temas que já estão totalmente fragmentados e, principalmente, para não se criarem competições de toda sorte, incluindo por recursos financeiros. Mesmo com relação à própria agenda de população e desenvolvimento, esta não deveria estar fragmentada entre dinâmica populacional e saúde e direitos sexuais e reprodutivos. Se estes temas não forem pensados, implementados e seguidos em conjunto, estaremos fadados a daqui a 20 anos termos que renovar novamente a agenda, pois muitos países não terão cumprido as metas colocadas em pauta.

Referências

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S.; MARTINE, G. Population and changes in Gender Inequalities in Latin America. In: XXVII IUSSP INTERNATIONAL POPULATION

⁴ Vale destacar que foi utilizado o termo planejamento reprodutivo porque “planejamento familiar” parece impróprio, já que não exclui os jovens que não procuram planejar suas famílias, mas simplesmente evitar gravidez indesejada. Além disso, o termo está carregado de uma conotação histórica negativa sobre controle coercitivo na regulação da fecundidade.

- CONFERENCE. **Anais...** Busan, Korea, 26-31 August 2013. Disponível em: <http://www.iussp.org/sites/default/files/event_call_for_papers/Paper_Genero%20e%20desenvolvimento_IUSSP_10ago013_0.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- BACCHIERI, G.; BARROS, A. J. D. Acidentes de trânsito no Brasil de 1998 a 2010: muitas mudanças e poucos resultados. **Rev. Saúde. Pública [online]**, v. 45, n. 5, p. 949-963, 2011. Epub Sep 16.
- BERQUÓ, E.; LIMA, L. P. Planejamento da fecundidade: gravidezes não-desejadas – PNDS 1996 e 2006. In: BRASIL. Ministério da Saúde. **Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 2006: dimensões do processo reprodutivo e da saúde da criança/Ministério da Saúde, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento**. Brasília: Ministério da Saúde, 2009, p. 135-149 (Série G. Estatística e Informação em Saúde).
- CANALES, A. I. Current view of international migration in Latin America. **Demographic transformations and inequalities in Latin America: historical trends and recent patterns**. Rio de Janeiro: Alap, 2009, p. 65-97 (Serie Investigaciones, n. 8).
- CAVENAGHI, S. **Fertility decline and public policies to address population rights: perspective from Latin America**. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2013a (Population Division, expert paper, n. 2013/5).
- _____. Acesso a la salud sexual y reproductiva y fecundidad de jóvenes en Brasil: desigualdades territoriales. **Notas de Población**, v. 96, p. 1-46, 2013b.
- CEPAL. **Panorama social de América Latina 2012**. Informes anuales LC/G.2557-P. Santiago: Cepal, 2013a.
- _____. **Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo**. Documentos de trabajo. Montevideu, 2013b. Disponível em: <http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/9/50709/2013-596-montevideo_consensus_pyd.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- _____. **Implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo América Latina y el Caribe – Examen del período 2009-2013 y lecciones aprendidas. Síntesis y balance**. LC/L.3640 (CRPD.1/3). Naciones Unidas, jul. 2013. Disponível em <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/50503/CRPDSintesis.pdf>>.
- CORTEZ-ESCALANTE, J. Mortalidade materna no Brasil. São Paulo: Comitê de Mortalidade Materna, Ministério da Saúde, 28 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.saude.sp.gov.br/resources/ccd/homepage/acesso-rapido/documentos-sobre-o-comite-de-mortalidade-materna/apresentacao_juancortez28maio2013.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2013.
- CUNHA, J. M. P.; RODRIGUEZ-VIGNOLI, J. Urban growth and mobility in Latin America. **Demographic transformations and inequalities in Latin America: historical trends and recent patterns**. Rio de Janeiro: Alap, 2009, p. 25-63 (Serie Investigaciones, n. 8).

- IBGE. **Projeções da população** – Brasil e Unidades da Federação. Rio de Janeiro, 2013 (Série Relatórios Metodológicos, v. 40). Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Projecao_da_Populacao/Projecao_da_Populacao_2013/srm40_projecao_da_populacao.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2014.
- KOOLHAAS, M. Migración de retorno en Uruguay: magnitud, perfil demográfico e inserción laboral (1996-2011). In: V CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN. Montevideo, 2012. Disponível em: <http://www.alapop.org/2009/index.php?option=com_content&view=article&id=1149&Itemid=561>. Acesso em: 27 jan. 2014.
- LAURENTI, R.; JORGE, M. H.; GOTLIEB, S. L. Mortes maternas e mortes por causas maternas. **Epidemiol. Serv. Saúde [online]**, v. 17, n. 4, p. 283-292, 2008. Disponível em: <http://scielo.iec.pa.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742008000400005&lng=pt&nrm=iso>.
- RODRIGUEZ-VIGNOLI, J.; CAVENAGHI, S. Adolescent and youth fertility and social inequality in Latin America and the Caribbean: what role has education played? **GENUS**, v. LXX, n. 1 [aceita para publicação].
- SILVA, R. V. da; FERNANDEZ, D. M. Migração Internacional de Retorno no Brasil: um novo desafio? In: XIV ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMERICA LATINA (EGAL). **Anais...** Peru, 2013. Disponível em: <http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra_Romerito-Duval.pdf>.
- TURRA, C.; QUEIROZ, B. Antes de que sea demasiado tarde: transición demográfica, mano de obra disponible y problemas de la seguridad social en el Brasil. **Notas de Población**, n. 86, Cepal, p. 141-165, 2009.
- UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs, Population Division **World population prospects: the 2012 revision. Special aggregates. DVD-ROM edition – Dataset in Excel and ASCII formats, 2013** (United Nations publication, ST/ESA/SER.A/335).
- _____. **World urbanization prospects: the 2011 revision. CD-ROM edition – Data in digital form, 2012** (POP/ DB/WUP/Rev.2011).
- WAISELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2013 – Homicídios e juventude no Brasil**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude, 2013.