ipea
Instituto de Planejamento Econômico e Social
IPLAN
Instituto de Planejamento

C N R H

DOCUMENTO DE TRABALHO

Nº 5

CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA: TENDÊNCIAS RECENTES

George Martine*
Líscio Camargo**

março de 1983

A reprodução deste texto contou com o apoio do PNUD através do Projeto BRA/82/024. A opinião dos autores não representa necessariamente a das instituições envolvidas.

C N R H

DOCUMENTO DE TRABALHO

Nº 5

CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA: TENDÊNCIAS RECENTES

George Martine*
Líscio Camargo**

março de 1983

* Projeto OIT/PNUD/CNRH
** CNRH

Colaboração de Sebastião F. Camargo, Selma M. Gabriel e Klécius F. Muniz na elaboração dos dados básicos. Agradecemos as críticas e sugestões dos colegas do CNRH.

O objetivo deste trabalho é resumir as principais tendências demográficas ocorridas durante as últimas décadas, com ênfase no período 1970-80. A recente publicação dos dados preliminares do Censo Demográfico de 1980, por si só, justificaria fazer um balanço dos padrões de crescimento e redistribuição da população. Entretanto, a revelação de novos padrões, com implicações fundamentais para a definição dos rumos da sociedade brasileira, torna esse exercício ainda mais oportuno. O trabalho se divide em duas partes substantivas - crescimento populacional e distribuição espacial da população - seguidas por uma breve reflexão sobre as implicações dos padrões encontrados para uma política de população.

Antes de entrar na matéria, a qualidade dos dados utilizados deve ser comentada. De fato, a discussão de tendências demográficas recentes tem que se apoiar fortemente nos dados do Censo de 80. Entretanto, os primeiros debates entre cientistas sociais a respeito deste já revelam uma preocupação generalizada com a qualidade das primeiras informações censitárias publicadas. Diversas incongruências nesses dados já foram detectadas: estas não inviabilizariam nossos esforços?

Não há dúvida de que os dados de 80, particularmente aqueles derivados da sub-amostra[1], ainda têm que ser utilizados com certo cuidado; acredita-se, porém, que seja possível analisar o crescimento e redistribuição da população com menos problemas do que outras áreas substantivas como, por exemplo, emprego e renda. Isto se deve a que os dados sobre crescimento e redistribuição são, em grande parte, extraídos da não-amostra, enquanto que os outros são baseados na sub-amostra, a qual apresenta um bias a favor de pequenos domicílios na coleta da amostra.[2] É verdade que a fecundidade e mortalidade são também calculadas com base nos dados da sub-amostra publicados nas Tabulações Avançadas e, portanto, acredi

No que se refere ao período mais recente, observa- se que o Brasil conseguiu ultrapassar a marca de 50 milhões de habitantes no Censo de 1950, ou seja, depois de quatro séculos e meio de existência. Para alcançar os 100 milhões, porém, bastaram mais 23 anos, devido aos altos níveis de crescimento populacional verificado entre 1950 e 1970. Em 1980, com uma população de 119 milhões, o Brasil situava-se em sexto lugar no ranking de população mundial (Tabela 2).

Tabela 2

Países mais Populosos, Circa 1980

PAÍSES	POPULAÇÃO (milhões)	V (em %)
China	977	1,67
Índia	673	2,12
União Soviética	267	0,93
Estados Unidos	227	0,87
Indonésia	146	2,61
Brasil	119	2,49
Japão	117	1,11

FONTE: The World Bank - World Development Report, 1981, Washington, 1981, Tabela 17.

Na última década, o Brasil registrou uma taxa média de 2,5% ao ano, suficiente para assegurar um crescimento acelerado de sua população durante muitos anos. Atualmente, o País acresce, a cada ano, um contingente de 2,9 milhões de pessoas ao seu estoque populacional; isto representa uma parcela superior a um terço da contribuição da América Latina para o crescimento da população mundial. Em termos globais, verificou-se um incremento de 26 milhões de habitantes no período 1970-80, representando um aumento relativo de 27,9%. Nessas condições, pode-se ver que o Brasil deverá chegar ao fim do século com uma população total na faixa de 180 a 190 milhões de habitantes.

Esta perspectiva sobre o volume de acréscimo populacional na década de 70, porém, não deve mascarar uma tendência ainda mais significativa,ocorrida no mesmo período. De fato, a queda na taxa de crescimento populacional de 2,9% ao ano na década de 60 para 2,5% na de 70, representa uma ruptura com o padrão de crescimento prevalecente durante mais de 30 anos. Nesse sentido, o ponto fundamental a destacar quanto à evolução global da população brasileira nos últimos dez anos é a constatação de que , nesse intervalo, processou-se uma significativa reversão no comportamento reprodutivo da sociedade brasileira. O próximo seg - mento se dirige especificamente a analisar essa reversão.

Componentes do Crescimento e Mudanças Recentes

Os componentes demográficos responsáveis pela evolução do ritmo de crescimento da população são a natalidade, a mortalidade e a migração líquida (i.e. o saldo da imigração e emigração). Sendo o peso das migrações internacionais inexpressivo desde 1940, a análise dos componentes modernos se reduz praticamente ao efeito da natalidade e da mortalidade, cuja interação determina a taxa de crescimento natural.

Para entender o significado das mudanças ocorridas na última década, é necessário recapitular as tendências prevalecentes em períodos anteriores (Ver Tabela 3). A partir da década de 40, observa-se uma tendência à aceleração do crescimento, a qual se manteve até 1970. A origem desta aceleração no ritmo de crescimento se encontra na queda acentuada da mortalidade, que se antecipou em 20 anos à redução da natalidade. Assim, conforme se observa na Tabela 3, a mortalidade teve uma queda de 32% entre a década de 40 e a de 50, e de 31% na década seguinte . Enquanto isso, a natalidade caia apenas 3% e 10%, respectivamente, nos mesmos períodos.

Tabela 3

Decomposição da Taxa Média de Crescimento Anual da População, Brasil (1940-1980)

Intervalos	Taxa Bruta de Natalidade (N)	Taxa Bruta de Mortalidade (M)	Crescimento Natural (N-M)	Migração Líquida (I)	Crescimento Total (N-M+I)
1940-1950	44,4	20,9	23,5	0,4	23,9
1950-1960	43,2	14,2	29,0	0,9	29,9
1960-1970	38,7	9,8	28,9	0,0	28,9
1970-1980	33,0	8,1	24,9	0,0	24,9

Fonte: IBGE - Censos Demográficos, (Vários anos);

Na década de 70, porém, a mortalidade praticamente se estabilizou com relação aos níveis da década anterior, enquanto a natalidade caia de 38,7 para 33,0 (por mil).(3) Consequentemente, a taxa de crescimento vegetativo, que se situava em torno de 2,9% ao ano durante o período 1950-70, baixou para 2,5% na década de 70. Mais significativo que o nível dessa redução, porém, é o fato de que ela constitui um novo patamar em termos do comportamento reprodutivo da população brasileira. Os próximos capítulos analisam separadamente as tendências e os fatores subjacentes à evolução dos dois componentes do crescimento populacional.

Natalidade e Fecundidade

Inicialmente, vale a pena salientar que a atual queda da natalidade no Brasil não representa um fenômeno isolado no mundo atual. Dos 124 países para os quais o Banco Mundial apresenta informações,(4) apenas 7 tiveram um aumento - na maioria dos casos, muito pequeno - nos seus níveis de natalidade entre 1960-79. Os países classificados como de renda baixa tiveram uma

redução de 17%, os países industrializados com economia de mercado, 28%, e os países industrializados socialistas, 20%. É evidente que a queda da natalidade dos últimos 20 anos no Brasil tem um significado totalmente diferente de uma da mesma dimensão relativa na Suíça, que passou de 18 para 12 entre 1960-79. Entretanto, o atual padrão brasileiro não é único, nem atípico, embora se diferencie bastante da história dos países já desenvolvidos.

Para avançar mais na análise das mudanças no comportamento reprodutivo é necessário passar a utilizar um indicador mais preciso do que a taxa bruta de natalidade. De fato, esta é afetada não somente pelo número de nascimentos mas também pelo volume de população total - independentemente de sua composição por idade e sexo. Apesar de obtida através de técnicas de mensuração indireta - particularmente vulneráveis quando se utiliza, como no caso de 1980, os dados da sub-amostra do Censo - a Taxa de Fecundidade Total reflete melhor os diferenciais no comportamento reprodutivo.(5)

Utilizando a Taxa de Fecundidade Total (TFT) como medida-resumo, observa-se que os dados de 1970 já registravam uma redução sobre 1960, intervalo em que a TFT baixou de 6,3 para 5.7. Os levantamentos da PNAD permitiram um acompanhamento da fecundidade inter-censal e já revelavam em 1976, uma rápida desaceleração dos níveis obtidos em 1970.(6) Dois fatos já começaram a chamar a atenção naquela ocasião. Primeiro, houve uma queda de quase 25% na TFT entre os cinco últimos anos da década de 60 e os cinco primeiros da década de 70 - comparado com 8% em todo o período 1940-60. Segundo, a redução foi verificada em todas as regiões da PNAD, inclusive no Nordeste, que sempre tinha apresentado níveis muito mais elevados do que o resto do País; ao contrário, a queda verificada pelo Censo de 70 havia se limitado basicamente a três Estados - São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais - e a Região Sul. Estes dois padrões registrados através dos dados da PNAD estariam sendo amplamente corroborados pelos dados do Censo de 80 - conforme se observa nos dados da Tabela 4.

Tabela 4

Estimativas da Taxa de Fecundidade Total, segundo Grandes Regiões e Domicílio Urbano-Rural da População, Brasil 1960-70 e 1970-80

TFT / Regiões	1960-70 (A)	1970-80 (B)	B/A
Total (Brasil)	5,7	4,2	0,74
Nordeste	7,8	5,7	0,73
Centro-Sul	5,1	3,4	0,67
Fronteira	6,9	5,3	0,77
Urbana Total	4,7	3,5	0,74
Nordeste	6,6	4,7	0,71
Centro-Sul	4,3	3,2	0,74
Fronteira	6,8	4,5	0,66
Rural Total	7,6	6,0	0,79
Nordeste	8,3	7,3	0,88
Centro-Sul	6,9	4,7	0,68
Fronteira	7,4	6,6	0,89

FONTE: Calculado com base em José Alberto Magno de Carvalho - Fecundidade e Mortalidade no Brasil, 1960-70 e 1970-80, CEDEPLAR/UFMG, Belo Horizonte, 1982.

De fato, ao ser desagregada a TFT por Regiões, na Tabela 4, observa-se que esta apresentou uma queda substantiva em todas as áreas do País. Para efeitos desta análise, dividimos o País em apenas três grandes áreas; Nordeste, Centro-Sul e Fronteira.[7] Como era de se esperar, o Centro-Sul atingiu, tanto em 1970 como em 1980, os mais baixos níveis de fecundidade no País. Ao mesmo tempo, o Centro-Sul apresentou a maior queda relativa na TFT durante o período (33%). Ou seja, a fecundidade do Centro-Sul reflete, grosso modo, o seu nível de urbanização e modernização, assim como o dinamismo da sua economia. Por outro lado, a maior queda absoluta de fecundidade foi registrada no Nordeste onde a TFT passou de 7,8 para 5,7 de uma década à outra. Enquanto isso, as regiões de Fronteira também registraram uma queda de 23%.

A generalização da queda da fecundidade no Brasil também se comprova através da evolução da TFT em áreas urbanas e rurais. Mais uma vez, como era de se esperar, as áreas urbanas, que já tinham um nível de fecundidade significativamente mais baixo antes de 1970, tiveram uma redução, na década, mais acelerada do que as áreas rurais. Dentro das áreas urbanas, é interessante que a maior queda relativa foi observada no Nordeste e a menor no Centro-Sul. Quanto à zona rural, esta teve uma queda global de 21%, sendo mais acelerada na região Centro-Sul(32%).

Em suma, persistem diferenciais de grande dimensão entre as diversas regiões e sub-regiões do País. Com isto, o Nordeste e o Norte chegam a 1980 com níveis de fecundidade próximos àqueles alcançados pelos Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo na década de 30. Por outro lado, pode-se observar um processo generalizado de queda da fecundidade entre a década de 60 e a de 70. A menor redução (em torno de 12%) foi registrada nas áreas rurais do Nordeste e da Fronteira, enquanto que a queda maior se registrou justamente nas áreas urbanas dessas mesmas regiões (29 e 34%, respectivamente). Presumindo-se uma irradiação de padrões urbanos durante a próxima década, é lícito esperar uma acentuação das mesmas tendências no futuro.

Alguns Determinantes da Queda da Fecundidade Brasileira

Para entender a queda recente da fecundidade, parece ser útil analisar os seus determinantes imediatos a fim de poder então avaliar melhor a relação entre fatores diretos e o processo mais amplo de transformação da sociedade. Na realidade uma redução substantiva da taxa de fecundidade só pode ser conseguida mediante a interveniência de um, ou de uma combinação, dos seguintes fatores: aumento do celibato, aumento da duração da infertilidade pós-parto, ampliação da incidência do aborto ou do uso de anticoncepcionais. Evidências recentes[8] demonstram em síntese, que:

a) a idade média ao casar não se alterou significativamente na última década, mantendo-se em torno de 23 anos;
b) a proporção de mulheres solteiras se manteve em torno de 37%;
c) os padrões de amamentação e de abstinência pós-parto não se alteraram substancialmente;
d) por deficiência das estatísticas, não foi possível demonstrar um aumento na incidência da prática do aborto - embora se estime que essa incidência seja alta e crescente.

A justaposição dessas informações com a evidência de que houve uma queda generalizada na fecundidade leva a concluir que o principal fator direto e decisivo teria sido o aumento do uso de meios anticoncepcionais e/ou de aborto provocado. Os resultados de uma pesquisa recente realizada pela BENFAM, nas Regiões Nordeste e Sul, além do Estado de São Paulo, indicam que, de fato, prevalece, atualmente, um nível bastante elevado de uso de anticoncepcionais no Brasil.[9] Assim, por exemplo, entre as mulheres em uniões conjugais, de 15 a 44 anos de idade, observam-se os seguintes valores no que se refere ao uso de anticoncepcionais: Região Sul - 66%; São Paulo - 62%, Região Nordeste - 37%; Região Nordeste , Capitais - 54%; Região Nordeste, Outras Áreas Urbanas - 43%; Região Nordeste, Rural - 26.3%. Para efeitos de comparação, pode-

se observar que a proporção de mulheres com 15-44 anos usando anticoncepcionais na Bélgica é de 87%, na Holanda de 70%, na Venezuela de 46% e no Perú, de 31%.

Tais informações, portanto, sugerem uma incidência relativamente elevada do uso de meios anticoncepcionais no Brasil. Embora não haja fontes comparáveis para períodos anteriores a nível nacional, a comparação com dados parciais e localizados referentes à década precedente indica ter havido um aumento significativo no uso da anticoncepção.(10) Por outro lado, além da maior incidência de uso, observa-se que os meios de anticoncepção mais difundidos nos últimos anos são métodos reconhecidamente mais eficazes - conforme será demonstrado posteriormente.

Em suma, pode-se concluir que a elevação do nível de uso de anticoncepcionais, conjugado a uma continuação ou elevação da prática do aborto provocado, é o suficiente para explicar, a nível de determinantes imediatos, a queda recente da fecundidade. A pergunta mais crucial, porém, provocada por essa observação é - que fatores levaram uma proporção crescente da população a modificar seus padrões de comportamento e a procurar limitar sua prole?

Sem dúvida alguma, a maior utilização de métodos de controle da prole e a consequente redução da fecundidade coincidem com o período de intensificação das transformações sociais e econômicas, decorrentes do processo de industrialização e modernização, já iniciado em décadas anteriores.

As características principais desse processo já são conhecidas: aumento da renda per capita, crescimento da população urbana, redução da força de trabalho agrícola, aumento da participação feminina no mercado de trabalho e aumento da participação do setor industrial e de serviços na geração da renda interna. A relação entre esses indicadores de crescimento e a queda da fecundidade parece indicar um comportamento típico estabelecido pelo modelo da transição demográfica. Isto é, à medida que os benefícios do desenvolvimento do País vão se estendendo a

parcelas crescentes da população, o padrão de fecundidade reverte sua tendência ascendente.

No entanto, a magni ude e a rapidez do decréscimo, assim como a amplitude de seu alcance a todas as regiões do País, sugerem que o argumento anterior é insuficiente. Embora não se possa negar que o Brasil tenha registrado um notável progresso sócio-econômico nas últimas décadas, também deve-se admitir que, ainda hoje, persistem profundas desigualdades pontuando o quadro econômico e social do País. Isso implica que nem todos os segmentos da população brasileira participaram das vantagens do rápido crescimento econômico no período em análise e, portanto, não deveriam, em tese, ter experimentado o sensível declínio de seus padrões de fecundidade. O Nordeste, por exemplo, apresentou um decréscimo de 27% na sua TFT no intervalo 60-70/70-80; a nível urbano, a redução atingiu 29% e a nível rural, 12%. O crescimento econômico da região, entretanto, foi apenas razoável. Por outro lado, nas regiões mais desenvolvidas (e.g.Sudeste), a queda foi tão substancial em relação ao nível já alcançado anteriormente, que certamente contou com a participação dos segmentos mais pobres da população. A experiência brasileira e também de outros países (Indonésia, Sri Lanka, Tailândia, Costa Rica, México) coloca algumas dúvidas quanto às interpretações clássicas de correlação simples e direta entre crescimento econômico e a queda da fecundidade, a nível agregado.

A explicação mais genérica e comunente aceita para a queda da fecundidade é derivada da chamada teoria da transição demográfica.(11) Embora tenha muitas variações, derivações e proponentes, grosso modo, pode-se dizer que essa teoria postula uma mudança de normas e valores que redundam em esforços para controlar a prole e, portanto, na queda de fecundidade; esta mudança por sua vez, seria provocada pelo processo de modernização: industrialização, urbanização e diferenciação do processo de produção e consumo. No caso brasileiro, essa teoria também é válida, mas insuficiente, já que não consegue explicar a razão de uma queda tão acentuada da fecundidade num determinado e curto momento de um processo de modernização que já vinha se esboçando há décadas.

Recente trabalho de Carvalho, Paiva e Sawyer[12] procura ir além dessa explicação genérica e sugere que a queda da fecundidade no Brasil a partir da segunda metade da década de '60 pode ser atribuída à conjugação de dois fatores: um estrutural - a intensificação do processo de proletarização; e outro cíclico - a queda do padrão de vida entre amplos segmentos da população.

Em síntese, o trabalho de Carvalho et alii postula que a queda de fecundidade se deve a mudanças no padrão de reprodução das classes médias e baixas. Na classe média, o novo comportamento reprodutivo teria suas origens nas novas perspectivas de consumismo que se delinearam a partir do "milagre brasileiro". Mas o fundamental na queda global da TFT teriam sido as mudanças no comportamento reprodutivo dos estratos de renda mais baixa. Nesses, argumenta-se que o processo de proletarização da força de trabalho ocorrido recentemente no Brasil, ao contrário da experiência européia, teria desarticulado as relações sociais de produção existentes, de modo a estimular a fecundidade mais baixa. Nessa ótica, o processo de proletarização teria aumentado o custo de subsistência da força de trabalho, através da substituição de bens de consumo produzidos domesticamente por outros adquiridos no mercado, e através de gastos anteriormente desnecessários, tais como habitação e transporte. Paralelamente, houve uma queda relativa do salário real dos trabalhadores rurais entre 1967 e 1973. A divisão do trabalho familiar e as economias de escala já não constituiriam, necessariamente, uma vantagem comparativa no atual contexto.

Por outro lado, embora o processo de proletarização tenha tido menos influência nas cidades, o padrão de vida dos trabalhadores urbanos de renda mais baixa caiu significativamente até 1973 em razão da política salarial vigente no período. O pequeno aumento dos salários reais a partir dessa época foi neutralizado pelo aumento relativo nos preços dos alimentos, e a consequente deterioração nos níveis de vida da população de baixa renda teria tornado menos viável a continuação dos antigos níveis de fecundidade.

Esta explicação da recente queda da fecundidade via proletarização da força de trabalho rural e pauperização dos es-

tratos urbanos de renda mais baixa é extremamente interessante mas ainda precisa ser explicitada a aprofundada. Inter alia, haveria necessidade de explicar porque esses condicionantes, que não são novos (i.e. - a pauperização já foi mais aguda sem produzir esse efeito e continua sendo mais grave em locais e regiões cuja fecundidade praticamente não declinou; as mudanças nas relações de produção já vinham ocorrendo, etc.), conseguiram produzir um impacto tão contundente num determinado contexto e momento histórico.

Para ajudar a precisar esta explicação, aparecem como altamente pertinentes as observações feitas por Coale após a revisão da vasta bibliografia referente à transição demográfica.(13) Desta leitura, Coale concluiu que a queda da fecundidade de um grupo ou região requer três pré-condições: a) que os casais tomem uma decisão consciente a respeito do controle da prole; b) que tenham acesso aos meios de controle; c) que façam um juízo de valor a respeito das vantagens trazidas pelo controle da prole.

Nessa linha de raciocínio, pareceria necessário aliar, à explicação de Carvalho et alii, uma avaliação dos condicionantes históricos que teriam influenciado a decisão, o acesso e a motivação para controlar a prole e, desta forma, servido como catalisadores dos fatores estruturais e conjunturais da queda da fecundidade por eles delineados. Em princípio, vale a pena mencionar aqui três novas dimensões da questão: a atuação do Estado, o desenvolvimento e interveniência dos meios de comunicação de massas e a disponibilidade de métodos anticoncepcionais mais modernos.

No que diz respeito à participação direta do poder público na queda da fecundidade, costuma-se afirmar que o Estado brasileiro não exerceu qualquer influência explícita sobre o comportamento reprodutivo da população e, portanto, não afetou a queda recente da fecundidade. Entretanto, cada vez mais, fica claro que o poder público, direta ou indiretamente, influencia sobremaneira o desenvolvimento do "planejamento familiar" no Brasil. Nesse sentido, vale recordar a evolução histórica recente do pensamento e da prática oficial sobre essa questão.(14)

Até o início da década de '70, o pensamento oficial era claramente natalista, dentro de um projeto político grandioso no qual o crescimento do estoque populacional e a ocupação de espaços vazios constituiam variáveis chaves. Na área da saúde e nutrição, porém, já tinham sido esboçadas as primeiras e tímidas formulações em torno da assistência pré-concepcional e da paternidade responsável. Na Conferência de Bucarest, em 1974, o Brasil declarava formalmente, pela primeira vez, sua aceitação da liberdade de informação e seu respeito à decisão dos casais sobre o número de filhos desejados, assim como sobre a utilização de meios anticoncepcionais. Essa perspectiva também foi incorporada ao II PND. Em meados da década de 70, o poder público permitiu a expansão de programas de planejamento familiar da BENFAM, via convênios com as Secretarias Estaduais de vários Estados, particularmente do Nordeste. Ao mesmo tempo, observa-se que a proibição rígida ora vigente sobre o uso e disseminação de anticoncepcionais foi substituída pela tolerância tácita da invasão de pílulas, condons, geléias, etc., promovida pela indústria famacêutica internacional.

Em 1977, o Ministério da Saúde incorporou o planejamento familiar como parte integrante da Política Nacional de Saúde Materno-Infantil, adotando-se o critério de "risco gestacional". Essa proposta foi posteriormente ampliada na formulação do Prev-Saúde, em 1980. Recentemente, o MOBRAL passou a atuar diretamente no campo do planejamento familiar, difundindo conhecimentos sobre reprodução e sexualidade, bem como sobre métodos naturais de planejamento familiar.

Paralelamente, parece claro ter havido uma tolerância crescente com respeito à realização de intervenções cirúrgicas visando à esterilização de mulheres em idades reprodutivas nas clínicas particulares e, sobretudo, na rede de clínicas e hospitais filiados à Previdência Social. De outra forma, seria inexplicável a alta incidência de mulheres esterilizadas revelada pela pesquisa da BENFAM citada acima.(15)

Com relação ao impacto dos meios de comunicação de massa sobre o comportamento reprodutivo, não existem informações nem hipóteses minimamente comprovadas. Entretanto, não pode haver dúvida de que a "midia", e particularmente a televisão, constitui um veículo importantíssimo na transmissão de valores e formas de comportamento ditos "modernos". Não se trata de que o rádio, a televisão e os jornais tenham passado a fazer propaganda explícita do planejamento familiar ou dos meios anticoncepcionais, senão de que difundem idéias e normas comumente aceitos no meio urbano moderno. Tais valores incluem desde a imagem da família nuclear de dimensões reduzidas até o estímulo constante ao consumismo, ideal incompatível com a prole não-controlada.

Quanto à disponibilidade dos meios anticoncepcionais mais modernos e mais eficazes, não há dúvida de que esta constitui um fator de grande importância na queda da fecundidade do Brasil e de muitos outros países. Nas regiões caracterizadas por um nível mais alto de desenvolvimento sócio-econômico e de bem estar, a incidência elevada do uso de anticoncepcionais antecedeu a atual queda generalizada da fecundidade. Por exemplo, uma pesquisa realizada no Município de São Paulo, em 1965 (16) revelava que 66% das mulheres casadas já utilizavam algum meio de anticoncepção na época - proporção até maior que a de hoje (62%).(17) Entretanto, os meios mais frequentemente utilizados em 1965 eram menos eficazes e, consequentemente, a fecundidade era mais alta. Assim, nessa época, somente 12% das mulheres usavam os métodos de anticoncepção considerados mais eficazes (esterilização e pílula), contra os 44% observado em pesquisas mais recentes.(18) Em outras regiões menos desenvolvidas, onde a adoção maçiça da anticoncepção é mais recente, muitas mulheres passaram diretamente de nenhum método ou de métodos apenas folclóricos, para os métodos mais modernos e eficientes.

Nesse sentido, vale lembrar que a pílula foi introduzida no Brasil a partir da segunda metade da década de 60. Esta, porém, teve uma disseminação extremamente rápida nos grandes centros urbanos, de modo que já se registrava uma utilização bastante elevada da pílula no fim daquela década. Entretanto, as dificuldades associadas à utilização prolongada da pílula não a trans

formaram na panacéia que os controlistas haviam inicialmente esperado. Na realidade, nenhum meio anticoncepcional ainda reune as condições ideais para um uso prolongado em termos de baixo custo, eficiência, facilidade de uso e ausência de efeitos colaterais.Consequentemente, a utilização generalizada de meios mais drásticos- o aborto (cuja prevalência parece ser maior entre as populações mais pobres e nas áreas periféricas das grandes cidades) e a esterilização - pode ser atribuída à sua inegável eficiência, face às limitações dos outros métodos disponíveis. Parece claro, nessas circunstâncias, que a descoberta de um novo método mais aceitável em termos de custo, eficiência, facilidade de uso e reversibilidade, traria uma nova e acentuada queda na taxa de fecundidade.

Em suma, seja qual for a parcela de causalidade atribuível a cada um desses fatores recentes - a atuação do Estado, a influência da mídia e a disponibilidade de novas formas de controle da prole - ou o grau de inter-relação entre eles, não resta dúvida de que são fundamentais para compreender a diferença entre o declínio gradual da fecundidade observado na transição demográfica clássica e os padrões recentes observados em países como o Brasil. De qualquer forma, fica clara a necessidade de investigações dirigidas especificamente à avaliação do impacto desses novos fatores para completar as explicações mais globais.

Também na linha de aspectos que merecem ser investigados no contexto da queda da fecundidade no Brasil - embora a outro nível de generalidade - estão dois fatores relacionados com a organização social da reprodução: a estrutura familiar e o comportamento reprodutivo por camada social. Aqui procura-se apenas recordar a importância desses fatores.

No que diz respeito aos diferenciais de comportamento reprodutivo por estrato sócio-econômico, é corriqueira a informação de que, até há pouco tempo, as classes média e alta eram as únicas que praticavam efetivamente o planejamento familiar, enquanto que poucos elementos dos estratos mais baixo exerciam um controle sistemático sobre o tamanho e espaçamento de sua prole. Entre-

tanto, dada a dimensão dessa categoria de "estratos mais baixos" na população total e a magnitude da queda de fecundidade, não resta dúvida de que grande parte das classes menos privilegiadas - pelo menos nas cidades - esteja exercendo algum tipo de controle sobre sua prole.

Este fato pode estar associado também a mudanças na organização familiar das camadas mais pobres. Existem evidências preliminares sugerindo que a incidência de uniões do tipo consensual estaria aumentando entre os estratos de renda mais baixa. Por outro lado, afirma-se que este tipo de união estaria associado a níveis mais baixo de fecundidade.(19) Tais hipóteses, assim como as outras listadas acima, merecem maiores estudos.

Mortalidade

A taxa bruta de mortalidade (i.e. o número de mortes por 1000 habitantes) começou a cair lentamente no Brasil há mais de um século. Partindo de um nível de 32 no período anterior a 1870, a taxa se situava em torno de 28 no fim do século passado e de 25 no período anterior a 1940. A partir de 1940, porém, verifica-se uma redução acelerada dos níveis de mortalidade, passando a taxa para 21 na década de 40, 14 na de 50 e 10 na de 60. Estima-se, preliminarmente, que esta se encontra, atualmente, na faixa de 8 a 9 por mil. (Ver Tabela 3)

Os fatores que explicam esse declínio são mais claros que no caso da fecundidade. No período 1890-1940, a diminuição lenta e gradual da mortalidade teve suas origens, basicamente, na melhoria dos sistemas de saneamento básico, com consequentes melhorias ambientais e endêmicas. A partir de 1940, os progressos da medicina internacional, particularmente as sulfamidas e os antibióticos, permitiram um controle mais eficaz de doenças infecciosas enquanto que a descoberta do DDT e outros inseticidas poderosos permitiram controlar os insetos vetores de doença. Tais inovações, que coincidiram com alterações na política de saúde e o crescimento da medicina previdenciária,(20) produziram uma queda da mortalidade muito mais acelerada do que nos países industrializados.

A julgar pela taxa de mortalidade bruta, os atuais níveis de mortalidade no Brasil são, aparentemente, muito baixos, já que equivalentes à média dos países europeus, e menores que os da Suécia ou Austria. Evidentemente, a diferença fundamental entre o padrão brasileiro e europeu está na estrutura etária. Enquanto o Brasil tem uma população jovem, produto de níveis de fecundidade que se mantiveram elevados durante muito tempo, os países europeus têm uma população envelhecida como resultado de uma fecundidade reduzida durante várias décadas. Simplificando, se o Brasil tivesse a composição por idade e sexo dos países europeus, sua taxa bruta de mortalidade se situaria em torno de 14 a 17 por mil. Pelas mesmas razões, qualquer comparação entre sub-regiões do Brasil em termos de taxas brutas de mortalidade estaria afetada pelas mesmas deturpações. Sendo assim, a esperança da vida ao nascer e a taxa de mortalidade infantil constituem medidas mais adequadas para avaliar a evolução da mortalidade.

Em quatro décadas (1930-70), a esperança de vida ao nascer do Brasil aumentou em quase 30% para o País como um todo, passando esse indicador de 41,2 anos em 1930 para 55,7 em 1970. Na última década, as mesmas tendências, no sentido de um aumento significativo da longevidade, persistiram, tendo a esperança de vida atingido o nível médio de 59,6 anos. (Ver Tabela 5)

Tabela 5

Estimativas da Esperança de Vida ao Nascer, por Grandes Regiões, Brasil
1960-70 e 1970-80

REGIÃO	1960-70 A	1970-80 B	B/A
Nordeste	47,9	52,6	1,10
Centro-Sul	62,8	63,5	1,01
Fronteira	54,6	62,7	1,15
Brasil	55,7	59,6	1,07

FONTE: Cálculos baseados em José Alberto M. de Carvalho - Fecundidade e Mortalidade no Brasil, 1960-80, CEDEPLAR, Belo Horizonte, 1982 (mimeo)

A comparação deste nível com o de outros países ajuda, mais um vez, a situar melhor os atuais padrões brasileiros.(21) A esperança média de vida dos países denominados como de renda baixa pelo Banco Mundial é de 57 anos; os de renda média, 61 anos; os países industrializados com economia de mercado, 74 anos e os países socialistas industrializados, 72 anos. A média brasileira é inferior a de países como a China (64), Mongolia (63), El Salvador (63), Paraguay (64), Venezuela (67), embora superior à dos países do Oriente Médio (com exceção do Kuwait) e similar à de Honduras(58) Peru (58) Tunísia (58) e Africa do Sul (61). Para que o Brasil atinja o nível de esperança de vida que predomina atualmente na Suécia, seria necessário que sua mortalidade tivesse uma melhoria tão grande quanto aquela produzida durante todo o período 1930-80.

Fenômeno similar se registra quando examinamos as taxas de mortalidade infantil, que cairam em 34% entre 1960 e 1977, passando de um nível de 128 para 96 por mil. Esse declínio é bastante significativo em face do histórico anterior da mortalidade infantil no Brasil, pois esta se manteve a níveis entre 140 e 120 durante quase todo o período 1940-1970. Entretanto, o nível de 96 por mil ainda situa o Brasil num patamar pouco acima de muitos países latinoamericanos, africanos e asiáticos, cuja renda per capita é bastante inferior à do Brasil.

Tabela 6
Estimativas da Mortalidade Infantil, Por Grandes Regiões, Brasil,
1965-70 e 1975-80

REGIÕES	1965-70	1975-80
Nordeste	136,3	115,0
Centro-Sul	82,0	64,0
Fronteira	111,0	86,0
Brasil	101,4	96

FONTE: Ver Tabela 5

Em suma, há uma certa discrepância entre o nível de renda média e o nível de mortalidade no Brasil; a explicação dessa discrepância parece ter muito que ver com o fenômeno das desigualdades existentes no Brasil, seja entre sub-regiões, seja entre estratos sociais.

Assim, os diferenciais de mortalidade infantil por região continuam bastante marcados. A taxa de mortalidade infantil da região Nordeste situa-se, hoje, num patamar 50% acima do nível verificado nas regiões mais desenvolvidas do País, isto é, a taxas superiores a 100 por mil. Desta forma, o Nordeste tem uma mortalidade infantil comparável à da Indonésia, Honduras e Bangladesh. Da mesma forma, ao desagregar a esperança de vida por regiões (Tabela 5), observa-se a persistência de grandes diferenciais, notadamente no confronto entre a região Nordeste e Centro-Sul. É verdade que houve uma redução dos diferenciais regionais no período 1970-80; assim, a vantagem do Centro-Sul sobre o Nordeste em termos de esperança de vida diminuiu de 14,9 para 10,9 anos. Enquanto isso, a região de Fronteira, cujos ganhos em termos de esperança de vida foram maiores, alcançou um nível pouco inferior a do Centro Sul. Entretanto, apesar dos acréscimos significativos obtidos pela Região Nordeste nos últimos 30 anos (em média 27%), a expectativa de vida nessa região ainda permanece nos níveis alcançados pelos Estados do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo na década de 40; esses níveis, por sua vez situam a esperança de vida atual do Nordeste no mesmo nível que a da India, Paquistão e Tanzânia.

Entretanto, mesmo nas regiões mais desenvolvidas do Brasil, os níveis de esperança de vida e mortalidade infantil estão muito aquém daquilo que sua renda média poderia fazer prever. De fato, a esperança de vida do Centro-Sul está abaixo da de Sri Lanka, Albânia, Síria, Malásia, Panamá, Cuba, etc. Sua taxa de mortalidade infantil é ainda mais incongruente no sentido de ser muito pior do que a de países como Cuba (25), Costa Rica (28), Jamaica (16), República Dominicana (37), etc.

Os fatores que determinam essa inferioridade brasileira em termos de mortalidade têm que ser analisados numa dimensão que ultrapassa os limites desse trabalho, ou seja, a organização social da saúde. Para os nossos efeitos, basta recordar os diferenciais de mortalidade por estrato sócio-econômico. Estudos realizados no Brasil, com dados de 1970, indicam um aumento monotônico e significativo na esperança de vida da população, à medida que aumenta a sua renda, em todas as regiões do País.(22) Dividindo a população em quatro grupos de renda, observa-se uma diferença de 12 anos a favor do grupo de renda mais alta sobre o de renda menor. A esperança de vida dos grupos de renda mais baixa no Nordeste é equivalente à da população européia em 1860, enquanto que os grupos com níveis de renda mais alta no Sul estão defasados em apenas 20 anos do padrão atual da Europa Ocidental.

Enfim, como na maioria dos países em desenvolvimento, a rápida queda da mortalidade no Brasil teve suas origens no controle de doenças endêmicas e não na transformação da sua organização social. A partir desse estágio de controle da mortalidade, eventuais melhorias dependem do acesso e da qualidade dos serviços fornecidos à população. Numa economia de mercado, pode-se afirmar que tais serviços correspondem fundamentalmente ao poder aquisitivo dos grupos sociais. Sendo assim, a disparidade entre regiões e estratos sociais que prevalecem quanto à mortalidade apenas reflete os padrões de concentração da renda entre diversos setores da sociedade.

Algumas Implicações da Atual Dinâmica Demográfica

A recente queda da fecundidade provocou um envelhecimento notável da população, conforme pode ser verificado na comparação da estrutura etária nos três últimos Censos, através da Tabela 7. Esta modificação da estrutura etária acarreta uma série de implicações em termos do planejamento da área social e da provisão de serviços públicos - particularmente no que tange à educação, saúde e previdência - que não nos cabe analisar aqui. Os seguintes comentários se limitam a ilustrar o impacto das mudanças nos componentes demográficos sobre o mercado de trabalho.

Grosso modo, pode-se dizer que o volume da entrada na força de trabalho reflete o número de nascimentos na coorte, o qual é produto da taxa de fecundidade e do número de mulheres em idades reprodutivas.(23) Esta informação é necessária para poder entender o ritmo diferenciado do crescimento da população total e da força de trabalho, durante a década de 70. De fato, nesse período, o crescimento da população apta para o trabalho (i.e a categoria de 10 anos e mais), trouxe um incremento total de 22 milhões de pessoas ao mercado de trabalho; isto equivale a 6/7 da PEA em 1970. Ou seja, em dez anos, tiveram que ser acomodados no trabalho, na escola ou em afazeres domésticos, contingentes equivalentes a 86% das pessoas que se encontravam no mercado de trabalho em 1970.

Estas informações demonstram claramente que são necessários pelos menos uns 15 anos antes que a entrada na força de trabalho venha a refletir substancialmente a queda da fecundidade - inicialmente através dos efeitos diretos dessa redução na taxa de fecundidade e, posteriormente, através desta redução, conjuntamente com a diminuição do número de mulheres em idades de reproduzir. Por outro lado, o ritmo diferenciado do crescimento da população e do contingente em idade de trabalhar traz uma melhoria no sentido de que a atual carga de dependência (i.e - a proporção da população em idades de trabalhar sobre as crianças e os velhos) é mais vantajosa do que em décadas anteriores (tabela 7). A médio prazo (10 a 20 anos), com a queda da fecundidade e com o aumento na esperança de vida ao nascer, o grupo mais idoso começará a pesar mais na relação de dependência.

Tabela 7

Composição Etária e Coeficiente de Dependência, Brasil, 1960, 1970 e 1980

GRUPOS DE IDADE	POPULAÇÃO (%)		
	1960	1970	1980
0 - 4	15,9	14,8	14,0
5 - 9	14,5	14,5	12,0
10 - 14	12,2	12,7	11,4
15 - 19	10,2	11,0	11,2
20 - 29	16,2	15,9	18,0
30 - 39	12,1	11,5	12,0
40 - 49	8,5	8,7	8,8
50 - 59	5,4	5,6	6,3
60 - 64	2,0	1,9	2,2
65 e +	2,7	3,2	4,3
TOTAL [a] (N=100%)	70.070.457	93.139.037	119.070.865
Coeficiente de Dependência [b]	0,83	0,83	0,72

a) inclui S.D.

b) Grupos de idade de 0-14 e de 65 e mais, sobre a população de 15-64 anos

Distribuição Espacial da População

A reorganização da população sobre o espaço no Brasil se processa em duas dimensões complementares: inter-regional e urbano-rural. Ambas são produzidas pela combinação de dois fatores - diferenciais no ritmo de crescimento vegetativo e migrações internas - sendo que o segundo é predominante.

Padrões de Redistribuição Inter-regional

Para efeito de facilitar a compreensão das principais mudanças ocorridas na organização espacial da população, podemos dividir o Brasil em quatro principais áreas, de acordo com as características da sua evolução recente:(24)

1. Áreas Tradicionais de Emigração: Compostas do Nordeste (excluindo o Maranhão), e dos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio Grande do Sul;
2. Núcleo Industrial: Estados de São Paulo e Rio de Janeiro;
3. Áreas de Fronteira Consolidada: Estados do Paraná, Santa Catarina, Maranhão, Góias, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal;
4. Áreas de Fronteira em Expansão: Região Norte e Estado de Mato Grosso.

Evidentemente, essa taxonomia não é perfeita pois ignora algumas diferenças mais ou menos importantes tanto entre como intra-Estados. Também existem Unidades Federativas que não se integram facilmente em nenhum grupo, como no caso do Distrito Federal e, em grau menor, de Santa Catarina. Por outro lado, a convergência das trajetórias históricas em termos de redistribuição populacional é, geralmente, bem definida e as suas vantagens heurísticas justificam o uso dessa classificação.

As informações apresentadas na Tabela 8 se referem às taxas de crescimento e à proporção do crescimento intercensal total atribuido a cada Estado e grupo durante as quatro últimas décadas. A conjugação dessas duas informações permite apreender as grandes tendências de redistribuição espacial e destacar as principais modificações ocorridas durante a década de 70.(25)

Talvez o padrão mais notável nessa Tabela é a perda gradativa e sistemática da importância demográfica relativa das áreas denominadas aqui como áreas de emigração - constituídas por áreas de assentamento mais antigo - em favor do Núcleo Industrial e das Áreas de Fronteira. É claro que esse esvaziamento proporcional não tem se processado a um ritmo idêntico em todas as sub-regiões desta categoria. Assim, por exemplo, na região Nordeste (excluindo Maranhão), a tendência predominante tem sido:

a) uma queda abrupta nas taxas de crescimento e na participação relativa do crescimento total entre as décadas de 40 e 50;
b) uma retomada acentuada durante a década de 60;
c) um novo declínio durante a década de 70.

Embora não se pretenda aprofundar aqui os determinantes destes padrões, eles pareceriam corresponder, grosso modo, aos seguintes fatores: Na década de 50, fatores climáticos severos expulsaram grandes contingentes de nordestinos, cuja emigração foi facilitada pela intensificação do processo de industrialização e pelo início de grandes obras de construção civil no Centro-Sul e Oeste. Na década de 60, o fim da grande seca, a recessão provocada no meio da década e os esforços governamentais visando à redução dos desequilíbrios regionais, devem ter contribuído para uma maior retenção, e até um certo retorno, de Nordestinos. Na década de 70, o Nordeste voltou a sofrer um êxodo notável: os únicos Estados que experimentaram uma perda populacional reduzida foram Bahia, Sergipe e Alagoas - sugerindo que investimentos na área da exploração petroleira e da petroquímica talvez tenham tido influência na retenção e/ou atração de população.

TABELA 8

Evolução do Crescimento Populacional e da Alocação Espacial do Crescimento Intercensal de População, por Regiões Selecionadas: Brasil, 1940-1980

Categorias de Região	Taxas de Crescimento				% do Crescimento Intercensal*			
	1940-50	1950-60	1960-70	1970-80	1940-50	1950-60	1960-70	1970-80
Núcleo Industrial	2.5	3.5	3.3	3.1	28.2	31.0	31.8	36.9
São Paulo	2.5	3.4	3.3	3.5	18.3	20.3	21.5	28.0
Rio de Janeiro	2.6	3.5	3.1	2.3	9.9	10.7	10.3	8.9
Fronteira Consolidada	3.7	5.4	4.2	2.3	19.2	26.0	25.3	16.7
Maranhão	2.5	4.6	1.9	2.9	3.2	4.9	2.3	3.9
Paraná	5.5	7.3	5.0	1.0	8.1	11.9	11.5	2.7
Sta. Catarina	2.9	3.1	3.2	2.3	3.6	3.1	3.4	2.8
Goiás	3.9	4.6	4.4	2.8	3.6	3.9	4.5	3.4
Mato Grosso do Sul	2.8	6.3	5.8	3.2	0.7	1.4	1.9	1.4
D.F	-	-	14.4	8.1	-	0.8	1.7	2.5
Fronteira em Expansão	2.1	3.5	3.9	5.3	3.7	4.6	5.8	10.9
Territórios	3.7	4.6	4.0	8.1	1.2	0.6	0.7	2.2
Pará	1.7	3.2	3.6	4.6	1.6	2.3	2.8	4.8
Amazonas	1.5	3.4	3.0	4.1	0.7	1.1	1.1	1.8
Mato Grosso	1.0	4.2	6.5	6.6	0.2	0.6	1.2	2.1
Áreas de Emigração	2.0	2.2	2.1	1.9	48.9	38.6	37.2	35.4
Piauí	2.5	2.7	3.1	2.4	2.1	1.1	1.9	1.8
Ceará	2.6	2.0	2.8	2.0	5.7	3.3	4.6	3.6
Rio G. N.	2.4	1.7	3.1	2.1	1.9	1.0	1.8	1.4
Paraíba	1.9	1.5	1.8	1.5	2.7	1.6	1.7	1.5
Pernambuco	2.4	1.9	1.8	1.5	6.6	3.9	4.6	3.8
Alagoas	1.4	1.4	2.4	2.3	1.3	0.9	1.4	1.6
Sergipe	1.7	1.6	1.8	2.4	0.9	0.6	0.6	0.9
Bahia	2.1	2.0	2.4	2.4	8.5	6.0	6.8	7.6
Minas Gerais	1.4	2.3	1.6	1.5	9.7	11.1	7.3	7.3
Esp. Santo	1.9	3.9	1.3	2.4	1.6	2.4	0.9	1.6
Rio G. do Sul	2.3	2.6	2.2	1.6	7.9	6.7	5.6	4.3
Brasil	2.4	3.0	2.9	2.5	100%	100%	100%	100%

FONTE: IBGE - Censo Demográfico, 1940 a 1970, e Censo Demográfico de 1980, Resultados Preliminares e Sinopse Preliminar do Censo Demográfico, Brasil.

* Aumento Absoluto das Populações Estaduais e Regionais em Relação ao Aumento Absoluto da População do País.

Quanto aos outros Estados de emigração - Minas Gerais, Espírito Santo e Rio Grande do Sul - sua trajetória tem sido mais uniforme, no sentido de que vêm crescendo a taxas sistematicamente inferiores à do País. É verdade que Minas Gerais e Espírito Santo foram beneficiados na década de 50, em termos populacionais, pela Emigração de numerosos contingentes de Nordestinos, mas essa não chegou a afetar a condição básica desses Estados como expulsores de população - condição esta verificada mais uma vez durante a década de 70.

Os dois Estados incluídos aqui na categoria de "Núcleo Industrial", apresentaram uma trajetória similar durante o período 1940-70. Ou seja, São Paulo e Rio de Janeiro, nesse período, alcançaram taxas de crescimento acima da média e responderam por uma proporção crescente do aumento nacional. Se esse crescimento for desmembrado em Regiões Metropolitanas e Resto do Estado, verifica-se claramente que o desenvolvimento urbano-industrial foi, sem dúvida, o motor desse crescimento. A década de 70, porém, apresenta uma mudança importante nesse padrão de crescimento paralelo. Observa-se que o Estado de São Paulo toma um impulso significativo - particularmente no que diz respeito à participação no crescimento total - ao custo, em parte, do declínio do Rio de Janeiro. Embora os dados do Censo Industrial de 1980 ainda não estejam disponíveis, é facil prever que estes demonstrarão uma participação decrescente do Rio de Janeiro no Valor de Transformação Industrial nacional, contrastando com um aumento ainda maior de São Paulo. Não há como exagerar as implicações econômicas, sociais e políticas dessa aparente transferência de atividades para São Paulo, que afeta não somente a Região Metropolitana mas a maioria das cidades dentro de um raio de 100 km ou mais.

Outro aspecto de grande relevância derivado dos dados do Censo de 1980 diz respeito ao declínio notável dos Estados chamados aqui de "fronteira consolidada".(26) No seu conjunto, são Estados que tiveram um impulso excepcional de crescimento populacional, iniciado durante as décadas de 40 e 50, devido à

imigração de colonos em busca de terras. Assim, a ocupação do Paraná foi intensificada com a transferência da fronteira cafeeira de São Paulo para aquele Estado na década de 40 e uma migração maciça do tipo rural-rural. Em escala menor, verifica-se um adensamento simultâneo da massa populacional em Santa Catarina, provocado por movimentos oriundos, em grande parte, do Rio Grande do Sul. A partir do final da década de 40, a atenção governamental voltada para a interiorização e ocupação do Centro-Oeste e Norte do País propiciou o crescimento de uma nova fronteira nessa região. Este afetou principalmente os Estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Maranhão e, embora de outra natureza, o Distrito Federal. Movimentos rurais-rurais e, evidentemente, para Brasília, especialmente a partir da década de 50, provocaram um rápido incremento na participação dessa região no crescimento nacional.

O importante a ressaltar nesse trabalho, porém, é a desaceleração abrupta do crescimento demográfico nessas duas grandes fronteiras agrícolas e, inclusive, a inversão de tendências em parte delas, durante a década de 70. Assim, por exemplo, o Paraná, cujo crescimento global tinha sido o maior dos Estados brasileiros entre 1940-70, passou a ser um dos maiores expulsores de população durante a década de 70 (Ver Tabela 9). E, como veremos mais adiante, foram justamente as áreas rurais do Paraná, responsáveis pela atração maciça de migrantes até 1970, que passaram a expulsar população. Embora em escala muito menor, é significativo que grande parte do Centro-Oeste também já esteja passando a fornecer migrantes para outros Estados. Assim, por exemplo, estima-se que o Estado de Goiás teria perdido uns 37 mil migrantes. Este número é pequeno em comparação com a emigração do Paraná mas deve ser lembrado que a expansão populacional em Goiás foi mais recente e que esse Estado foi muito beneficiado pelo crescimento de Brasília; esta cidade teve o maior crescimento das grandes cidades brasileiras, tendo transbordado fora dos limites do Distrito Federal para causar um crescimento acelerado em todos os municípios goianos circundantes. Além do mais, as áreas rurais de Goiás teriam perdido mais de 900 mil pessoas, de acordo com as nossas estimativas. Mesmo Mato Grosso do Sul, área de ocupação recentíssima, estaria absorvendo pouca população to -

Tabela 9

Evolução Demográfica da Fronteira Agrícola,
Por Estados e Territórios, 1940-70 e 1970-80

ESTADO	A			B		
	Taxas de Crescimento Anual			Movimentos Populacionais, 1970-80		
	1940-50	1950-60	1960-70	Taxas de Crescimento Anual	Mig. Líquida Estadual*	Migração Rural Líquida*
Paraná	5,52	7,27	4,97	0,94	- 1.002	- 2.516
Maranhão	2,51	4,50	2,04	2,92	- 288	- 586
Goiás	3,93	4,65	4,38	2,77	- 37	- 956
Mato G. do Sul	2,58	6,48	5,72	3,19	+ 240	- 218
Mato Grosso	0,97	4,48	6,48	6,62	+ 281	- 25
Amazonas	-	3,26	3,44	3,94	+ 382	- 257
Pará	-	3,12	3,54	4,67	+ 1.042	+ 117
Territórios	-	4,58	4,05	8,08	+ 521	+ 139

Fonte: Ver Tabela 8

* em 000s.

tal; de fato, suas áreas rurais estão até perdendo muito mais migrantes do que vem recebendo.

Poder-se-ía argumentar que esses resultados estão apenas refletindo os problemas dos dados censitários, anteriormente citados. Entretanto, a magnitude da evasão é grande demais para admitir essa hipótese. Olhando os dados de crescimento a nível de municípios (dados da não-amostra), observa-se que 66% dos municípios goianos e 55% dos matogrossenses tiveram taxas de crescimento inferiores à da média do país. Ademais, 27% dos municípios de Mato Grosso do Sul e 35% dos goianos tiveram crescimento negativo; esses dados caracterizam claramente a inversão das condições de absorção na fronteira do Centro-Oeste. A situação do Maranhão é menos contundente, pois apresentou taxas elevadas de imigração (particularmente de outros nordestinos) na década de 50, um crescimento reduzido na de 60 e uma retomada de crescimento na de 70. Parte dessa flutuação pode ser atribuida a falhas nos dados censitários de 1960 para o Maranhão, ou a oscilações nas taxas de crescimento vegetativo do Estado. De qualquer forma, é claro que a fase de absorção rural a ritmos intensos já acabou no Maranhão; de fato, conforme dados a serem apresentados no próximo segmento, o Maranhão passou a expulsar população do campo durante a década de 70.

A explicação dessa inversão nos padrões de crescimento populacional da fronteira consolidada exigiria uma longa discussão, cujas dimensões ultrapassam os limites desse trabalho. De forma simplificada, pode-se dizer que a inversão está relacionada com dois fatores complementares: a estagnação progressiva que é inerente à forma de ocupação da fronteira agrícola no Brasil e o processo de modernização da agricultura, que se acelera de maneira notável a partir de 1970.(27)

Por um lado, o desbravamento de áreas virgens no Brasil tradicionalmente se faz, em grande parte, por pequenos agricultores, muitos dos quais posseiros. Esses se apropriam da terra para garantir a própria sobrevivência e produzir um pequeno excedente - caso típico do Paraná - ou para praticar uma agricultura itinerante de subsistência - caso típico do Maranhão e

parte do Centro-Oeste. À medida que as terras desbravadas adquirem valor de troca ou se tornam inférteis pelo esgotamento, os produtores empreendem nova migração. Tal processo cíclico tem caracterizado grande parte da expansão da fronteira agrícola no Brasil.

Por outro lado, a partir de 1970, a agricultura nacional passou por um profundo processo de transformação, chamado por alguns de "industrialização do campo", em que a lógica do modo de produzir industrial é estendida ao campo, em conseqüência das políticas governamentais dirigidas à agricultura. Esse processo implica numa ascensão abrupta do preço da terra, na substituição de cultivos intensivos em mão-de-obra por outros intensivos em capital nas melhores terras, na adoção maciça de máquinas e insumos industrializados, na concentração da propriedade agrícola, na mudança das relações de produção e, por último, na expulsão de pequenos produtores e outra mão-de-obra agrícola.(28)

A conjugação desses dois processos estaria na raiz do êxodo rural verificado nas áreas de fronteira consolidada. Em regiões beneficiadas por vantagens comparativas em termos de existência de infra-estrutura, fertilidade da terra e acesso ao mercado, como é o caso do Paraná, a expulsão foi mais acentuada do que em áreas afetadas principalmente pela dinâmica tradicional da agricultura itinerante, como no Maranhão; o Centro-Oeste constitui um caso intermediário entre os outros dois. Por outro lado, o processo de modernização da agricultura afetou, também, as outras regiões de agricultura tradicional resultando, como será demonstrado mais adiante, numa emigração generalizada do campo.

Em suma, fica claramente caracterizado o fim da fronteira no Paraná, Centro-Oeste e Maranhão. Talvez as cifras mais eloquentes a esse respeito sejam as referentes à participação desse grupo no crescimento demográfico global, pois houve uma queda de 25.3 para 16.7% entre a década de 60 e a de 70, apesar da inclusão de Brasília (que continua atraindo grandes contingentes migratórios) nesta categoria (Tabela 8). Sem Brasília, esta participação se reduz de 23.6 para 14.2%.

A queda na participação da fronteira consolidada foi parcialmente absorvida pelo crescimento da fronteira em expansão, constituída pela Região Norte e o Estado de Mato Grosso. Conjuntamente, a fronteira em expansão passou de uma taxa de crescimento de 3.9% a.a. na década de 60, para 5.3% na de 70. Por outro lado, esses Estados absorveram 10% do crescimento intercensal na década de 70, comparado com apenas 5.8% na de 60. Entretanto, esse aumento na participação da região amazônica parece ser relativamente pequeno face às expectativas e aos esforços iniciados na região durante a década. Vale lembrar que o aumento absoluto de população em toda essa vasta região (2.8 milhões de pessoas) é praticamente equivalente ao aumento registrado no Município de São Paulo. É certo que a população Amazônica, particularmente de lugares de ocupação muito recente, como Rondônia, deve estar subestimada. Mas, mesmo correções radicais nos dados não modificariam substancialmente o panorama descrito aqui. É necessário observar, também, que do aumento populacional da região, pouco se deveu à migração do tipo rural-rural, já que as cidades amazônicas cresceram muito mais do que a população do campo.

Por outro lado, a observação de que Rondônia foi responsável por grande parte das migrações destinadas à região amazônica, provoca algumas reflexões a respeito. Primeiro, é notável que o maior fluxo migratório para Rondônia só começou a partir de 1974. A dimensão do fluxo para Rondônia, comparado com o do resto da região, parece testemunhar para a viabilidade de esforços visando reorientar parte dos fluxos migratórios para áreas de fronteira. Ou seja, em Rondônia foi feito o que o PIN anunciava fazer em toda a Amazônia: expandir a fronteira agrícola através do pequeno produtor. O resultado, até agora, tem sido muito positivo em Rondônia, embora de impacto muito limitado face à dimensão nacional do excedente de mão-de-obra agrícola e da demanda por terra. Por outro lado, a experiência da fronteira consolidada não permite supor que essa absorção seja permanente. Quer dizer, mesmo nas experiências fronteiriças mais bem sucedidas - em termos de organização social e de produtividade - como a do Paraná, os pequenos produtores não resistem aos impulsos da modernização agrícola e da penetração do capital no campo e se vêem obrigados a

migrarem para novas fronteiras ou para as cidades. Em Rondônia, é fácil prever que o mesmo processo, já deslanchado, será catalisado pela pavimentação da estrada BR-364 que liga o ex-Território ao resto do País - a menos que sejam adotadas medidas drásticas para reter o pequeno produtor na região.(29)

Em síntese, a década de 70 apresentou os seguintes novos padrões de redistribuição espacial da população: uma aceleração do crescimento de São Paulo a custa de quase todos os outros Estados em termos de atração populacional mas, notadamente, do Rio de Janeiro; a estagnação e reversão da migração nas áreas de fronteira de maior absorção em décadas anteriores, e a ocupação incipiente da fronteira amazônica. De resto, continou, a ritmo lento, o processo de esvaziamento de áreas de ocupação mais antigas como o Nordeste, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. O próximo capítulo analisa essa redistribuição em termos da sua dimensão rural-urbana.

O Processo de Urbanização

De acordo com a definição oficial de "urbano" (i.e - sedes de municípios ou de distritos), o Brasil tinha 31% de sua população residindo em áreas urbanas em 1940. Desde essa data, observa-se um aumento progressivo na participação da população urbana, de modo que essa passou a constituir 36% do total em 1950, 45% em 1960, 56% em 1970 e 68% em 1980 (Ver tabela 10). Em contraste, a população rural, que vem perdendo importância relativa desde 1940, atravessou um patamar importante na década de 70, já que, pela primeira vez na história moderna, acusou uma perda absoluta de população, passando de 41.6 milhões em 1970 para 39.1 milhões em 1980. Este crescimento negativo no período 1970-80 registrou-se simultaneamente em três das cinco grandes regiões - o Sudeste, o Sul e o Centro-Oeste.(30)

TABELA 10

População Urbana e Rural no Brasil de Acordo com a Definição Oficial de "Urbano", 1940-1980

ANO-BASE	POP. URBANA (em 000s)	POP. RURAL (em 000s)	POP. URBANA (%)
1940	12.880	28.356	31.2
1950	18.783	33.162	36.2
1960	32.005	38.988	45.1
1970	52.905	41.604	55.9
1980	82.013	39.137	67.6

FONTE: Ver Tabela 8

É bom lembrar, entretanto, que o caráter político - administrativo da definição oficial, ao incluir todas as sedes de municípios e distritos, independentemente de seu tamanho, torna-a excessivamente abrangente. Mas mesmo se adotarmos uma definição mais restritiva, baseada num dos critérios operacionais sugeridos pela ONU[31] (i.e. - o "urbano" é constituído pelas localidades de 20 mil ou mais habitantes), encontramos que a população urbana tem apresentado altas taxas de crescimento nas quatro décadas consideradas. Como a população rural vem crescendo nesse período a um ritmo aproximadamente três vezes menor que a urbana, a taxa de urbanização (i.e - o ritmo com que a redistribuição rural-urbana se processa) esteve elevada durante todo o período (dados não mostrados).

Tais evidências indicam, portanto, um volume considerável de migrações rural-urbanas, já que o outro fator potencial de redistribuição - o diferencial de crescimento vegetativo - tenderia a trabalhar no sentido contrário . Ou seja, sendo o crescimento vegetativo geralmente mais alto nas zonas rurais (ver capítulos anteriores) estas tenderiam a crescer mais rapidamente , na ausência de migrações.

Estimativas preliminares da migração rural-urbana , de fato, apontam para um volume significativo de êxodo rural nas últimas décadas. Cálculos efetuados para as duas últimas décadas sugerem uma emigração rural de 13 milhões na década de 60 e 15.6 milhões na de 70. Tais cifras ainda não podem ser consideradas como definitivas, dadas as prováveis deficiências dos dados citados anteriormente. Entretanto, podem ser tomadas como indicativos da ordem de magnitude e da direção de movimentos populacionais.

Nesse sentido, os dados apresentados na Tabela 11 indicam que os dois Estados de maior perda rural na última década foram Minas Gerais e Paraná, seguidos de longe por Rio Grande do Sul e Bahía. A perda de população rural de Minas é tradicional e bastante conhecida, mas o fato de que o Paraná, área de atração e de agricultura moderna e próspera, tenha expulsado um con-

TABELA 11

Migração Líquida para Áreas Rurais, Por Estados, Brasil, 1970-80

ESTADOS	Mig. Líquida (em 000s)	Índice Migratório*
Territórios	+ 139	+.491
Amazonas	- 257	-.468
Pará	+ 117	+.102
Maranhão	- 586	-.253
Piauí	- 319	-.279
Ceará	- 899	-.348
Rio Grande do Norte	- 182	-.224
Paraíba	- 466	-.338
Pernambuco	- 760	-.324
Alagoas	- 355	-.371
Sergipe	- 180	-.370
Bahia	- 1.243	-.282
Minas Gerais	- 2.611	-.481
Espirito Santo	- 408	-.465
Rio de Janeiro	- 467	-.428
São Paulo	- 1.552	-.444
Paraná	- 2.516	-.569
Santa Catarina	- 617	-.373
Rio Grande do Sul	- 1.262	-.406
Mato Grosso do Sul	- 218	-.399
Mato Grosso	- 25	-.070
Goiás	- 956	-.562
Distrito Federal	-	-
BRASIL	-15.623	-.380

Fonte: Ver Tabela 8.

*Índice = $\frac{\text{Migração Líquida 1970-80}}{\text{População Rural em 1970}}$

tingente de população rural quase igual ao de Minas Gerais, não deixa de surpreender. É notável também que os dois Estados de maior perda relativa são justamente os dois Estados de maior expansão agrícola no período 1940 a 1970 - Paraná e Goiás. As únicas áreas rurais que registraram um saldo migratório positivo são as dos Territórios (fundamentalmente por causa de Rondônia)e do Estado do Pará. Nem os outros Estados da região amazônica tiveram um balanço positivo em termos de migração rural. Estas informações conflitam com padrões esperados e é provável que a sub-enumeração censitária em áreas de fronteira tenha influenciado os cálculos. Entretanto, não se deve imaginar que os dados corrigidos tragam mudanças significativas. De fato, é importante observar que apenas seis cidades da região - as capitais mais Santarém - absorveram 40% de todo o crescimento observado da Região Norte no período 1970-80. Sendo assim, não há razão para acreditar que as áreas rurais tenham registrado saldos migratórios muito mais elevados do que aqueles apresentados na Tabela 11.

Enfim, não pode haver dúvida de que o processo de urbanização deu um salto qualitativo durante a década de '70. Este não se deve apenas ao fato da população rural ter diminuido em termos absolutos durante o período, mas também à constatação de que a urbanização se processou a ritmos intensos em todas as regiões, não respeitando nem regiões de fronteira de 20 anos atrás, nem as atuais.

O exame das taxas de crescimento por classe de cidades não aponta para o crescimento desmedido de nenhuma categoria de tamanho (dados não mostrados). Ou seja , todas as classes de cidades acima de 20 mil habitantes experimentaram um crescimento acelerado durante o período 1940-80, mas nenhuma delas - cidades de tamanho metropolitano, médio ou pequeno - destacou-se de forma sistemática através de todo o período. Em contraste, porém , quando se examina a evolução da distribuição residencial de toda a população, incluindo a rural, de acordo com o tamanho da localidade em que reside, observa-se claramente um esvaziamento relativo da população rural e localidades menores assim como um inchamento correspondente nas maiores cidades (Ver Tabela 12). Ou

TABELA 12

Evolução da Distribuição Residencial da População Brasileira Segundo Localidade de Residência

1940-80 (em %)

Localidade	1940	1950	1960	1970	1980
Rural	68.8	63.8	55.0	44.1	32.4
Até 10 mil	12.6	12.2	12.4	9.6	10.0
10 - 20 mil	2.6	2.9	3.9	5.3	4.0
20 - 50 mil	2.2	3.2	4.5	5.4	6.5
50 - 100 mil	2.0	2.5	2.7	3.5	4.6
100 - 500 mil	4.1	4.3	5.4	6.1	11.0
500 mil e +	7.7	11.1	16.2	26.1	31.5
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Ver Tabela 8

seja, por um lado, a população rural e a de localidades pequenas, cresce a um ritmo mais reduzido; por outro, o mesmo ritmo de crescimento numa cidade maior significa um aumento absoluto mais elevado do que numa localidade menor. Esse aumento absoluto, por sua vez, faz com que um bom número de cidades a cada década se encontre numa classe de cidade maior, levando assim a uma concentração progressiva da população em localidades cada vez maiores.

Como resultado desse processo, em 1940, 81% da população total vivia em áreas rurais e localidades de até 10 mil habitantes enquanto que menos de 12% vivia em cidades de 100 mil ou mais habitantes. Em 1980, as cidades de 100 mil e mais já congregavam mais de 42% da população total, cifra idêntica àquela referente à população residente em áreas rurais e localidades de até 10 mil habitantes. Todas as outras categorias intermediárias absorveram proporções crescentes da população total mas as modificações são muito menos significativas do que aquela ocorrida nas categorias referentes às grandes cidades. De fato, o aspecto mais notável da Tabela 12 é a expansão das cidades de mais de 500 mil habitantes que, de 7.7% em 1940, passaram a abranger 31.5% da população total em 1980.

Em suma, durante a década de 70, acentuou-se o processo de concentração, e mais ainda, de metropolização da distribuição espacial da população, que havia sido iniciado em décadas anteriores. Dentro desse padrão, cabe destacar o distanciamento progressivo da RM de São Paulo do resto das cidades brasileiras em termos da absorção de uma proporção cada vez maior da população total e urbana do País. Crescendo a uma taxa de 4,5% ao ano, esta RM passou de 8.137 para 12.588 mil pessoas, um aumento absoluto correspondente a 17,2% do crescimento total do País. O município-núcleo dessa RM passou de 5.921 para 8.494 mil pessoas na década; desta forma, esse município teve um incremento maior do que o aumento populacional de toda a Região Norte ou de toda a Região Centro-Oeste, além de passar a ter uma população maior do que a população total de todos os Estados exceto Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro. A Região Metropolitana de São Paulo somente é ultrapassada, em termos populacionais, pelo Estado de Minas Gerais.

População e Política de População: Considerações Preliminares

No decorrer das últimas duas décadas, diversos aspectos da questão populacional têm sido amplamente debatidos mas, na maioria das vezes, tem faltado profundidade e objetividade a essa discussão. Interesses políticos, econômicos e ideológicos, a nível nacional como internacional, têm impedido a maturação de avaliações mais adequadas sobre a inter-relação entre população, desenvolvimento e bem estar ou sobre as implicações dessa inter relação para a formulação de políticas. O balanço feito sobre as principais tendências populacionais nos últimos anos fornece elementos para uma retomada dessa discussão.

Continua existindo muita confusão conceitual em torno dos termos centrais desse debate. Assim, a noção de "política populacional" é, muitas vezes, confundida com "controle populacional" ou "controle da natalidade" e mesmo com "planejamento familiar". Nesse debate é importante esclarecer, inicialmente, a diferença entre "controle da natalidade" e "planejamento familiar" e, simultaneamente, mostrar a relação entre os dois termos. Controle da natalidade significa a tentativa, realizada por governos ou por agências públicas ou particulares, de diminuir o ritmo de crescimento populacional através de uma ação sobre o nível de fecundidade dessa população. O planejamento familiar (ou melhor, "o planejamento da prole", para evitarmos conotações ideológico-morais) se refere à tentativa feita por casais ou indivíduos no sentido de limitar, regular ou aumentar o número de filhos, de acordo com os seus projetos de vida.

O planejamento familiar é, portanto, uma questão de foro íntimo e a livre escolha dos padrões de reprodução, que convêm ao indivíduo ou casal, pode ser considerada um direito fundamental.[32] Entretanto, para que esse direito possa ser efetivamente exercido, é necessário que a pessoa tenha conhecimento da possibilidade de influenciar o ritmo de procriação e tenha acesso a informações sobre como intervir para separar a sexualidade da procriação. Em países como o Brasil, tal conhecimento era, até pouco tempo, privilégio de uma proporção reduzida da população

total, geralmente das classes médias e altas. Está havendo um consenso crescente de que todos os estratos populacionais deveriam ter acesso às informações e meios que lhes permitissem planejar sua prole. Isto é, todas as classes deveriam passar a ter, no plano da sexualidade e da procriação, as mesmas alternativas e direitos que as classes médias e altas já possuem há muito tempo.

A queda na fecundidade brasileira, conforme o exposto, pareceria indicar que uma proporção crescente da classe trabalhadora, particularmente nas áreas urbanas, já estaria exercendo esse direito. Entretanto, é bom ressaltar as diferenças na forma e no significado do controle da prole nos diversos estratos sociais. Conforme argumentação apresentada, as primeiras evidências sugeririam que a queda nos estratos baixos seria resultado, não tanto de uma escolha valorativa de uma família menor, mas de uma estratégia de sobrevivência, realizada não tanto por meios "planejados" do que pelo recurso a soluções "drásticas". Assim, se explicaria a alta incidência de abortos (prática ilegal e muito perigosa nas circunstâncias em que é praticado na maioria dos casos no Brasil) e da esterilização (método irreversível nas circunstâncias concretas da classe trabalhadora).

É interessante reiterar, nesse contexto, que a queda da fecundidade se deu sem a intervenção de uma política governamental explícita de planejamento familiar ou de controle da natalidade, embora a anuência do poder público tenha sido importante para a disseminação do conhecimento e do uso de anticoncepcionais. No que concerne à atuação governamental para o futuro, é claro que existe uma diferença intrínseca na racionalidade, na justificativa e nos modos de atuação do controle da natalidade e do planejamento da prole. Um visa beneficiar o indivíduo e o casal enquanto que o outro estabelece uma definição de benefícios ao nível da coletividade - definição esta que pode ser mais ou menos correta.

Na prática, porém, os resultados do planejamento familiar e do controle da natalidade são bastante parecidos. De fa

to, embora a racionalidade do controle da natalidade e do planejamento familiar sejam diferentes, sua influência sobre os níveis de fecundidade - e, portanto, sobre o crescimento populacional - são diferenciados apenas por uma questão de grau. Isto é, presumindo-se que há uma demanda insatisfeita por conhecimentos e meios de planejar a prole (fato testemunhado pela rápida ampliação e aceitação de serviços como os da BENFAM assim como pelas taxas elevadas de aborto e esterilização), qualquer ação visando generalizar a oferta de informações e meios anticoncepcionais produzirá uma queda adicional da fecundidade. O ritmo desta queda, evidentemente, será determinado pela rapidez e eficiência da disseminação da anticoncepção e, portanto, uma campanha mais agressiva, dentro de um programa de controle da natalidade, (como no caso chinês) produziria efeitos mais rápidos e contundentes. Entretanto, a não ser que se chegue ao extremo de utilizar meios coercitivos, a médio prazo, os resultados de políticas visando ao planejamento da prole ou ao controle da natalidade não vão ser muito diferentes em países como o Brasil, que têm níveis ainda elevados de fecundidade e uma demanda insatisfeita por informações e meios de controle da prole.

Tais constatações deveriam servir para desativar o clima emocional que circunda a discussão dessas questões. Por um lado, o conhecimento dos efeitos de ritmos diferenciados na queda do ritmo do crescimento vegetativo, é, no melhor dos casos, impreciso. Por outro lado, a menos que a sociedade se disponha, explicitamente, a privar os estratos mais carentes da sociedade do direito de planejar sua prole e de divorciar a sexualidade da procriação, parece inevitável a ampliação de ações públicas visando a extensão desse direito a todas as classes - o qual será refletido numa baixa adicional da fecundidade. Se surgirem, eventualmente razões imperiosas e um consenso nacional a respeito da necessidade de alcançar taxas mais aceleradas de crescimento populacional, pareceria mais lógico atingir esse objetivo através de estímulos positivos à procriação - particularmente nos estratos sociais que têm melhores condições de sustentar uma prole mais numerosa - do que através da atual sonegação de conhecimen

tos e possibilidades aos estratos mais carentes da população. A atual postura ambivalente resulta numa acentuação de discriminações sociais mais amplas e favorece práticas como o aborto e esterilização - de características e conseqüências bastante negativas nas atuais circunstâncias.

Em suma, parece inevitável uma maior atuação, direta ou indireta, do poder público no sentido de facilitar o acesso a informações e métodos de planejamento da prole para quem o desejar. A forma dessa atuação e sua ordem de prioridade é que deveriam ser amplamente discutidos e nunca impostos. Essa intervenção também levará, fatalmente, a uma redução maior da taxa de fecundidade. Se esta queda será benéfica ou não para o país é uma questão extremamente complexa que não admite abordagens superficiais.[33)]

De qualquer forma, é importante enfatizar que tais atitudes públicas vis-a-vis o planejamento da prole, ou mesmo de controle de natalidade, não podem ser compreendidas como uma "política de população". De fato, no nosso entender, uma política de população envolve aspectos relacionados não somente com o ritmo de crescimento (i.e. a interação entre taxas de natalidade e mortalidade) mas, sobretudo, com a distribuição da população sobre o espaço. Nessa visão, o exame valorativo das tendências populacionais não se fixa apenas na dimensão do estoque populacional e de seu crescimento, mas considera, também, as suas perspectivas de organização espacial - a qual é determinada pela própria organização da produção. Na realidade, o ritmo e o tamanho são adequados, ou não, em função da organização das atividades econômicas e, portanto, da população, sobre o espaço. Isto é, não existem tamanhos ótimos ou níveis ideais de crescimento da população fora do contexto da articulação de fatores como espaço, recurso e tecnologia. Nesse sentido, a distribuição espacial da população sobre o espaço, decorrente da organização da estrutura produtiva, constitui uma variável muito mais pertinente para a intervenção do poder público do que a fecundidade. Se admitirmos que o tamanho ótimo e a taxa de crescimento ótimo da população (se pudessem ser fixados) são dependentes da organização da

produção sobre o espaço, então, para efeitos da formulação de políticas, a distribuição da população sobre o espaço antecede cronológica e hierarquicamente à preocupação com a taxa de crescimento da população. Por outro lado, as ações públicas na área de fecundidade invadem o domínio do foro íntimo das pessoas, enquanto que as ações sobre a distribuição da população, via intervenção governamental sobre a alocação setorial e espacial de atividades econômicas, representam a essência da função de planejamento.

Em que consistiria uma política de população no sentido mais amplo e mais adequado? Em princípio, seria constituída por um esforço concatenado a nível das instituições de planejamento nacional, regional e local, no sentido de fazer uma apreciação das atuais tendências de crescimento e distribuição da população, delimitar objetivos para o futuro e formular diretrizes de re-alocação espacial da população consequentes com esses objetivos. Não se trata de buscar uma taxa prê-fixada de crescimento populacional, de pretender uma distribuição uniforme da população sobre o espaço, de reverter tendências históricas de redistribuição, nem de formular modelos teóricos, padronizados e estáticos da alocação espacial de atividades econômicas e de população. Trata-se de fazer uma avaliação rigorosa e integrada das tendências populacionais e seus determinantes, examinando tanto o ritmo e a dinâmica do crescimento, como os padrões de redistribuição espacial (colonização, êxodo rural, migrações inter e intra-regional, urbanização, metropolização, etc.), para poder formular uma visão global das funções e disfunções de atuais e futuras tendências e traçar, via aproximações sucessivas, linhas de re-orientação espacial das atividades econômicas capazes de provocar uma redistribuição da população consequente como essa visão.

Esta perspectiva é, evidentemente, baseada no suposto de que a migração é provocada pela distribuição desigual das atividades econômicas através de regiões, setores e grupos sociais e por mudanças ocorridas na estrutura e distribuição espacial das atividades produtivas.(34) Nessa visão, a maioria das políticas e programas governamentais já influenciam, direta ou indiretamente, a distribuição da população, pois qualquer investimen

to cria atividade econômica e, num grau maior ou menor, gera emprego, deslocando assim população. Entretanto, as implicações desse remanejamento podem ser explícitas ou implícitas, e mais ou menos compatíveis com as de outras ações governamentais. No caso das políticas de desenvolvimento regional, as implicações espaciais são mais explícitas e mais diretas, enquanto que outras são mais nebulosas ("interiorização", "fixação do homem", "descentralização") e mais ou menos compatíveis entre si.

O importante em tudo isso é que já existe uma série de posicionamentos relacionados com a concentração/dispersão/distribuição de população que incorporam juízos de valor implícitos ou explícitos, mas não existe uma visão unificada da organização espacial da população que sirva para a orientação global da alocação espacial de recursos. Tampouco parece existir uma consciência clara e explícita sobre o volume de população que deverá ser acomodado sobre o espaço durante os próximos anos. Não é desprezível o fato de que o aumento absoluto previsto para o período 1980-2000 seja da ordem de 65-70 milhões de pessoas; ou seja, nesse período, o Brasil deverá absorver, alocar e organizar produtivamente, um incremento populacional equivalente à população atual do México.

Tais considerações demonstram a complexidade e importância da questão populacional, a qual mereceria ser tratada com muito mais seriedade do que vem sendo. No que diz respeito ao impacto do crescimento populacional sobre o desenvolvimento, deve ser feito um esforço sistemático no sentido de melhor avaliar suas diversas facetas. Entretanto, sejam quais forem os resultados dessas investigações, dificilmente as políticas decorrentes passariam do estágio de "planejamento da prole", i.e. de permitir a todos os indivíduos limitarem, aumentarem ou regularem sua prole de acordo com os seus projetos de vida. Mais transcendentais a nível de política, seriam esforços visando a desenvolver uma visão integrada da orientação que se deverá imprimir à organização da população sobre o espaço, tomando em consideração o incremento populacional, os recursos e tecnologia disponíveis e a própria forma de organização do processo produtivo.

Notas

01. Deve ser lembrado que o Censo Demográfico se realiza em duas fases e utilizando dois instrumentos de coleta. O boletim da não-amostra é aplicado em 75% dos domicílios e levanta características básicas da população. O boletim da amostra, aplicado a 25% dos domicílios, recolhe informações mais detalhadas. A publicação de dados preliminares no volume de Tabulações Avançadas é baseada numa sub-amostra de 0.75% dos domicílios que constaram dessa amostra.

02. Estima-se que, por dificuldades de organização, implementação e supervisão do trabalho de campo, os recenseadores sobre-enumeraram os domicílios pequenos na amostra, o qual afetaria sistematicamente as características socio-econômicas da população. A esse respeito, ver os cinco trabalhos apresentados na sessão. "O Censo Demográfico de 1980", no Terceiro Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais - (ABEP) Vitória, Outubro, 1982

03. A taxa bruta de natalidade é a relação entre o número de nascimentos num determinado ano e a população média do ano. A taxa bruta de mortalidade é o quociente entre o número de mortes e a população.

04. The World Bank - World Development Report, 1981, Washington D.C., August 1981, Tabela 18.

05. A Taxa de Fecundidade Total representa o número médio de filhos nascidos vivos por mulher ao completar 50 anos, dados os níveis correntes de fecundidade no período em questão.

06. Ver, por exemplo, José Alberto Magno de Carvalho - "Evolução Demográfica Recente no Brasil", Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 10, nº 2, Agosto 1981,p.536-540.

07. Por Região Nordeste entende-se a Região considerada como tal pelo IBGE; a Região Centro-Sul inclui a Região Sudeste e Sul e a Fronteira inclui os Estados e Territórios da Região Norte e da Região Centro-Oeste.

08. Ver o resumo das tendências apresentado em: Elza Berquó- "Evolução da População Brasileira e Implicações Futuras : Apresentação", em Anais do Terceiro Encontro Nacional da ABEP, (op. cit.), p.3-9.

09. Ver Antonio Márcio Tavares Thomé et alii - "Prática Contraceptiva Atual em Alguns Estados Brasileiros", in Anais do Terceiro Encontro Nacional da ABEP, (op.cit)p.145-184.

10. Ver: CELADE - Fertility and Family Planning in Metropolitan Latin America, Chicago, Community and Family Study Center, University of Chicago, 1972; Elza Berquó, Maria Coleta Oliveira e Cândido Camargo (eds.) A Fecundidade em São Paulo: Caraterísticas Demográficas, Biológicas e Sócio-Econômicas, São Paulo, CEBRAP, 1977; George Martine - Formación de la Família y Marginalidad en Rio de Janeiro, Santiago de Chile, CELADE, 1975.

11. A literatura sobre a transição demográfica é muita extensa. Uma tentativa de síntese e avaliação é feita em Ansley Coale - "The Demographic Transition", in International Population Conference, pp. 53-72. International Union for the Scientific Study of Population, Liege, 1973.

12. José Alberto Magno de Carvalho, Paulo de Tarso Almeida Paiva e Donald Rolfe Sawyer - "A Recente Queda da Fecundidade no Brasil: Evidências e Interpretação", Monografia nº 12, CEDEPLAR/UFMG, Belo Horizonte, Outubro de 1981.

13. Ver Coale, (op.cit)

14. Esta discussão é baseada em informações apresentadas em: João Yunes - "Política e Prática de Planejamento Familiar - Apresentação "Anais do Terceiro Encontro Nacional da ABEP (op.cit) p.81-84; Cândido Procópio Ferreira de Camargo - "Política Populacional do Brasil", ibid. p. 85-99; Ana Maria Canesqui - "Notas Sobre a Constituição da Política de Planejamento Familiar no Brasil:1965-1977", ibid, p.101-129.

15. A respeito das consequências da esterilização ver também Elza Berquó-"Os Corpos Silenciados" in Novos Estudos CEBRAP, Vol.1, nº 3, p.46-49.

16. Berquó et alii (op.cit) 1977.

17. Milton S. Nakamura et alii - Pesquisa Estadual de Saúde Materno-Infantil (PESMI/PUCC/78, Campinas 2a.ediçac, 1979.

18. Ibid.

19. Ver Elza Berquó - "The Determinants of Brazil's Recent Rapid Decline in Fertility". Preparado para o Painel sobre Determinantes da Fecundidade - US National Academyof Sciences; citado in Berquó (op.cit) p.8.

20. Ver José Carlos de Souza Braga - A Questão da Saúde no Brasil, Tese de Mestrado, Unicamp, 1978.

21. As informações sobre a esperança de vida de diversos países são tiradas de World Bank (op. cit.), Tabela 21.

22. Ver José Alberto M. de Carvalho e Charles Wood - "Renda e Concentração da Mortalidade no Brasil", Estudos Econômicos, IPE/USP, Vol. 7, nº 1, p.107-130,1980.

23. Para uma discussão mais detalhada desta questão, ver Carvalho, 1980, op.cit. p. 540-547.

24. Esta classificação constitui uma adaptação livre das classificações utilizadas por Paulo Singer (in, "Crescimento Econômico e Distribuição da População", Revista de Economia Política, 2 (3), julho-set. 1982, p.49) e Donald Sawyer (in "Ocupação e Desocupação da Fronteira Agrícola no Brasil: Ensaio de Interpretação Estrutural e Espacial". Anais do Seminário "Expansão da Fronteira Agropecuária e Meio Ambiente na América Latina", janeiro de 1982, Vol. 1).

25. As informações apresentadas a seguir representam uma síntese esquematizada dos seguintes trabalhos: George Martine - "Tendências Recentes de Distribuição Espacial da População Brasileira", trabalho apresentado no Seminário sobre A Questão Migratória no Brasil, CNPq, Brasília, 1981; _____ "Expansão e Retração de Emprego na Fronteira Agrícola", Revista de Economia Política, 2 (3): 53-76, Setembro, 1982; _____ "Modernização da Agricultura e Exodo Rural", Trabalho apresentado no Terceiro Encontro Nacional da ABEP (op.cit).

26. Por "fronteira consolidada" entende-se os Estados que experimentaram uma expansão acelerada de sua população rural e de sua produção agrícola a partir da década de 40 ou 50; isto inclui basicamente os Estados do Paraná, Goiás, Mato Grosso do Sul e Maranhão.

27. Para maiores detalhes ver Martine "Expansão e Retração de Emprego na Fronteira Agrícola", (op.cit)

28. Ver a respeito, José Graziano da Silva - A Modernização Dolorosa: Estrutura Agrária, Fronteira Agrícola e Trabalhadores Rurais no Brasil, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982; Geraldo Muller - "Agricultura e Industrialização do Campo no Brasil", Revista de Economia Política, 2 (2). 47-77, 1982; Martine - "Modernizaçao da Agricultura e Exodo Rural", (op.cit)

29. Uma discussão mais ampla das experiências de colonização em Rondonia é apresentada em: George Martine - "Recent Colonization Experiences in Brazil: Expectation Versus Reality" in J. Balan (ed.) - Why People Move: Comparative Perspectives on the Dynamics of Internal Migration, The Unesco Press, 1981, p.270-292.

30. Essa discussão do processo de urbanização no Brasil é baseada em: George Martine and Cesar Pelaez - "Urbanization Trends in Brazil: 1940-70", Trabalho apresentado no Technical Seminar on Urbanization and Population Growth in Latin America, Rio de Janeiro, abril, 1972,; e Martine - "Tendencias Recentes da Distribuição Espacial da População Brasileira," (op.cit).

31. Sobre a delimitação de critérios operacionais de urbano e rural, cf. United Nations, Dept. of Economic and Social Affairs - "Statistical Concepts and Definitions of Urban and Rural Population: National, Regional and World-Wide" (E/CN.9/AC.7/L/9): and _____ - Growth of the World's Urban and Rural Population 1900-2000, ST/SOA/Series A/44, 1969.

32. Embora possa parecer redundante para alguns, frente à falta de objetividade que caracteriza a discussão desse tema, achamos necessário enfatizar que a afirmação do planejamento da prole como direito fundamental não implica em hierarquia de valores ou prioridades. Ou seja, o pla

nejamento da prole é um direito humano mas é óbvio que existem outros direitos mais prioritários. O importante é que esses direitos não são excludentes senão mutuamente reforçadores.

33. Esse problema continua sendo amplamente debatido sem, contudo, ter gerado uma resposta adequada. Grosso modo, pareceria que o crescimento acelerado de populaçao pode até ter um impacto dinamizador em países capazes de manter altas taxas de crescimento econômico mas, em condições normais ou em condições de crise, uma fecundidade elevada constitui um ônus de importância variável. Para uma visão representativa desse debate ver, United Nations - Population Debate: Dimensions and Perspectives. Papers of the World Population Conference, Bucharest 1974. New York, (2 volumes)

34. Para uma explicitação dessa argumentação, ver - George Martine - "Migraciones Internas en Brasil: Reflexiones sobre la Correspondencia entre Problema, Investigación y Política", in Redistribución Espacial de la Poblacion en America Latina, Santiago, CELADE, Serie E, nº 28, 1980. Ver também MINTER - Programa Nacional de Apoio às Migrações Internas, Brasília, MINTER, 1980. 42 pp.